

Số: 207/BC-BTC

Hà Nội, ngày 01 tháng 12 năm 2023

BÁO CÁO

Đánh giá tác động của chính sách

Dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa

Kính gửi: Bộ Tư pháp.

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Triển khai Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa (sau đây gọi là Nghị định số 45/2018/NĐ-CP).

Thực hiện Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 06/01/2023 của Chính phủ và Quyết định số 48/QĐ-TTg ngày 03/02/2023 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Chương trình công tác năm 2023 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 28/3/2023 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư, quản lý; để đánh giá tình hình triển khai thực hiện Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018, Bộ Tài chính đã có các Công văn số 4536/BTC-QLCS ngày 20/5/2022, số 4537/BTC-QLCS ngày 20/5/2022, số 4538/BTC-QLCS ngày 20/5/2022 đề nghị Bộ Giao thông vận tải, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đánh giá tình hình thực hiện các Nghị định của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông (trong đó có Nghị định số 45/2018/NĐ-CP) và kiến nghị sửa đổi, bổ sung (nếu có).

Qua tổng hợp báo cáo tổng kết, đánh giá cho thấy, Bộ Giao thông vận tải (Công văn số 8505/BGTVT-TC ngày 17/8/2022, số 9575/BGTVT-KCHT ngày 19/9/2022 và các địa phương đã gửi báo cáo về Bộ Tài chính đều đánh giá việc Chính phủ ban hành Nghị định số 45/2018/NĐ-CP đã tạo ra hành lang pháp lý cần thiết, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa, phù hợp với quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng tại Luật Quản lý, dụng tài sản công năm 2017. Theo đó, trách nhiệm của các chủ thể trong việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa đã được quy định tương đối rõ ràng, cụ thể; các tài sản đều phải được giao cho đối tượng quản lý; tài sản được hạch toán, kế toán đầy đủ và bảo trì theo quy định đảm bảo việc vận hành tài sản được thông suốt. Đa dạng hóa các phương thức khai thác, tạo điều kiện khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.

Tuy nhiên, qua 05 năm triển khai thực hiện, quy định tại Nghị định số 45/2018/NĐ-CP và công tác quản lý, sử dụng, kế toán tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa đã phát sinh những hạn chế, bất cập cần được giải quyết, khắc phục để tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng, khai thác đối với các tài sản này. Một số khó khăn, bất cập chủ yếu bao gồm:

Thứ nhất, phạm vi điều chỉnh của Nghị định còn chưa bao quát và phân định cụ thể việc giao, quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số loại tài sản: (i) Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa được hình thành từ dự án sử dụng vốn nhà nước, được xác lập quyền sở hữu toàn dân thì việc giao tài sản cho đối tượng quản lý, việc xử lý tài sản (giao, điều chuyển) thực hiện theo quy định về xử lý đối với tài sản của dự án sử dụng vốn nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân hay thực hiện theo quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa; (ii) Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa do đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân quản lý; (iii) Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa do đối tượng khác (thuộc các Bộ, ngành khác ngoài Bộ Giao thông vận tải đầu tư xây dựng) quản lý hoặc đã bán, chuyển nhượng, xác định giá trị để cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thì việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản được thực hiện theo quy định nào.

Thứ hai, việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa chưa phản ánh hết tính chất đặc thù của từng loại tài sản, chủ yếu hiện nay thực hiện theo phương thức trực tiếp tổ chức khai thác tài sản và với toàn bộ tài sản dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện và chưa thực sự phát huy được hiệu quả nguồn lực tài chính từ khai thác tài sản công này; theo đó cần phải sửa đổi, bổ sung về phương thức khai thác, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện nhằm làm rõ phạm vi của phương thức khai thác (bao gồm toàn bộ hay khai thác một phần của từng tài sản) và tăng cường phân cấp, cải cách thủ tục hành chính.

Thứ ba, việc xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa theo một số hình thức (như: Sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyên giao; bán tài sản) không còn phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và thực tế hiện nay; đồng thời một số loại tài sản không còn nhu cầu sử dụng hoặc thay đổi quy hoạch loại ra khỏi danh mục tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa nhưng chưa có cơ chế để thực hiện chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý; một số loại tài sản trong quá trình thực hiện xử lý cần phải có ý kiến của đối tượng bị ảnh hưởng có liên quan; thiếu cơ chế để chuyển đổi đối tượng và phương thức giao tài sản cho đối tượng quản lý; theo đó cần phải sửa đổi, bổ sung về hình thức xử lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện cho phù hợp với đặc thù tài sản và thực tế hiện nay.

