

LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG NĂM 2019: GỠ "NÚT THẮT" TRONG HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ CÔNG

LÊ NHẬT BẢO, NGÔ THỊ KIM HOÀNG

Nhận thức được tầm quan trọng của pháp luật về đầu tư công, năm 2014, Việt Nam đã xây dựng và ban hành đạo luật về đầu tư công (Luật Đầu tư công năm 2014). Tuy nhiên, sau một thời gian triển khai thi hành Luật Đầu tư công năm 2014 vào thực tiễn đã xuất hiện những hạn chế, bất cập gây cản trở đến hoạt động đầu tư công. Để tháo gỡ những hạn chế, bất cập của Luật Đầu tư công năm 2014, ngày 13/6/2019, Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư công năm 2019, có hiệu lực từ ngày 01/01/2020. Luật này được kỳ vọng sẽ gỡ những "nút thắt" trong hoạt động đầu tư công ở Việt Nam trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Luật Đầu tư công, ngân sách nhà nước, nợ công, tài sản nhà nước

PUBLIC INVESTMENT LAW 2019: REMOVE THE "BOTTLENECK" IN PUBLIC INVESTMENT ACTIVITIES

Le Nhat Bao, Ngo Thi Kim Hoang

Recognizing the importance of the law on public investment, in 2014, the National Assembly passed the Law on Public Investment (2014 Law on Public Investment). After a period of implementing the 2014 Law on Public Investment in practice, the Law has also created limitations and shortcomings that hinder public investment activities. To remove these limitations and shortcomings, on June 13, 2019, the National Assembly passed the 2019 Law on Public Investment, effective from January 1, 2020. This law is expected to remove the "bottlenecks" in public investment activities in Vietnam in the new context.

Keywords: Law on public investment, state budget, public debt, State property

Ngày nhận bài: 13/8/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 27/8/2020

Ngày duyệt đăng: 8/9/2020

Vai trò của Luật Đầu tư công đối với hoạt động đầu tư

Đầu tư công là một công cụ kinh tế của Nhà nước, có thể đem lại những lợi ích to lớn cho nền kinh tế, nhất là đối với các nước trong tiến trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên,

vấn đề đầu tư công cũng có thể trở thành một gánh nặng cho quốc gia, nếu sử dụng thái quá, gây dàn trải, kém hiệu quả, thậm chí là lãng phí, không cần thiết và góp phần tạo ra hiệu ứng nợ công. Vậy nên, vấn đề thắt chặt đầu tư công, vừa nâng cao hiệu quả sử dụng vốn cần tới nhiều công cụ và thể chế khác nhau, trong đó hệ thống pháp luật đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế.

Nhận thức được tầm quan trọng của pháp luật về đầu tư công, năm 2014, Việt Nam đã xây dựng và ban hành đạo luật về đầu tư công (Luật Đầu tư công năm 2014). Đây là lần đầu tiên, chính sách về đầu tư công được ghi nhận trong một đạo luật, thể hiện rõ tầm quan trọng của lĩnh vực này. Bên cạnh đó, hàng loạt các đạo luật khác có liên quan cũng được cập nhật, sửa đổi, bổ sung để đảm bảo tính tương thích. Tuy nhiên, sau một thời gian triển khai thi hành Luật Đầu tư công năm 2014 đã phát sinh tồn tại hạn chế, bất cập gây cản trở đến hoạt động đầu tư công.

Để tháo gỡ những hạn chế, bất cập, ngày 13/6/2019, Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư công năm 2019 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2020). Tiếp đến, ngày 6/4/2020, Chính phủ ban hành Nghị định số 40/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng, thống nhất trong quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công, qua đó, phần nào khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí, chậm tiến độ, nợ đọng kéo dài...

