



GPAR



OXFAM

TÓM TẮT BÁO CÁO

Tổng hợp kết quả tham vấn cộng đồng để góp ý cho Dự thảo Luật đầu tư công

Giới thiệu chung

Đầu tư công giữ vai trò quan trọng, mang tính quyết định đến sự phát triển đối với bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Một mặt đầu tư công góp phần hiện thực hóa các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế - xã hội trong các giai đoạn phát triển, mặt khác đầu tư công lại tác động trực tiếp đến việc quản lý tốt ngân sách nhà nước và các nguồn lực công khác. Vì vậy, việc xây dựng và ban hành một đạo luật riêng biệt trong lĩnh vực này là một chủ trương đúng đắn và nhằm kịp thời nâng cao hiệu quả của các hoạt động đầu tư công.

Tính hiệu quả của đầu tư công là một thách thức không nhỏ mà Luật đầu tư công, được thảo luận và dự kiến sẽ được thông qua tại kỳ họp Quốc Hội thứ VII (tháng 5 năm 2014) cần góp phần giải quyết. Kết quả tham vấn cộng đồng để góp ý cho dự thảo Luật NSNN sửa đổi tại các tỉnh Hòa Bình, Nam Định, Quảng Trị và Bà Rịa Vũng Tàu do một nhóm các tổ chức phát triển Việt Nam bao gồm Trung tâm Hành động Phát triển vì Cộng đồng (ACDC), Trung tâm Nâng cao Năng lực Cộng đồng (CECEM), Trung tâm Hỗ trợ Giáo dục và Nâng cao Năng lực cho Phụ nữ, Trung tâm Hỗ trợ Giáo dục và Nâng cao Năng lực cho Phụ nữ (CEPEW), Nhóm hợp tác Thúc đẩy Quản trị và Cải cách Hành chính công (GPAR), và Oxfam tại Việt Nam thực hiện **với sự hỗ trợ của Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội khóa 13**, đưa ra nhiều minh chứng về những công trình đầu tư công không hiệu quả. Điều này thể hiện khi có nhiều ý kiến cho rằng một số chương trình, dự án đầu tư công chưa thực sự sát với nhu cầu của người dân ở cấp cơ sở, cá biệt có những dự án mà kết quả thực hiện không đưa được vào cuộc sống; tính ưu tiên trong các hoạt động đầu tư chưa phù hợp với nguyện vọng của người dân; hiệu quả giám sát đầu tư công của cộng đồng vẫn còn ít nhiều hình thức, đặc biệt là đối với các chương trình, dự án đầu tư công sử dụng 100% vốn ngân sách nhà nước.

Tham vấn cộng đồng kết hợp hai phương pháp *Tham vấn trực tiếp* với cộng đồng và *Lấy ý kiến chuyên gia*. *Tham vấn trực tiếp* được sử dụng để nghe và ghi lại các câu chuyện thực tế và diễn hình liên quan đến quản lý và sử dụng ngân sách, đặc biệt sử dụng ngân sách của các công trình đầu tư công. *Ý kiến chuyên gia* được sử dụng khi nghiên cứu một số tài liệu thứ cấp cũng như phân tích các câu chuyện và tình huống diễn hình để xác định những điểm chưa hợp lý, bất cập trong các quy định của văn bản pháp luật liên quan đến quản lý ngân sách và hoạt động đầu tư công - nguyên nhân dẫn đến những vấn đề được cộng đồng phản ánh, sau đó đối chiếu với Dự thảo Luật đầu tư công để đưa ra những kiến nghị cụ thể.

