

Số: ~~173~~ /BC-CP

Hà Nội, ngày 06 tháng 5 năm 2019

BÁO CÁO**V/v giải trình bổ sung, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện
dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi)**

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Căn cứ Chương trình Phiên họp thứ 34 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa XIV, trên cơ sở nội dung các cuộc họp, hội nghị cho ý kiến, kết luận, chỉ đạo của lãnh đạo Quốc hội về dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi), xuất phát từ thực tế triển khai thi hành Luật Đầu tư công, thực tiễn quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động đầu tư công, tiếp theo Báo cáo số 107/BC-CP ngày 26 tháng 3 năm 2019, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải trình bổ sung về việc tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện đối với một số vấn đề lớn, nội dung quan trọng của dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi) như sau:

1. Về thẩm quyền xem xét, quyết định, điều chỉnh danh mục dự án trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn

Tại Báo cáo số 107/BC-CP ngày 26 tháng 3 năm 2019, Chính phủ đã giải trình chi tiết và kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định theo hướng giao Chính phủ có thẩm quyền quyết định, điều chỉnh danh mục dự án theo đúng các nội dung chủ yếu của Kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Quốc hội thông qua (mục tiêu, nhiệm vụ, nguyên tắc, tiêu chí, tổng mức vốn, cơ cấu vốn...).

Kiến nghị của Chính phủ dựa trên cơ sở quan điểm chính sách tăng cường phân cấp về thẩm quyền để thuận lợi trong triển khai thi hành, đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công, tăng cường giám sát, hậu kiểm gắn với xác định rõ trách nhiệm, phân định chức năng quản lý, điều hành của Chính phủ và chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao của Quốc hội theo Hiến pháp năm 2013¹, Luật Tổ

¹ Điều 70 Hiến pháp quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội; Điều 96 quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ.

chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ. Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định chỉnh lý dự án Luật theo hướng giao Chính phủ thẩm quyền quyết định, điều chỉnh danh mục dự án theo đúng khung Kế hoạch đầu tư công trung hạn được Quốc hội thông qua, bảo đảm linh hoạt, hiệu quả, sát thực tế trong điều hành Kế hoạch đầu tư công trung hạn được Quốc hội thông qua, phù hợp và đồng bộ với quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ, phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013. Cụ thể như sau:

a) Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 (Điều 70):

Quốc hội quyết định một số nội dung liên quan đến dự toán ngân sách nhà nước như sau:

“3. Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

4. Quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước”.

Như vậy, Hiến pháp quy định Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao, không quy định Quốc hội quyết định danh mục chi tiết và mức vốn bố trí cho từng dự án đầu tư công. Khái niệm về “dự toán ngân sách nhà nước” và “phân bổ ngân sách trung ương” tại Hiến pháp được quy định cụ thể tại Luật NSNN và Luật Đầu tư công hiện hành (giải trình chi tiết tại điểm b và c dưới đây).

b) Theo quy định của Luật Đầu tư công hiện hành (Điều 65):

Quốc hội quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau, bao gồm các nội dung sau:

“a) Mục tiêu, định hướng đầu tư trung hạn vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ của cả nước;

b) Tổng mức vốn đầu tư nguồn ngân sách nhà nước;

c) Tổng mức vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ;

d) Danh mục chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia;

đ) Giải pháp, chính sách chủ yếu để thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn.”

Như vậy, Luật Đầu tư công hiện hành không quy định Quốc hội quyết định danh mục chi tiết và mức vốn bố trí cho từng dự án của Kế hoạch đầu tư công trung hạn.

c) Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (Điều 19):

Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội liên quan đến dự toán ngân sách nhà nước được quy định cụ thể như sau:

“4. Quyết định dự toán ngân sách nhà nước:

a) Tổng số thu ngân sách nhà nước, bao gồm thu nội địa, thu dầu thô, thu từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại;

b) Tổng số chi ngân sách nhà nước, bao gồm chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương, chi tiết theo chi đầu tư phát triển, chi dự trữ quốc gia, chi thường xuyên, chi trả nợ lãi, chi viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề; khoa học và công nghệ;

c) Bội chi ngân sách nhà nước bao gồm bội chi ngân sách trung ương và bội chi ngân sách địa phương, chi tiết từng địa phương; nguồn bù đắp bội chi ngân sách nhà nước;

d) Tổng mức vay của ngân sách nhà nước, bao gồm vay để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước và vay để trả nợ gốc của ngân sách nhà nước.

5. Quyết định phân bổ ngân sách trung ương:

a) Tổng số chi ngân sách trung ương được phân bổ; chi đầu tư phát triển theo từng lĩnh vực; chi thường xuyên theo từng lĩnh vực; chi dự trữ quốc gia; chi trả nợ lãi, chi viện trợ; chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính; dự phòng ngân sách;

b) Dự toán chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi dự trữ quốc gia, chi viện trợ của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan khác ở trung ương theo từng lĩnh vực;

c) Mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương, bao gồm bổ sung cân đối ngân sách và bổ sung có mục tiêu.”

Như vậy, Luật NSNN đã thể chế hóa Hiến pháp năm 2013, nội dung và phạm vi của dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương được quy định rõ, Quốc hội chỉ quyết định các vấn đề lớn, không quyết định danh mục, mức chi, các khoản chi NSNN hay danh mục, mức vốn từng dự án đầu tư công. Hiến pháp năm 2013, Luật Đầu tư công năm 2014, Luật Ngân sách nhà

nước năm 2015 đều không quy định việc Quốc hội quyết định danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án của Kế hoạch đầu tư công trung hạn. Đây là các hoạt động thuộc về chức năng điều hành kinh tế - xã hội, tổ chức thực hiện Luật của Chính phủ. Do đó, có ý kiến cho rằng quy định Quốc hội quyết định danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án là thẩm quyền của Quốc hội do *Hiến pháp quy định Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước* là không thuyết phục và không có căn cứ.

Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, chấp thuận đề xuất của Chính phủ tại Báo cáo số 107/BC-CP, bảo đảm vừa phù hợp với chức năng của Quốc hội, Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013, đồng bộ với Luật NSNN. Theo đó, Quốc hội quyết định những vấn đề lớn, chủ yếu của Kế hoạch đầu tư công trung hạn như: Mục tiêu, định hướng, tổng mức vốn đầu tư trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, nguyên tắc, tiêu chí, thứ tự ưu tiên phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, cơ cấu theo từng ngành, lĩnh vực, tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách nhà nước của từng bộ, cơ quan trung ương và địa phương; Chương trình mục tiêu quốc gia và Dự án quan trọng quốc gia, nguyên tắc phân bổ, thứ tự ưu tiên, các giải pháp triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn. Đối với việc quyết định danh mục dự án và mức vốn bố trí cho từng dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn, đề nghị phân cấp thẩm quyền cho Chính phủ quyết định, điều chỉnh bảo đảm linh hoạt trong điều hành của Chính phủ.

2. Về căn cứ để các bộ, cơ quan, địa phương thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn

Tại Báo cáo số 107/BC-CP, Chính phủ đã kiến nghị bổ sung quy định về “số kiểm tra” làm căn cứ cho công tác thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn vào năm thứ 4 của Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, phục vụ cho công tác xây dựng Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau. Tuy nhiên, cần phải bổ sung quy định nguyên tắc trong luật về số kiểm tra, cơ chế điều chỉnh phù hợp nếu số kiểm tra lớn hơn hoặc nhỏ hơn số được Quốc hội thông qua sau này.

Đây là một nội dung quan trọng, có ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của công tác xây dựng, tổng hợp Kế hoạch đầu tư công trung hạn, lập, thẩm định quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công. Vì vậy, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho phép quy định nguyên tắc trong dự thảo Luật về “số kiểm tra” có tính chất như số kiểm tra dự toán thu,

chi ngân sách nhà nước quy định tại Luật NSNN², bảo đảm đồng bộ với Luật NSNN; đồng thời có quy định giao Chính phủ nghiên cứu, quy định cụ thể về cơ chế điều chỉnh và giá trị pháp lý của “số kiểm tra” để bảo đảm khả thi trong thực hiện.

3. Về căn cứ để các bộ, cơ quan, địa phương quyết định chủ trương đầu tư dự án có thời gian thực hiện kéo dài qua 02 kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Tại Báo cáo số 107/BC-CP, Chính phủ đã nêu các quan điểm, giải trình quy định theo hướng cần phải cho phép có hạn mức nguồn vốn (“*nguồn vốn dự địa*”) làm căn cứ quyết định chủ trương đầu tư dự án chuyển tiếp thực hiện sang Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau (*không quá 20% tổng mức vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn hiện hành, tương đương với mức ứng trước dự toán ngân sách theo quy định tại Khoản 1 Điều 57 Luật Ngân sách nhà nước*). Quy định như đề xuất trên bảo đảm có giới hạn nhất định để cân nhắc hiệu quả bố trí vốn trong phạm vi hạn mức nguồn vốn, tránh việc lạm dụng, quyết định chủ trương đầu tư tùy tiện, dàn trải, không ảnh hưởng đến giá trị vốn giải ngân thuộc Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, đồng thời không tác động lớn đến tổng mức vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn kế tiếp, đặc biệt là bảo đảm có căn cứ thực hiện hoạt động đầu tư công liên tục, nhất là năm đầu tiên của chu kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn, không phải chờ sau khi dự án mới hoàn thiện thủ tục đầu tư (được quyết định chủ trương đầu tư) mới có thể phân bổ được kế hoạch vốn đầu tư công hằng năm.

Đây là vấn đề liên quan đến tính liên tục của hoạt động đầu tư công, tránh gián đoạn, chậm trễ của các dự án do phải chờ nguồn vốn kế hoạch được phê duyệt mới có thể quyết định chủ trương đầu tư, tác động rất lớn đến hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công. Từ thực tế trên, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho phép hoàn thiện quy định này theo hướng quy định mức vốn dự địa của Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành để quyết định chủ trương đầu tư toàn bộ dự án kéo dài sang giai đoạn sau mà không vi phạm quy định cấm của Luật Đầu tư công, bảo đảm phù hợp thực tế, giải quyết vướng mắc trong triển khai Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, bảo đảm khả thi trong triển khai thi hành Luật.

Tiếp theo Báo cáo số 107/BC-CP ngày 26 tháng 3 năm 2019, trên đây là một số ý kiến của Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải trình bổ sung về việc tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện đối với một số vấn đề lớn, nội dung

² Khoản 22, Điều 4 và Khoản 8, Điều 41, Luật NSNN.

quan trọng của dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi). Việc chỉnh lý, hoàn thiện các quy định nêu trên bảo đảm tính đồng bộ của chính sách, chất lượng và tính khả thi của dự án Luật. Chính phủ xin báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Ban kinh tế Trung ương;
- Văn phòng Quốc hội;
- Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội;
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
- Bộ Tài chính;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- VPCP: BTCN, các PCN,
Trợ lý, Thư ký TTg, các PTTg,
các Vụ, cục: KTTH, CN, NN, KGVX, QHQT,
QHĐP, KSTT;
- Lưu: VT, PL (3b). 135

**TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG
BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**



Nguyễn Chí Dũng