Thứ tư, việc kế toán, báo cáo tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa chưa được đầy đủ và kịp thời; việc xây dựng Cơ sở dữ liệu về tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa chưa được quan tâm thực hiện, dẫn đến chưa có thông tin để tích hợp với Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công.

Thứ năm, quá trình tổ chức thực hiện phát sinh yêu cầu cần tăng cường

công tác quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa trong điều kiện nguồn ngân sách nhà nước có hạn.

Những khó khăn, bất cập nêu trên có nguyên nhân chủ quan từ công tác tổ chức thực hiện nhưng cũng có nguyên nhân từ nội tại các quy định tại Nghị định số 45/2018/NĐ-CP chưa đầy đủ, chưa bao quát được các tình huống phát sinh trong thực tế do đây là lần đầu tiên có quy định chi tiết về việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường thủy nội địa do Nhà nước đầu tư, quản lý.

Từ thực tế trên, việc ban hành Nghị định quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa (thay thế Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 của Chính phủ) là cần thiết, có cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

- Mục tiêu tổng thể

Trên cơ sở một số khó khăn cần được tháo gỡ như nêu ở trên, căn cứ ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương, dự thảo Nghị định được xây dựng trên nguyên tắc kế thừa các nội dung còn phù hợp tại Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 của Chính phủ và bổ sung các quy định cụ thể hơn, phù hợp với thực tiễn, đơn giản hóa trong quá trình thực hiện.

- Mục tiêu cụ thể

Việc xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý để giải quyết các vướng mắc, bất cập phát sinh trong quá trình giao, quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa, bảo đảm tất cả các tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa do Nhà nước đầu tư, quản lý đều xác định được chủ thể chịu trách nhiệm trước Nhà nước trong quản lý, hạch toán tài sản, khai thác tài sản.

- Quan điểm xây dựng Nghị định:

Thứ nhất, quán triệt đầy đủ quan điểm, chủ trương đường lối của Đảng về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác, huy động các nguồn lực của nền kinh tế nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội nhanh và bền vững¹, thống nhất về cơ chế giao quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông (đường thủy nội địa, hàng hải, hàng không, đường bộ...) theo hướng tách biệt rõ vai trò quản lý nhà nước với vai trò quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông vận tải², tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực³...

¹ Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế.

² Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17/11/2022 của Ban chấp hành TW Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

³ Kết luận số 12-KL/TW của Bộ Chính trị về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Thứ hai, kế thừa các nội dung còn phù hợp của Nghị định số 45/2018/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung các nội dung không còn phù hợp với thực tiễn hoặc bổ sung các quy định chi tiết để điều chỉnh những vấn đề nảy sinh trong thực tiễn, cụ thể hóa các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 về quản lý, sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng, bảo đảm phù hợp với đặc thù của tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa, bảo đảm tính đồng bộ với pháp luật về giao thông đường thủy nội địa và các quy định của pháp luật có liên quan.

Thứ ba, tăng cường công tác quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa thông qua việc giao tài sản cho các chủ thể, chế độ kê khai báo cáo và xây dựng cơ sở dữ liệu về tài sản.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Phạm vi điều chỉnh

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Thực tiễn cho thấy, phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 chưa làm rõ việc giao, quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số loại tài sản như:

- Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa thuộc phạm vi quản lý của địa phương (đầu tư, xây dựng, mua sắm ... từ NSNN địa phương).

- Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa được hình thành từ dự án sử dụng vốn nhà nước, được xác lập quyền sở hữu toàn dân thì việc giao tài sản cho đối tượng quản lý, việc xử lý tài sản (giao, điều chuyển) thực hiện theo quy định về xử lý đối với tài sản của dự án sử dụng vốn nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân hay thực hiện theo quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa;

- Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa do đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân quản lý thì việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công tại đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân hay quy định nào.

- Tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa do đối tượng khác (thuộc các Bộ, ngành khác ngoài Bộ Giao thông vận tải) quản lý thì việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản được thực hiện theo quy định nào.

1.2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh của Nghị định trong việc giao, quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số loại tài sản.

1.3. Các phương án để lựa chọn và đánh giá tác động của phương án:

Phương án 1: Giữ nguyên quy định hiện hành

- Tác động tích cực: Không có.

- Tác động tiêu cực: Có thể dẫn đến các vướng mắc trong quá trình thực hiện do chưa rõ các tài sản nêu trên thực hiện theo quy định nào.

