



NHỮNG VƯƠNG MẮC TRONG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG Ở GIAI ĐOẠN CHUẨN BỊ DỰ ÁN

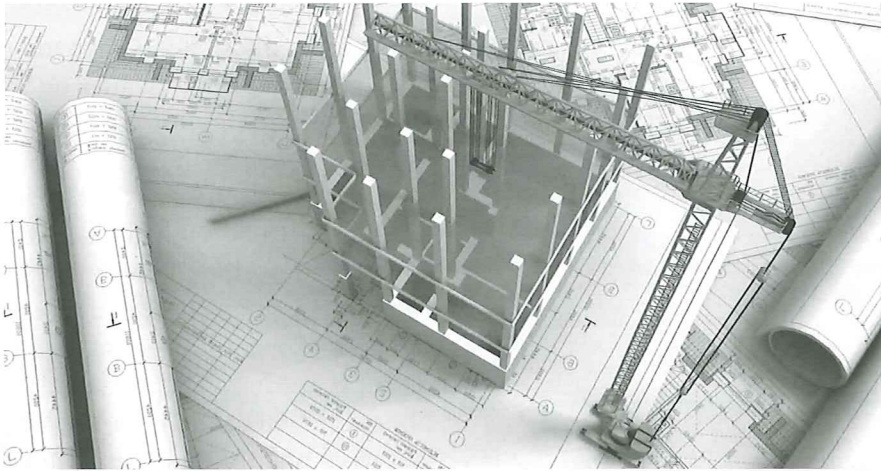
Ths. Đặng Thị Dinh Loan*

Đầu tư là động lực cơ bản của sự phát triển kinh tế. Đối với đầu tư xây dựng, mỗi hoạt động đầu tư là sự phối hợp nhiều nguồn lực của nhà đầu tư, phát huy lợi thế sẵn có của xã hội nói chung và nhà đầu tư nói riêng. Các công trình xây dựng được đầu tư phù hợp về vốn và công nghệ, có thành quả như kế hoạch đặt ra sẽ tạo thuận lợi cho quá trình khai thác công dụng, đáp ứng nhu cầu cấp thiết về tư liệu sản xuất. Từ đó kích thích hoạt động sản xuất phát triển, mở rộng quy mô, thu hút thêm lao động, giảm tình trạng thất nghiệp, nâng cao đời sống cho người lao động, hay nói cách khác là nguồn lực tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế, xã



hội. Trên thực tế, đầu tư xây dựng là một nhân tố cốt lõi trong việc hình thành mới, cải tạo hoặc mở rộng các công trình xây dựng, cung cấp cơ sở hạ tầng phục vụ nhu cầu xã hội. Trong đó, giai đoạn chuẩn bị dự án là giai đoạn rất quan trọng trong cả quá trình quản lý hoạt động đầu tư xây dựng.

*Viện Kinh tế xây dựng và đô thị - Học viện AMC



Quá trình triển khai được thực hiện theo Luật đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/06/2019 còn nhiều bất cập

Theo quy định tại Điều 50 của Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18/06/2014 quy định trình tự đầu tư xây dựng có 03 giai đoạn gồm chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và kết thúc xây dựng đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng.

