

CẢI CÁCH THẨM QUYỀN QUYẾT ĐỊNH ĐẦU TƯ TRONG ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

ThS. PHẠM HỮU MINH

Bộ Xây dựng

Cải cách về thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng đối với cải cách thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước nói chung và trong quản lý nhà nước về lĩnh vực đầu tư xây dựng (ĐT XD) nói riêng.

Thẩm quyền trong quản lý ĐT XD gồm *thẩm quyền hành chính* và *thẩm quyền quản trị kinh doanh*.

Thẩm quyền hành chính trong quản lý ĐT XD được hiểu là nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hoặc của người đứng đầu cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong việc quyết định các cơ chế, chính sách, pháp luật, kế hoạch về ĐT XD và các công việc của quá trình quản lý dự án ĐT XD. Thẩm quyền của cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong quản lý ĐT XD được quy định trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐT XD và văn bản hành chính quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan và người đứng đầu cơ quan đó.

Thẩm quyền quản trị kinh doanh trong quản lý ĐT XD là nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu doanh nghiệp quyết định những công việc trong quá trình xây dựng và quản lý kế hoạch, chủ trương đầu tư, dự án ĐT XD.

Thông thường quy trình triển khai một dự án ĐT XD từ khi có ý tưởng đầu tư đến khi đưa dự án vào vận hành khai thác

gồm nhiều khâu, trong mỗi khâu gồm một số bước. Đối với các dự án thuộc nguồn vốn nhà nước do doanh nghiệp nhà nước (DN NN) làm chủ đầu tư, nhất là các dự án lớn: nhóm A hoặc dự án quan trọng đặc biệt, Nhà nước quy định rõ thẩm quyền quyết định nhiều nội dung trong triển khai dự án như giải quyết các thủ tục về đất đai; đền bù giải phóng mặt bằng; cho phép đầu tư; thẩm định dự án và quyết định đầu tư; cấp phép xây dựng; thẩm định và quyết định phê duyệt thiết kế, dự toán; đấu thầu; thanh toán, giải ngân vốn đầu tư; nghiệm thu bàn giao; quyết toán vốn đầu tư và một số nội dung khác. Trong phạm vi của bài viết này, chúng tôi đề cập một số vấn đề về cải cách thẩm quyền trong thẩm định dự án đầu tư và quyết định đầu tư.

1. Một số cải cách về thẩm quyền trong quản lý đầu tư xây dựng.

Nhìn lại quá trình cải cách thẩm quyền trong quản lý ĐT XD thời gian qua cho thấy, việc cải cách thẩm quyền quyết định đầu tư trong đổi mới cơ chế quản lý nhà nước về ĐT XD đã đạt được một số kết quả khả quan, góp phần xác định rõ hơn các quy định về dự án đầu tư cũng như quy định về thẩm quyền thẩm định dự án đầu tư và quyết định ĐT XD.

a. Về quy định dự án đầu tư.

Nhằm khắc phục những điểm yếu về quy định dự án ĐT XD trước đó, ngày 20-

10-1994, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 177/CP quy định tất cả các dự án đầu tư nhóm A đều phải được hình thành qua 2 bước: *báo cáo nghiên cứu tiền khả thi* (làm cơ sở để quyết định chủ trương đầu tư) và *báo cáo nghiên cứu khả thi* (làm cơ sở để phê duyệt quyết định phê duyệt dự án đầu tư). Riêng đối với những dự án được Thủ tướng Chính phủ cho phép thì bỏ qua bước lập báo cáo tiền khả thi. Đến Nghị định số 07/2003/NĐ-CP ngày 30-01-2003 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng ban hành kèm theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP và Nghị định số 12/2000/NĐ-CP đã quy định cụ thể hơn. Theo đó chỉ có các dự án nhóm A chưa có trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng được duyệt hoặc chưa có văn bản chấp thuận của cấp có thẩm quyền thì mới phải lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi để làm cơ sở chấp thuận chủ trương đầu tư. Nhờ đó, từ sau năm 2003, công tác quy hoạch đã được đẩy mạnh hơn, nhiều quy hoạch ngành, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng vùng, các địa phương trong cả nước đã được công bố, chỉ có một số lượng không lớn dự án đầu tư phải lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Điều này có nghĩa là việc Thủ tướng Chính phủ phải xem xét từng dự án nhóm A để cho phép đầu tư đã được giảm nhiều so với trước.