Tóm tắt các phát hiện chính của tham vấn cộng đồng và nguyên nhân

Tóm tắt các phát hiện chính

- **Có sự khác nhau trong việc công khai minh bạch thông tin giữa các chương trình dự án đầu tư công 100% vốn Ngân sách và những công trình “Nhà nước và nhân dân cùng làm”.** Những công trình đầu tư 100% từ ngân sách nhà nước, đặc biệt là những công trình do “cấp trên” (huyện và tỉnh) làm chủ đầu tư thì hầu như người dân không có thông tin cả về kế hoạch cụ thể, thiết kế công trình, dự toán và quyết toán chi phí. Trong khi đó những công trình “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, có đóng góp của người dân về sức lao động, tiền mặt hay hiến đất thì người dân có thông tin đầy đủ về kế hoạch cụ thể, thiết kế, dự toán và quyết toán công trình.
- **Người dân thiếu các thông tin về người hay cơ quan chịu trách nhiệm giải trình về các công trình đầu tư công tại địa phương.** Kết quả tham vấn cho thấy, không địa phương nào cung cấp cho người dân các thông tin về địa chỉ mà người dân có thể đến để tìm hiểu thêm thông tin, cũng như đưa ra các ý kiến phản hồi liên quan đến các công trình, dự án đầu tư công. Việc không có thông tin về người hay cơ quan có trách nhiệm giải trình dẫn đến việc không phát huy được hiệu quả giám sát của người dân với các công trình đầu tư công. Người dân không có được thông tin phản hồi kịp thời và hiệu quả khi một công trình nào đó đang thi công và có vấn đề về tính phù hợp, chất lượng và hiệu quả.
- **Công trình đầu tư công, đặc biệt các công trình sử dụng 100% ngân sách nhà nước chưa khuyến khích và có cơ chế phù hợp để có được sự tham gia một cách hiệu quả của người dân.** Tất cả các công trình có vốn đầu tư 100% từ ngân sách nhà nước được khảo sát đều không có sự tham gia của người dân trong quá trình lựa chọn ưu tiên đầu tư, ra quyết định đầu tư công, thiết kế và giám sát thực hiện công trình, dự án. Hiện nay người dân mới chỉ có thể tham gia đóng góp ý kiến và giám sát các công trình, dự án mà người dân có tham gia đóng góp - “nhà nước và nhân dân cùng làm”.
- **Các cơ quan, tổ chức đại diện cho người dân (Ban Giám sát cộng đồng - BGSCĐ, Mặt trận tổ quốc - MTTQ, Hội đồng nhân dân - HĐND) chưa phát huy hiệu quả vai trò đại diện cho người dân trong các quyết định đầu tư công và giám sát thực hiện đầu tư công.** BGSCĐ và MTTQ chưa được tạo điều kiện để phát huy vai trò đại diện cho cộng đồng tham gia và giám sát các công trình đầu tư công. Kênh tiếp xúc cử tri chưa đủ để HĐND có thể nắm bắt được hết nhu cầu, các mối quan tâm và các vấn đề cần ưu tiên giải quyết tại địa phương, làm cơ sở cho xây dựng chủ chương và kế hoạch đầu tư công.
- **Các công trình, chương trình không có sự tham gia của người dân dẫn đến không hiệu quả và lãng phí, không đáp ứng đúng nhu cầu và hoàn cảnh thực tế tại địa phương, thậm chí gây thiệt hại cho người dân.** Quá trình tham vấn cũng ghi nhận những phản ứng không hài lòng và thậm chí mất lòng tin của người dân và các cấp chính quyền địa phương khi các quyết định đầu tư công và việc sử dụng tiền (ngân sách) dành cho các công trình đầu tư công không hiệu quả và lãng phí.

Nguyên nhân

Thực trạng trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có thuộc về tổ chức thực hiện, song những hạn chế về cơ chế, chính sách đóng vai trò quyết định. Qua phân tích, rà soát chính sách, pháp luật có liên quan đến các hoạt động đầu tư công cho thấy còn một số hạn chế chính như sau:

- Thứ nhất, việc thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công mặc dù đã được quy định tương đối toàn diện, song còn nằm trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, hiệu lực pháp luật chưa cao, dẫn đến quá trình áp dụng còn thiếu nhất quán. Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật chưa làm rõ được sự khác biệt giữa công khai và minh bạch nên cán bộ địa phương chưa hiểu được rằng công khai chưa có nghĩa là minh bạch.
- Thứ hai, chưa quy định đầy đủ về công khai, minh bạch trong các hoạt động đầu tư công theo nguyên tắc “người dân phải được biết về bất kỳ chương trình, dự án đầu tư công nào có liên quan trực tiếp đến họ”, đặc biệt là việc lập, phê duyệt chủ trương đầu tư công; hoặc việc lập, thẩm định và phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công.
- Thứ ba, chưa quy định về trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư công, đặc biệt là về nội dung giải trình, hình thức giải trình và trình tự, thủ tục giải trình trong phê duyệt chủ trương, các chương trình, dự án đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công.
- Thứ tư, còn thiếu các quy định về các biện pháp và những bước cụ thể để khuyến khích, bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của người dân vào các hoạt động đầu tư công, đặc biệt là các biện pháp mang tính hỗ trợ từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, thanh tra, giám sát.