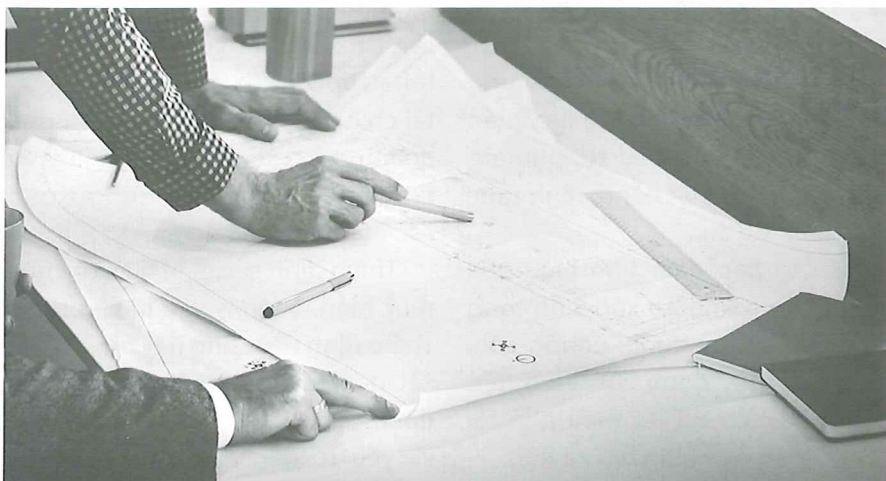
"Giai đoạn chuẩn bị dự án gồm các công việc: Khảo sát xây dựng; Lập, thẩm định, Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư (nếu có); Lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng phục vụ lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng; Lập, thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi để phê duyệt/quyết định đầu tư xây dựng và thực hiện các công việc cần thiết khác liên quan đến chuẩn bị dự án". Tuy

nhiên, trong quá trình triển khai có rất nhiều vướng mắc khi áp dụng pháp luật liên quan.

Một số vướng mắc khi áp dụng pháp luật liên quan

Thẩm định phê duyệt chủ trương đầu tư

Quá trình triển khai được thực hiện theo Luật đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/06/2019 và Luật đầu tư số 61/2020/QH14 ngày 17/06/2020 còn nhiều bất cập, chưa có quy trình thực hiện rõ ràng vì liên quan đến nhiều Luật, nhiều ngành nên không có hướng dẫn cụ thể. Dự án nào được chấp thuận chủ trương đầu tư, dự án nào phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, dự án nào phải đấu giá,...



Thẩm định dự án đầu tư là một công cụ quản lý góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư

Nội dung này cần tập trung làm rõ nội hàm, yêu cầu khi xác định; trách nhiệm thẩm định của các chủ thể; các trường hợp điều chỉnh khi thực hiện, trình tự thủ tục, thẩm quyền,... việc xác định, thẩm định, phê duyệt sơ bộ tổng mức đầu tư xây dựng; Nội dung tổng mức đầu tư xây dựng sơ bộ để phê duyệt chủ trương đầu tư.

Các vướng mắc trong thẩm định dự án

Sản phẩm khi kết thúc giai đoạn chuẩn bị dự án là dự án đầu tư được phê duyệt. Để có báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt (BCNCKT) chủ đầu tư cần tổ chức thẩm định dự án. Công tác thẩm định dự án đầu tư đóng vai trò quan trọng trong quá trình hình thành và thực hiện dự án đầu tư. Những vướng mắc trong các quy định của pháp luật có liên quan đến hoạt động đầu tư xây dựng ở giai đoạn chuẩn bị dự án từ công tác thẩm định dự án còn nhiều bất cập.

a) Sự cần thiết của việc thẩm định BCNCKT (dự án)

Để góp phần quản lý tốt hoạt động đầu tư và xây dựng, cần thiết phải quản lý tốt công tác chuẩn bị dự án trong đó có lập, thẩm định và phê duyệt BCNCKT. Thẩm định BCNCKT là một yêu cầu không thể thiếu và là cơ sở để quyết định đầu tư. Thẩm định dự án đầu tư là một công cụ quản lý góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư. Nghị định 15/2020/NĐ-CP về quản lý dự án đầu tư xây dựng đã quy định cụ thể về thẩm quyền, nội dung, hồ sơ và quy trình thẩm định BCNCKT nhằm kiểm soát các BCNCKT theo nguyên tắc tiền kiểm của Nhà nước.

Vai trò là công cụ quản lý của thẩm định dự án được thể hiện ở những nội dung sau:

Thẩm định dự án đầu tư giúp cho việc kiểm tra, kiểm soát. Trên



Thẩm định về hiệu quả đầu tư rất quan trọng

cơ sở hồ sơ dự án, cơ quan có chức năng thẩm định sẽ tiến hành kiểm tra tính hợp pháp, tính hợp lý, mức độ chuẩn xác của các nội dung được trình bày. Đây là căn cứ quan trọng để có được những kết luận có độ tin cậy cao về dự án.