Mặt khác, hoạt động đầu tư công liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như: Luật Ngân



sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Quy hoạch... Phải khẳng định, sự ra đời của Luật Đầu tư công năm 2019 đã tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ hình thành, thẩm định, thẩm tra, quyết định cấp ngân sách, kiểm soát chi tiêu, nghiệm thu, vận hành cho đến đánh giá hiệu quả dự án sau khi hoàn thành. Thông qua đạo luật này, hoạt động đầu tư công được thực hiện một cách chính thống, mang tính bắt buộc chung và được đảm bảo thi hành bằng cưỡng chế nhà nước. Bên cạnh đó, phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công năm 2019 đã bao quát được cả vấn đề quản lý sử dụng các nguồn vốn đầu tư công.

Sự ra đời của Luật Đầu tư công năm 2019 đã tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ hình thành, thẩm định, thẩm tra, quyết định cấp ngân sách, kiểm soát chi tiêu, nghiệm thu, vận hành cho đến đánh giá hiệu quả dự án sau khi hoàn thành.

Một trong số những điểm mới quan trọng của Luật Đầu tư công năm 2019 là xây dựng định nghĩa chung về nguồn vốn đầu tư công. Cụ thể, quy định hai loại vốn đầu tư công gồm: Vốn ngân sách nhà nước và vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

So với Luật Đầu tư công năm 2014, đây là một thay đổi lớn, kéo theo thay đổi các quy trình, trình tự, thủ tục về dự án và kế hoạch đầu tư công, giúp đơn giản hóa quy trình, không còn phân biệt giữa các loại nguồn vốn của ngân sách nhà nước (trước đây có sự phân biệt giữa ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, công trái quốc gia, tín dụng đầu tư...). Sự thay đổi này giúp xây dựng được quy trình riêng cho các dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật theo hướng tăng cường phân cấp, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị, cơ quan có nguồn vốn này nhưng vẫn đảm bảo được công tác theo dõi, giám sát và tổng hợp báo cáo.

Trên cơ sở giữ các nguyên tắc về phân cấp quản lý đầu tư công, quyền hạn của các cấp, các ngành như hiện nay, Luật Đầu tư công năm 2019 đã chế định các quyền hạn và trách nhiệm của các cấp trong toàn bộ quá trình đầu tư của các chương

trình, dự án từ lập kế hoạch, phê duyệt đến triển khai theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công một cách rõ ràng, cụ thể. Với các quy định này xác định rõ được trách nhiệm của từng cá nhân, tổ chức trong từng khâu của hoạt động đầu tư, yêu cầu từng cá nhân tham gia vào quá trình hoạt động đầu tư công phải chịu trách nhiệm cá nhân về các quyết định của mình.

Mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công với các luật khác

Luật Đầu tư công năm 2019 có vai trò quan trọng, nhưng để kiểm soát hiệu quả đầu tư công cần đến cả hệ thống pháp luật, với sự can thiệp của nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, chứ không chỉ bằng một đạo luật riêng biệt. Do đó, song hành với quá trình luật hoá đầu tư công cần điều chỉnh các đạo luật khác để đảm bảo tính thống nhất, tránh chồng chéo, mâu thuẫn. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công năm 2019 với các luật khác (Luật Xây dựng năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2018 và 2020)) chưa rõ ràng, dẫn đến hiện tượng “dẫm chân lên nhau”.

Luật Đầu tư công đóng vai trò là luật khung, áp dụng chung cho các hoạt động đầu tư công, “việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư công, hoạt động đầu tư công phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”, nhưng Luật này chưa giải quyết được vấn đề xung đột pháp luật với các đạo luật khác.

Về mặt lý luận, xét trong mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công và Luật Xây dựng, thì Luật Đầu tư công có thể được xem là “luật chung”, còn Luật Xây dựng là “luật riêng”. Khi đó, nguồn vốn đầu tư công mà không có đầu tư xây dựng thì được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công, đối với nguồn vốn đầu tư công thực hiện cho đầu tư xây dựng công trình thì phải tuân theo các quy định của Luật Xây dựng. Bởi vì, những vấn đề này đã được quy định trong Luật Xây dựng với tính cách là một đạo luật chuyên ngành về đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng. Vì vậy, nếu cần phải điều chỉnh những vấn đề hoạt động xây dựng thì Luật Đầu tư công chỉ dừng ở mức quyết định đầu tư, kế hoạch cấp vốn, các biện pháp bảo đảm đủ nguồn vốn, các biện pháp hạn chế tình trạng nợ đọng, tình trạng thi công kéo dài, tình trạng công trình đắp chiếu... do thiếu vốn, hoặc phân bổ vốn thiếu khoa học.