Các Khuyến nghị chính

Dự thảo Luật đầu tư công cần được tiếp tục chỉnh lý và hoạt thiện để khắc phục những hạn chế nêu trên, cụ thể như sau:

1. Cần mở rộng phạm vi, nội dung và hình thức thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân.

Khuyến nghị 1: Chỉnh lý Khoản 5 Điều 12 (về nguyên tắc quản lý đầu tư công) theo hướng quy định chung bảo đảm công khai, minh bạch trong các hoạt động đầu tư công¹, bao gồm cả việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.

Khuyến nghị 2: Chỉnh lý Điều 14, Dự thảo Luật theo mở rộng các nội dung công khai, quy định hình thức công khai và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị trong việc thực hiện công khai, minh bạch. Cụ thể: thống nhất phạm vi công khai, minh bạch trong tất cả các hoạt động đầu tư công; tiếp cận xây dựng nội dung công khai, minh bạch theo quy trình hoạt động mà không phải là sản phẩm cuối cùng hoặc chính thức (nhằm phát huy sự tham gia của người dân); và quy định rõ hình thức công khai phù hợp với từng nội dung và đối tượng công khai cụ thể.

Khuyến nghị 3: Bổ sung nhiệm vụ “cung cấp thông tin, thực hiện công khai, minh

¹ Khuyến nghị này đã được tiếp thu trong Dự thảo chính thức trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ bảy, Quốc hội khóa XIII (Khoản 5 Điều 12).

bạch trong hoạt động đầu tư công theo quy định của Luật này và các quy định pháp luật khác có liên quan” của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan đến các hoạt động đầu tư công trong Dự thảo (các Điều 85 đến Điều 88; Điều 90, Điều 91, Điều 96 và Điều 99).

Khuyến nghị 4: Bổ sung hành vi vi phạm chế độ công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật vào các hành vi bị cấm trong đầu tư công. Cụ thể: (i) Bổ sung thêm hành vi bị cấm là hành vi “không thực hiện công khai, minh bạch theo quy định của Luật này và các văn bản pháp luật khác có liên quan đến đầu tư công vào các Điều 16; (ii) và bổ sung việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là nội dung của hoạt động giám sát, thanh tra về đầu tư công theo quy định tại Khoản 3 Điều 80 và Điều 83 dự thảo Luật đầu tư công. Việc bổ sung nhằm mục đích tạo cơ sở pháp lý để xử lý các hành vi vi phạm trong thực hiện công khai, minh bạch, qua đó nâng cao hiệu lực thực thi của các quy phạm pháp.

Khuyến nghị 5: Bổ sung việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là nội dung của hoạt động giám sát², thanh tra về đầu tư công theo quy định tại Khoản 3 Điều 80 và Điều 83 dự thảo Luật đầu tư công.

2. Cần quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác trong các hoạt động đầu tư công.

Khuyến nghị 6: Bổ sung điều khoản quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước và tổ chức, cá nhân về hoạt động đầu tư công (các Điều 85 đến Điều 88; Điều 90, Điều 91, Điều 96 và Điều 99). Quy định toàn diện và đầy đủ về trách nhiệm giải trình trong Dự thảo Luật, bao gồm cả giải trình theo chiều dọc và theo chiều ngang. Giải trình theo chiều dọc tức là giải trình trước người dân, công chúng trong việc thực hiện quyền lực công. Giải trình theo chiều ngang là giải trình giữa cán bộ, công chức hoặc cơ quan nhà nước với nhau như trước cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán hoặc cấp trên.

3. Cần quy định rõ về phương thức và các biện pháp bảo đảm sự tham gia của người dân vào các hoạt động đầu tư công.

Khuyến nghị 7: Ghi nhận nguyên tắc về sự tham gia của người dân trong hoạt động đầu tư công. Nhìn nhận sự tham gia của người dân tích cực hơn từ góc nhìn của người có quyền, lợi ích có liên quan hoặc người bị tác động trực tiếp bởi hoạt động đầu tư công (bên cạnh vai trò là chủ thể giám sát việc thực hiện quyền lực công nói chung). Cụ thể bổ sung 01 khoản vào Điều 12 Dự thảo Luật về các nguyên tắc trong hoạt động đầu tư công: “Khuyến khích và bảo đảm sự tham gia hiệu quả của người dân trong các hoạt động đầu tư công”.