Tiếp theo, tại Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 17-02-2005, Chính phủ đã bãi bỏ quy định dự án đầu tư phải lập 2 bước (báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu khả thi). Theo quy định tại Nghị định này thì dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A (không phân biệt nguồn vốn) mới phải lập báo

cáo đầu tư để làm cơ sở trình Thủ tướng Chính phủ cho phép đầu tư. Để có căn cứ quyết định đầu tư, chủ đầu tư cần trình cấp có thẩm quyền quyết định dự án đầu tư và phải tổ chức lập dự án đầu tư.

b. Về thẩm quyền thẩm định dự án đầu tư và quyết định đầu tư:

Việc cải cách thẩm quyền thẩm định dự án đầu tư và quyết định đầu tư đã được tiến hành theo hướng ngày càng mở rộng hơn việc phân cấp, trao quyền cho cơ quan cấp dưới và cho người có thẩm quyền thuộc DNNN.

Theo quy định tại Nghị định số 177/CP thì tất cả các dự án nhóm A đều do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư. Việc thẩm định được thực hiện bởi Hội đồng thẩm định cấp nhà nước. Hội đồng thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hoặc báo cáo nghiên cứu khả thi để có cơ sở trình Thủ tướng Chính phủ. Các dự án nhóm B, C do bộ trưởng (đối với dự án của chủ đầu tư thuộc bộ) hoặc chủ tịch tỉnh (đối với dự án của chủ đầu tư thuộc địa phương) quyết định đầu tư. Việc thẩm định các dự án nhóm B, C được thực hiện bởi Hội đồng thẩm định cấp bộ hoặc cấp tỉnh do Bộ trưởng hoặc chủ tịch UBND tỉnh ký quyết định thành lập. Đối với dự án nhóm B trước khi ký quyết định phê duyệt phải có ý kiến thoả thuận của Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (nay là Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Việc thành lập các Hội đồng thẩm định, nhất là ở cấp bộ và cấp tỉnh thường gồm các chuyên gia về lĩnh vực liên quan, công tác ở nhiều cơ quan khác nhau hoặc chuyên gia đã nghỉ hưu. Mỗi lần thẩm định một dự án lại phải thành lập một Hội đồng với thành phần khác nhau gây khó khăn cho chủ đầu tư trong việc gửi tài liệu đến thành viên Hội đồng. Mặt khác, thời gian để từng thành viên

nghiên cứu hồ sơ cũng có hạn do chủ đầu tư thường gửi muộn. Điều đó cho thấy, chế độ hoạt động của Hội đồng chưa chặt chẽ, việc thực hiện “cơ chế Hội đồng” tính trách nhiệm của từng cá nhân thành viên và trách nhiệm pháp lý của việc thẩm định chưa cao, vì vậy, chất lượng thẩm định nhiều dự án đầu tư còn hạn chế. Để khắc phục “cơ chế Hội đồng”, ngày 16-7-1996, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 42/CP quy định việc thẩm định là trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và không phải thành lập các hội đồng thẩm định. Đối với báo cáo nghiên cứu khả thi, Thủ tướng Chính phủ xem xét trên cơ sở thẩm định của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT và ý kiến của bộ quản lý ngành trong vòng 20 ngày. Báo cáo nghiên cứu khả thi đối với dự án nhóm A do Bộ KH&ĐT chủ trì thẩm định, tùy theo tính chất của dự án, chỉ khi Thủ tướng Chính phủ yêu cầu thì Hội đồng thẩm định nhà nước mới nghiên cứu và có ý kiến tư vấn. Đối với dự án nhóm B, C người có thẩm quyền quyết định đầu tư thành lập cơ quan chuyên môn để thẩm định dự án.

Nghị định số 42/CP cũng đã quy định rõ hơn thẩm quyền quyết định đầu tư hoặc cho phép đầu tư, cấp phép đầu tư theo phân cấp tùy thuộc vào nguồn vốn của dự án. Đối với dự án nguồn vốn nhà nước: Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư các dự án nhóm A; bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định đầu tư các dự án nhóm B,C; riêng nhóm B phải có ý kiến của Bộ KH&ĐT và bộ trưởng bộ quản lý ngành về quy hoạch phát triển ngành và nội dung kinh tế - kỹ thuật của dự án. Bộ trưởng Bộ KH&ĐT được quyết định đầu tư dự án ODA nhỏ hơn 1,5 triệu USD (không kể vốn đối ứng trong nước). Các tổng cục và cục trực thuộc các bộ