Còn những vấn đề khác như từ khâu lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả

thi, khảo sát, thiết kế, thi công xây dựng công trình, nghiệm thu bàn giao đưa vào sử dụng phải tuân theo Luật Xây dựng. Tuy vậy, các quy định hiện nay trong cả hai đạo luật đều chưa có các chỉ dẫn cần thiết làm ranh giới phân định phạm vi điều chỉnh. Điều này phần nào làm giảm hiệu lực và tính minh bạch của pháp luật.

Một vấn đề khác chưa hợp lý trong việc áp dụng Luật Xây dựng vốn đã tồn tại từ Luật Đầu tư công năm 2014 nhưng chưa được giải quyết triệt để tại Luật Đầu tư công năm 2019. Đó là một số dự án mua tài sản, ứng dụng công nghệ thông tin có cấu phần xây dựng nhưng tỷ lệ rất nhỏ (chẳng hạn như chỉ chiếm 1-5% tổng mức đầu tư dự án). Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật Đầu tư công năm 2019, dự án này vẫn được phân loại dự án có cấu phần xây dựng (phải lấy ý kiến thẩm định của cơ quan chuyên môn về xây dựng). Điều này làm giảm hiệu lực áp dụng của Luật Đầu tư công năm 2019.

Luật Đầu tư công năm 2019 với nhiều điểm mới tiến bộ nhưng chủ yếu chỉ xử lý được những vướng mắc trong thủ tục đầu tư công, không xử lý được những vấn đề liên quan đến đấu thầu, đất đai, xây dựng, bảo vệ môi trường. Do đó, nhóm tác giả cho rằng phải làm rõ vai trò của Luật Đầu tư công với các luật khác bằng những văn bản quy phạm cụ thể, rõ ràng và dễ hiểu.

Luật Đầu tư công năm 2019 với nhiều điểm mới tiến bộ nhưng chủ yếu chỉ xử lý được những vướng mắc trong thủ tục đầu tư công, không xử lý được những vấn đề liên quan đến đấu thầu, đất đai, xây dựng, bảo vệ môi trường. Do đó, nhóm tác giả cho rằng, phải làm rõ vai trò của Luật Đầu tư công với các luật khác bằng những văn bản quy phạm cụ thể, rõ ràng và dễ hiểu. Luật Đầu tư công cần được bổ sung thêm một quy định tại Điều 3 về nguyên tắc áp dụng pháp luật với nội dung khẳng định ưu tiên hiệu lực của các đạo luật khác trong các hoạt động đầu tư công có tính đặc thù mà Luật Xây dựng là một ví dụ điển hình.

Vấn đề phân cấp quản lý hoạt động đầu tư công

Mặc dù, tinh thần của Luật Đầu tư công năm 2019 là phân cấp mạnh mẽ thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, vừa đảm bảo thẩm quyền của các cơ quan Quốc hội, hội đồng nhân dân, vừa tăng tính chủ động, phù hợp với điều kiện thực tế của mỗi địa phương, xử lý được những tình huống phức tạp như dự án sử dụng nhiều nguồn vốn thuộc các cấp ngân

sách khác nhau. Tuy nhiên, việc các địa phương triển khai điểm mới này đến đâu lại là vấn đề khác, bởi dù được trao quyền nhưng lãnh đạo các địa phương có tâm lý sợ trách nhiệm, lúng túng trong thực hiện. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho việc giải ngân nguồn vốn đầu tư công chậm trễ.