Thẩm định dự án đầu tư giúp cho việc sàng lọc dự án. Với kỹ thuật phân tích, đánh giá được áp dụng khi xem xét các nội dung của dự án sẽ giúp cho việc lựa chọn những dự án có hiệu quả, có tính khả thi cao.

Công tác thẩm định dự án đầu tư giúp cho việc thực thi pháp luật. Thông qua kiểm tra, kiểm soát, công tác thẩm định dự án sẽ xác định rõ những nội dung cần thực hiện, cần điều chỉnh của dự án, mặt khác cũng góp phần phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các chủ thể tham gia dự án, đảm bảo việc chuẩn bị, thực hiện và triển khai dự án được thuận lợi. Bên cạnh đó, công tác thẩm định dự án còn giúp cho các chủ thể tham gia dự án hoạt động theo đúng pháp luật.

b) Nội dung thẩm định dự án đầu tư xây dựng

Theo quy mô tính chất của từng dự án, chủ đầu tư hoặc cơ quan

được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án phải thực hiện các thủ tục, yêu cầu theo quy định của pháp luật có liên quan ở giai đoạn chuẩn bị dự án, trình cơ quan chủ trì thẩm định làm cơ sở xem xét, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng theo quy định tại điều 57 của Luật số 62/2020/QH14 ngày 17/6/2020 sửa đổi một số điều của Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18/6/2014 gồm:

Sự phù hợp về quy hoạch, mục tiêu, quy mô đầu tư và các yêu cầu khác được xác định trong quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư xây dựng;

Sự phù hợp của giải pháp thiết kế cơ sở với nhiệm vụ thiết kế; danh mục tiêu chuẩn áp dụng;

Giải pháp tổ chức thực hiện dự án, kinh nghiệm và năng lực quản lý dự án của chủ đầu tư, phương án giải phóng mặt bằng, hình thức thực hiện dự án;

Yếu tố bảo đảm tính hiệu quả của dự án bao gồm xác định tổng mức đầu tư xây dựng; nguồn vốn, khả năng huy động vốn theo tiến độ; phân tích rủi ro, hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế - xã hội;

Sự phù hợp của phương án công nghệ (nếu có);

Các nội dung khác theo quy định của pháp luật có liên quan và yêu cầu của người quyết định đầu tư.

Thẩm định dự án đầu tư xây dựng gồm thẩm định thiết kế cơ sở và các nội dung khác của Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng. Về cơ bản, nội dung thẩm định dự án được xem xét trên 05 nhóm chủ yếu đó là: Thẩm định các yếu tố về pháp lý, về công nghệ kỹ thuật, về tài chính, về tổ chức thực hiện quản lý dự án và về hiệu quả của dự án.

Thẩm định các yếu tố về pháp lý: Nội dung thẩm định này với nhiệm vụ là xem xét tính hợp pháp của dự án theo quy định của pháp luật. Sự phù hợp của các nội dung dự án với những quy định hiện hành đã được thể hiện trong các văn bản của pháp luật, chế độ chính sách áp dụng đối với dự án. Sự phù hợp về quy hoạch (ngành và lãnh thổ), quy định về khai thác và bảo vệ tài nguyên.

Thẩm định các yếu tố về công nghệ, kỹ thuật: Nội dung thẩm định khía cạnh này nhằm xem xét, đánh giá trình độ, sự hợp lý, tính thích hợp và hiệu quả của các giải pháp công nghệ, kỹ thuật được lựa chọn áp dụng cho dự án.

Thẩm định các yếu tố kinh tế, tài chính của dự án: Thẩm định khía cạnh này nhằm xem xét tính khả thi, sự hợp lý của các yếu tố kinh tế, tài chính (nguồn vốn, mức chi phí, doanh thu, các chế độ và nghĩa vụ tài chính...) được áp dụng trong các nội dung của dự án.