được uỷ quyền quyết định đầu tư dự án nhóm C. Hội đồng quản trị Tổng công ty (TCT) 91 được phân cấp quyết định đầu tư dự án nhóm B có mức vốn nhỏ hơn 50% mức vốn nhóm B tối đa ghi trong phụ lục kèm theo Nghị định số 42/CP. Hội đồng quản trị TCT 90 được phân cấp quyết định đầu tư dự án nhóm C. Riêng 2 thành phố lớn (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) thì chủ tịch UBND quận, huyện được chủ tịch UBND thành phố uỷ quyền quyết định đầu tư dự án với mức vốn dưới 2 tỉ đồng. Các tỉnh còn lại, chủ tịch UBND cấp huyện được uỷ quyền quyết định đầu tư dự án vốn dưới 500 triệu đồng. Đối với dự án không sử dụng nguồn vốn nhà nước, Bộ trưởng Bộ KH&ĐT cấp giấy phép đầu tư dự án nhóm A, chủ tịch UBND tỉnh cho phép và đồng thời cấp phép đầu tư dự án nhóm B, sau khi có ý kiến của bộ trưởng bộ quản lý ngành. Sở KH&ĐT cấp phép đầu tư dự án nhóm C sau khi chủ tịch UBND cấp tỉnh cho phép đầu tư.

Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn của các tổ chức kinh tế không thuộc các DNNN và vốn đầu tư của dân, chủ đầu tư lập thủ tục trình cơ quan có thẩm quyền xem xét cấp giấy phép kinh doanh hoặc giấy phép xây dựng.

Nghị định số 42/CP đã mở rộng phân cấp và uỷ quyền quyết định và cho phép, cấp phép đầu tư, nhưng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Ngày 23-8-1997, Chính phủ ban hành Nghị định số 92/CP quy định mở rộng hơn việc phân cấp quyết định đầu tư. Hội đồng quản trị TCT 91 được phân cấp quyết định đầu tư các dự án nhóm B, C sử dụng nguồn vốn vay thương mại và vốn đầu tư của các DNNN. Riêng dự án nhóm B vẫn phải có ý kiến của Bộ KH&ĐT và bộ quản lý ngành.

Tiếp đó, ngày 08-7-1999, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 52/1999/NĐ-CP quy định rõ hơn thẩm quyền quyết định đầu tư đối với dự án thuộc từng loại nguồn vốn cụ thể. Theo quy định tại Nghị định này thì đối với dự án sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước, vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư dự án nhóm A; bộ trưởng và cấp tương đương, chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định đầu tư dự án nhóm B, C như quy định tại Nghị định số 42/CP. Riêng dự án nhóm B không cần thoả thuận của Bộ KH&ĐT và bộ quản lý ngành. Chủ tịch UBND TP. Hồ Chí Minh, TP. Hà Nội được uỷ quyền cho giám đốc sở KH&ĐT quyết định đầu tư dự án có mức vốn dưới 2 tỉ đồng; các tỉnh còn lại giám đốc sở KH&ĐT được uỷ quyền quyết định đầu tư dự án có mức vốn dưới 500 triệu đồng. Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã được quyết định đầu tư dự án sử dụng nguồn vốn ngân sách do HĐND tỉnh phân cấp.

Hội đồng quản trị TCT 91 được quyết định đầu tư dự án nhóm B, C sử dụng nguồn vốn tín dụng nhà nước hoặc vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh. Hội đồng quản trị TCT 90 được quyết định dự án đầu tư nhóm C với nguồn vốn tương tự. Đối với dự án sử dụng nguồn vốn đầu tư phát triển của DNNN, người có thẩm quyền được quyết định đầu tư dự án nhóm B,C. Tiếp tục cải cách theo hướng mở rộng việc phân cấp, ngày 05-5-2000, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2000/NĐ-CP mở rộng phân cấp cho người có thẩm quyền của TCT 90, 91. Theo đó, người có thẩm quyền của TCT 91 được quyết định đầu tư dự án nhóm B,C; TCT 90 được quyết định đầu tư dự án nhóm C từ nguồn vốn tín dụng nhà

nước, tín dụng do Nhà nước bảo lãnh và tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Đối với nguồn vốn đầu tư phát triển của DNNN và nguồn tín dụng thương mại, thì hội đồng quản trị TCT nhà nước (91, 90) quyết định đầu tư dự án nhóm B,C. Nghị định số 12/2000/NĐ-CP cũng đã quy định cụ thể hơn về trường hợp dự án đã được sửa đổi, ví dụ: dự án nhóm B trước đây mức vốn tối đa là 400 tỉ đồng được nâng lên tối đa 600 tỉ đồng.

Ngày 07-02-2005, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 16/2005/NĐ-CP, theo quy định tại Nghị định này thì Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết định đầu tư các dự án mà Quốc hội thông qua và cho phép đầu tư. Đối với dự án sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước; bộ trưởng, chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt dự án đầu tư nhóm A, B, C, đồng thời được uỷ quyền hoặc phân cấp cho cơ quan cấp dưới trực tiếp quyết định đầu tư đối với dự án nhóm B,C. Đối với dự án vốn ngân sách địa phương, tùy theo điều kiện cụ thể, chủ tịch UBND cấp tỉnh quy định cho chủ tịch UBND cấp huyện được quyết định đầu tư dự án với mức vốn dưới 5 tỉ đồng và chủ tịch UBND cấp xã được quyết định đầu tư dự án với mức vốn dưới 3 tỉ đồng. Chủ tịch UBND cấp huyện, xã quyết định ĐTXD dự án sau khi thông qua HĐND cùng cấp.