Vấn đề chậm giải ngân vốn đầu tư công trong nhiều năm qua đã trở thành “nút thắt” của nền kinh tế. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, lũy kế giải ngân vốn đầu tư công từ đầu năm đến 31/7/2020 là 193.040 tỷ đồng, đạt 40,98% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao. Như vậy, so với kế hoạch tình hình giải ngân vẫn ở mức thấp.

Việc tổ chức triển khai tinh thần phân cấp cho địa phương chưa được thực hiện đầy đủ là một nút thắt làm giảm hiệu lực của Luật Đầu tư công năm 2019. Thực tế cho thấy, cả địa phương và trung ương hiện đều có vai trò rất lớn đối với các dự án đầu tư công do trung ương quản lý. Chẳng hạn như: Các cơ quan nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp trong các công việc về giải phóng mặt bằng, tổ chức bố trí tái định cư... Đây là vấn đề mà các cơ quan nhà nước ở địa phương rất thường xuyên viện dẫn để lý giải cho việc chậm giải ngân vốn đầu tư công. Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện, bản thân chính quyền địa phương không dứt khoát, quyết liệt xử lý những vấn đề tồn đọng mà có khuynh hướng xin ý kiến của các cấp chính quyền trung ương. Thực trạng này làm cho công tác giải phóng mặt bằng, bồi thường kéo dài ra.

Ngược lại, vai trò của các bộ, ngành trung ương đối với các dự án đầu tư của địa phương là không nhỏ, như cho ý kiến về chủ trương đầu tư, đánh giá tính khả thi dự án, đề xuất bố trí vốn... Khung pháp lý về đầu tư công hiện đang phân tách rất rạch ròi thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý nhà nước và giữa các chính quyền các cấp với nhau, nhưng bản thân nội tại các cơ quan nhà nước lại triển khai thi hành theo hướng phức tạp hoá, làm cho việc quản lý dự án đầu tư công trở nên chông chéo, không rõ ràng.

2020 là năm chuyển tiếp giữa Luật cũ và Luật mới, việc cải thiện hiện tượng trên có thể chưa rõ nét, trong thời gian tới để giải quyết được những tồn tại ở khâu phân cấp quản lý và vấn đề chậm trễ trong giải ngân vốn đầu tư công, đòi hỏi các cấp, các ngành cần phải thực hiện đồng bộ nhiều biện pháp khác nhau, trong đó việc phân cấp quản lý phải thực hiện đầy đủ và nghiêm túc theo Luật Đầu tư công năm 2019.

Cụ thể, việc tổ chức triển khai thi hành pháp luật,

chính quyền trung ương không nên can thiệp vào quy trình ra quyết định của cấp dưới, cần khuyến khích địa phương sử dụng quyền hạn được pháp luật quy định để tự ra quyết định, đi kèm với đó là cơ chế tự chịu trách nhiệm. Đồng thời, những cá nhân vi phạm pháp luật đầu tư công phải được xử lý kịp thời để đảm bảo tính răn đe, hiệu quả của pháp luật.

Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công

Khoản 4 Điều 12 Luật Đầu tư công năm 2019 ghi nhận một trong những nguyên tắc quản lý đầu tư công là “quản lý việc sử dụng vốn đầu tư công theo đúng quy định đối với từng nguồn vốn; bảo đảm đầu tư tập trung, đồng bộ, chất lượng, tiết kiệm, hiệu quả và khả năng cân đối nguồn lực; không để thất thoát, lãng phí”. Tuy nhiên, công tác xây dựng định hướng, quy hoạch và kế hoạch sử dụng vốn đầu tư công hiện nay chưa bám sát kế hoạch, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương. Trách nhiệm của chính quyền địa phương hiện nay còn rất mờ nhạt. Thêm vào đó, tiến độ thực hiện và giải ngân vốn đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước do các bộ ngành, địa phương quản lý trong thời gian gần đây đạt hiệu quả thấp.

Để tháo gỡ các “nút thắt” trên khi triển khai thực thi Luật Đầu tư công năm 2019, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

Thứ nhất, tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát để bảo đảm bố trí vốn tập trung theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công; đồng thời cần có những công cụ quản lý hiệu quả để giám sát tiến trình và giảm quy mô đầu tư công.

Xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư để hạn chế việc can thiệp, chi phối, đưa ra quá nhiều dự án, không phù hợp với khả năng nguồn vốn, tổ chức tốt công tác giải phóng mặt bằng để đảm bảo tiến độ xây dựng; Tăng cường vai trò của người dân, các tổ chức xã hội, các phương tiện truyền thông trong việc giám sát khi thực hiện.

Thứ hai, giám sát chặt chẽ công tác đấu thầu, lựa chọn nhà thầu, cần tuân thủ cơ chế đấu thầu công khai đối với dự án công, bảo đảm lựa chọn được nhà thầu có đủ năng lực thực hiện dự án.

Hơn nữa, cần nâng cao vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong toàn bộ quá trình đầu tư công. Hiện nay, vai trò của Kiểm toán Nhà nước đối với các dự án đầu tư công đã được quy định tại Điều 86 Luật Đầu tư công năm 2019. Với cơ sở pháp lý quan trọng này,

Kiểm toán Nhà nước có thể đóng góp quan trọng vào công tác theo dõi, đánh giá các dự án đầu tư công, cung cấp các kết quả kiểm toán làm nguồn thông tin để xử lý các vi phạm.

Thứ ba, khuyến khích đầu tư trực tiếp của nhà đầu tư tư nhân. Luật Đầu tư công năm 2019 đã đưa ra nguyên tắc khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân trực tiếp đầu tư hoặc đầu tư theo hình thức đối tác công - tư các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và cung cấp các dịch vụ công, ưu tiên thực hiện đầu tư theo hình thức công-tư đối với các dự án có khả năng thu hồi vốn.

Để đảm bảo quyền lợi của các tổ chức, cá nhân thực hiện dự án theo hình thức công-tư, phần vốn đầu tư công của Nhà nước phải được quản lý chặt chẽ, phần vốn đóng góp của các thành phần kinh tế khác vào dự án được tạo điều kiện thuận lợi để chủ động thực hiện theo đúng mục tiêu đầu tư và cam kết với Nhà nước.

Ở tầm vĩ mô, việc phân bổ vốn đầu tư công cần giảm bớt đầu tư cho hoạt động sản xuất kinh doanh vì hoạt động này khu vực tư nhân có thể làm tốt, do đó giảm bớt chức năng kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước.

Bên cạnh đó, vấn đề đầu tư công cần tập trung chủ yếu vào xây dựng các công trình công ích, đồng thời phân bổ vốn cho những dự án đã hoàn thành và hạn chế khởi công các dự án mới trong khi nhiều dự án cũ chưa được hoàn thành, đảm bảo cho các dự án đúng tiến độ.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Đầu tư công năm 2014;
2. Quốc hội, Luật Đầu tư công năm 2019;
3. Phạm Duy Nghĩa (2011), “Vai trò của pháp luật trong kiểm soát đầu tư công”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16 (201);
4. Phạm Tuấn Khải (2011), “Những vấn đề đang đặt ra trong chính sách đầu tư công”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16 (201);
5. “Phân cấp mạnh mẽ, đảm bảo hiệu quả vốn đầu tư công”, <https://baodautu.vn/phan-cap-manh-me-dam-bao-hieu-qua-von-dau-tu-cong-d101993.html>, truy cập ngày 23/8/2020;
6. Đỗ Thiên Anh Tuấn, “Xử lý trách nhiệm chậm giải ngân đầu tư công: Phải chữa từ những bất cập sâu xa”, <https://baodautu.vn/xu-ly-trach-nhiem-cham-giai-ngan-dau-tu-cong-phai-chua-tu-nhung-bat-cap-sau-xa-d128105.html>, truy cập ngày 24/8/2020.

Thông tin tác giả:

Th.S. Lê Nhật Bảo, Ngô Thị Kim Hoàng
 Khoa Luật Thương mại - Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
 Email: lenhatbao@gmail.com