Khuyến nghị 8: Bảo đảm nguyên tắc người dân/cộng đồng *giám sát cả việc xây dựng chủ trương, kế hoạch đầu tư công và thực hiện chương trình, dự án, chấp hành kế hoạch đầu tư*. Đồng thời người dân/ cộng đồng dân cư ở cấp cơ sở có quyền giám sát đối với tất cả các chương trình, dự án đầu tư công, nếu chương trình, dự án đó tác động trực tiếp hoặc có liên quan đến việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của người dân. Ngoài ra quy định hình thức giám sát phù hợp với từng nhóm nội dung thực hiện giám sát và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc tiếp thu kết quả giám sát. Quy định việc tham vấn, lấy ý kiến của chuyên gia tư

² Khuyến nghị này đã được tiếp thu trong Dự thảo chính thức trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ bảy, Quốc hội khóa XIII (Khoản 3 Điều 80).

vấn hoặc các tổ chức tư vấn đối với các chương trình, dự án phức tạp, mang tính chuyên môn sâu hoặc có những tác động lớn đến môi trường, xã hội, cụ thể:

- Bổ sung việc lấy ý kiến của người dân, tổ chức thảo luận và tham vấn ý kiến chuyên gia độc lập trong quá trình xây dựng báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu quốc gia; báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (Điều 19 và Điều 21 đến Điều 32); báo cáo nghiên cứu khả thi (Điều 40 đến Điều 45);
- Bổ sung báo cáo tổng hợp ý kiến tham vấn vào hồ sơ chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia tại Điều 20; nội dung báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công tại Điều 33 và báo cáo nghiên cứu tiền khả thi tại Điều 34, 35;
- Bổ sung việc lấy ý kiến của người dân, cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan về dự thảo kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch đầu tư công hằng năm (Điều 55 và Điều 56);
- Điều chỉnh các mốc thời gian lập kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch đầu tư công hằng năm (Điều 55 và Điều 56);
- Chỉnh lý Điều 80, Điều 81 theo hướng phân tích ở trên, tập trung vào nội dung giám sát, hình thức giám sát; trình tự, thủ tục giám sát và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức liên quan.

Hoạt động tham vấn cộng đồng này đã phản ánh chân thực những trải nghiệm và nguyện vọng sâu sắc của người dân tại các địa phương nơi tiến hành tham vấn đối với các hoạt động đầu tư công. Vì vậy, những khuyến nghị đưa ra trong Báo cáo được mong đợi là sẽ giúp các Đại biểu Quốc hội và cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện Dự thảo Luật đầu tư công trong quá trình thảo luận và thông qua tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII. Việc phản ánh trung thực tâm tư, nguyện vọng của người dân sẽ là một trong các điều kiện tiên quyết để Luật đầu tư công sau khi được thông qua có thể đi vào cuộc sống và có tính khả thi cao.

Các thông tin và các khuyến nghị chi tiết được trình bày trong Báo cáo Tham vấn cộng đồng đóng góp cho Dự thảo Luật đầu tư công (báo cáo đầy đủ) và có thể tải về từ <http://www.oxfamblogs.org/vietnam/resourcesbao-cao> hoặc liên hệ các tổ chức thực hiện tham vấn.

ĐỂ BIẾT THÊM THÔNG TIN, XIN LIÊN HỆ

Trung tâm Hành động Phát triển vì Cộng đồng (ACDC)	Nguyễn Ngọc Lan, Phó Giám đốc Mobile 0915058780
Trung tâm Hỗ trợ giáo dục và Nâng cao năng lực cho phụ nữ (CEPEW)	Ngô Thu Hà, Phó Giám đốc Mobile 0903466622
Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI)	Dương Thị Việt Anh, Giám đốc Mobile 0982930380
Trung tâm Nâng cao năng lực Cộng đồng (CECEM)	Đỗ Bích Thủy, Tư vấn cấp cao Mobile 0906281844