2. Một vài nhận xét và đề xuất.

Việc Chính phủ thực hiện dần từng bước trao thẩm quyền quyết định nhiều nội dung quản lý dự án ĐTXD thuộc nguồn vốn nhà nước cho các cơ quan và chủ thể cấp dưới, đã giảm được đáng kể số lượng dự án đầu tư có nội dung triển khai phải trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. Trong số 12.000 dự án vốn ngân sách trong kế hoạch năm 2004 Chính phủ chỉ kiểm soát khoảng 150 dự

án, còn lại phân cấp cho các bộ, ngành, địa phương quyết định. Trong phân bổ ngân sách năm 2005, Thủ tướng Chính phủ chỉ giao danh mục dự án nhóm A và tổng mức đầu tư dự án nhóm A khoảng 150 dự án. Bộ trưởng và chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định phân bổ cụ thể. Còn các dự án nhóm B, C của các địa phương đều do HĐND, UBND các tỉnh, thành phố quyết định hoàn toàn.

Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ngoài vốn ngân sách nhà nước, chủ đầu tư tự quyết định đầu tư và tự chịu trách nhiệm.

Qua xem xét quá trình cải cách thẩm quyền quyết định đầu tư và thẩm định dự án đầu tư xây dựng có thể rút ra một nhận xét sau:

Một là, việc mở rộng phân cấp và trao thẩm quyền quyết định ĐTXD cho các cơ quan hành chính nhà nước được Chính phủ tiến hành theo từng bước, từ cấp cao đến cấp thấp hơn (đến năm 2005 việc phân cấp thẩm quyền đầu tư được thực hiện đến cấp xã). Việc này đã tạo điều kiện để Thủ tướng Chính phủ có thời gian tập trung điều hành bộ máy hành chính nhà nước, đảm bảo hoạt động thông suốt từ trung ương đến địa phương, đồng thời, tăng cường trách nhiệm và tính chủ động của các cơ quan hành chính cấp dưới trong quyết định ĐTXD thuộc địa phương, ngành.

Hai là, những cải cách về thẩm quyền đầu tư đã thể hiện ngày càng rành mạch hơn việc quản lý các nguồn vốn, trong đó vốn ngân sách nhà nước được quản lý ngày càng chặt chẽ hơn. Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn tín dụng và vốn huy động khác, ngày càng được hoàn thiện theo hướng chuyển quyền quyết định đầu tư cho doanh nghiệp và cho chủ đầu tư tự quyết định và tự chịu trách

nhệm. Điều đó thể hiện sự chuyển biến rõ nét trong việc tách bạch chức năng quản lý nhà nước của bộ máy cơ quan nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh của các chủ thể kinh tế, kể cả DNNN.

Ba là, việc phân cấp quyết định nhiều nội dung của quá trình triển khai dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước đi đôi với tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của cơ quan chức năng quản lý nhà nước và phù hợp với trình độ quản lý của từng cấp đã từng bước được chú trọng. Hiện nay, trình độ quản lý công tác ĐTXD của phần lớn đội ngũ cán bộ trong lĩnh vực này có tiến bộ nhiều so với những năm trước đây, tuy nhiên theo đánh giá của nhiều nhà quản lý và chuyên gia trong lĩnh vực xây dựng, thì còn rất bất cập so với yêu cầu.

Bốn là, công tác đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực ngày càng được tăng cường. Tuy nhiên, để nâng cao hơn nữa năng lực quản lý ĐTXD, trước mắt, cần tập trung làm tốt công tác tập huấn, đào tạo kỹ năng và kiến thức quản lý nhà nước, quản lý dự án cho đội ngũ cán bộ ở các cấp (theo thống kê hiện nay, riêng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTXD do cấp trung ương ban hành có tới 150 văn bản thường xuyên được cập nhật, bổ sung). Đây cũng là một trong những giải pháp quan trọng nhằm thúc đẩy cải cách hành chính và đổi mới quản lý về ĐTXD □

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Văn Thâm (chủ biên), Võ Kim Sơn, *Thủ tục hành chính lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
2. Luật Xây dựng ngày 26-11-2003
3. Báo cáo trả lời của Bộ trưởng Bộ kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc tại kỳ họp thứ 6, Quốc khóa IX, ngày 17-11-2004.