Thẩm định các điều kiện tổ chức thực hiện, quản lý vận hành dự án: Thẩm định nội dung này nhằm xem xét, đánh giá sự hợp lý, tính chất ổn định, bền vững của các giải pháp và yếu tố liên quan đến tổ chức thực hiện và vận hành, đảm bảo mục tiêu của dự án.



Cần thẩm định các yếu tố kinh tế, tài chính của Dự án

Thẩm định về hiệu quả đầu tư: Thẩm định nội dung này nhằm xem xét, đánh giá hiệu quả dự án trên các phương diện tài chính, kinh tế, xã hội, đánh giá hiệu quả tổng hợp của dự án làm căn cứ quyết định đầu tư.

c. Phân cấp nội dung thẩm định dự án

Nội dung thẩm định cần thực hiện là khối lượng công việc khá lớn và với lực lượng công chức có hạn, sự hiểu biết chuyên sâu các lĩnh vực (kỹ thuật, kinh tế, pháp luật) của các công chức trong Cơ quan chuyên môn về xây dựng (CQCM) là không thể. Trong khi đó, số lượng dự án ngày một nhiều. Nhiều chủ đầu tư phàn nàn về sự chậm chễ trong công tác thẩm định ảnh hưởng tới hiệu quả đầu tư, cơ hội và việc giải ngân vốn đầu tư.

d) Sự phối hợp giữa các bên liên quan

Công tác thẩm định dự án chậm, không đảm bảo thời gian do những khó khăn trong việc phối hợp thẩm định giữa các cơ quan có chức năng thẩm định về phòng

cháy chữa cháy, hồ sơ bảo vệ môi trường, các hồ sơ đấu nối điện, đấu nối giao thông, đấu nối cấp thoát nước gặp nhiều khó khăn trong việc phối hợp thẩm định, thậm chí nhiều dự án còn phải thỏa thuận về chiều cao tầng không,... Các cơ quan này đều có các quy định về thời gian, thủ tục, trình tự, thành phần hồ sơ rất khác nhau nên thời gian chờ đợi lâu không đảm bảo thời gian xử lý hồ sơ, trả kết quả cho chủ thể yêu cầu thẩm định của cơ quan chuyên môn về xây dựng chủ trì thẩm định.

e) Năng lực và sự hiểu biết pháp luật của các chủ thể

Có nhiều chủ thể, đặc biệt ở các địa phương, hiểu biết về pháp luật trong giai đoạn chuẩn bị dự án là không đầy đủ. Nhiều chủ đầu tư xem nhẹ công tác chuẩn bị dự án, những kiến thức tối thiểu của pháp luật về quy hoạch; lập dự án, nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi, công tác khảo sát địa hình, khảo sát địa chất, khảo sát khí tượng thủy văn phục vụ lập dự án, lập thiết kế cơ sở, thiết kế bản vẽ thi công,... cũng là các vướng mắc lớn trong

công tác thẩm định dự án của cơ quan chuyên môn về xây dựng tại các địa phương.

Kết luận

Nhà nước với vai trò ban hành pháp luật để định hướng thị trường, nâng cao năng lực vai trò của các chủ thể trong hoạt động đầu tư xây dựng, thúc đẩy ngành Xây dựng phát triển lành mạnh, nâng cao phúc lợi xã hội, tạo dựng môi trường đầu tư để đảm bảo rằng các tổ chức xã hội tham gia hoạt động đầu tư xây dựng tuân thủ pháp luật một cách nghiêm túc. Luật pháp về xây dựng phải thiết lập được cơ chế làm cho mỗi cá nhân, chủ thể tham gia hoạt động đầu tư xây dựng nhận thức được trách nhiệm xã hội và sự tồn tại của chính họ gắn với chất lượng công trình từ khi hình thành chủ trương đầu tư đến khi kết thúc xây dựng, quyết toán được dự án hoàn thành, điều này đòi hỏi các Bộ ngành phải nghiên cứu thực tế thực hiện để ban hành các Thông tư hướng dẫn Nghị định một cách chi tiết để không chồng chéo giữa các pháp luật liên quan.