Phương án 2: Quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh của Nghị định trong việc giao, quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số loại tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa (tài sản thuộc phạm vi quản lý của địa phương; tài sản

được hình thành từ dự án sử dụng vốn nhà nước, được xác lập quyền sở hữu toàn dân; tài sản do đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân quản lý; tài sản do đối tượng khác thuộc các Bộ, ngành khác ngoài Bộ Giao thông vận tải) tại Nghị định này.

- Tác động tích cực: Giải quyết được các vấn đề bất cập, vướng mắc phát sinh trong việc giao, quản lý, sử dụng và khai thác các loại tài sản này.

- Tác động tiêu cực: Không có.

1.4. Kiến nghị và kết luận:

Để giải quyết vướng mắc trong quá trình giao, quản lý, sử dụng và khai thác đối với các tài sản nêu trên, Bộ Tài chính đề nghị thực hiện theo phương án 2.

2. Chính sách 2: Khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa chưa phản ánh hết tính chất đặc thù của từng loại tài sản, chủ yếu hiện nay thực hiện theo phương thức trực tiếp tổ chức khai thác tài sản, cho thuê quyền khai thác đối với tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa, việc khai thác áp dụng đối với toàn bộ tài sản (chưa quy định đối với một phần của từng tài sản), dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện và chưa thực sự phát huy được hiệu quả nguồn lực tài chính từ khai thác tài sản công này.

2.2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Giữ nguyên các phương thức khai thác phù hợp với tính chất đặc thù của từng loại tài sản (trực tiếp tổ chức khai thác, cho thuê quyền khai thác, chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác); trường hợp khai thác một phần của từng tài sản thì phải đảm bảo không làm ảnh hưởng đến việc quản lý, sử dụng và khai thác đối với phần tài sản còn lại; sửa đổi thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện cho phù hợp.

2.3. Các phương án để lựa chọn và đánh giá tác động của phương án:

Phương án 1: Giữ nguyên quy định hiện hành

- Tác động tích cực: Không có.

- Tác động tiêu cực: Việc khai thác tài sản chưa bao quát hết các trường hợp phát sinh, chưa phản ánh hết tính chất đặc thù của từng loại tài sản, dẫn đến chưa phát huy được hiệu quả của việc khai thác tài sản.

Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung về phương thức khai thác, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện theo hướng: (i) Quy định cụ thể về phạm vi của phương thức khai thác (bao gồm toàn bộ hay cả trường hợp khai thác một phần của từng tài sản); (ii) Sửa đổi về trình tự, thủ tục thực hiện cho phù hợp với đặc thù tài sản và thực tế hiện nay

- Tác động tích cực: Phát huy được hiệu quả nguồn lực tài chính từ khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa phù hợp với tính chất đặc thù của từng loại tài sản.

- Tác động tiêu cực: Không có.

2.4. Kiến nghị và kết luận:

Để giải quyết việc khai thác tài sản phát huy được hiệu quả, phù hợp với tính chất đặc thù của từng loại tài sản, Bộ Tài chính đề nghị thực hiện theo phương án 2.

3. Chính sách 3: Xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Việc xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa theo một số hình thức (như: Sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao; bán tài sản) không còn phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và thực tế hiện nay; đồng thời một số loại tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa không còn nhu cầu sử dụng hoặc thay đổi quy hoạch loại ra khỏi danh mục tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa nhưng chưa có cơ chế để thực hiện chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý; một số loại tài sản trong quá trình thực hiện xử lý cần phải có ý kiến của đối tượng bị ảnh hưởng có liên quan...

3.2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Giải quyết vướng mắc, bất cập trong việc xử lý tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

3.3. Các phương án để lựa chọn và đánh giá tác động của phương án:

Phương án 1: Giữ nguyên quy định hiện hành

- Tác động tích cực: Không có.

- Tác động tiêu cực: Một số hình thức xử lý tài sản không còn phù hợp với quy định hiện hành và đặc thù của tài sản, dẫn đến phát sinh vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung về hình thức xử lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện cho phù hợp với đặc thù tài sản, quy định của pháp luật hiện hành và thực tế hiện nay.

- Tác động tích cực: Giải quyết được các bất cập, vướng mắc phát sinh thời gian qua.

- Tác động tiêu cực: Không có.

3.4. Kiến nghị và kết luận:

Để giải quyết vướng mắc trong quá trình quản lý, xử lý đối với các tài sản nêu trên, Bộ Tài chính đề nghị thực hiện theo phương án 2.

4. Chính sách 4: Kế toán, báo cáo tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Việc kế toán, báo cáo tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa chưa được đầy đủ và kịp thời; việc cập nhật thông tin, số liệu vào Cơ sở dữ liệu về tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa còn chậm, chưa kịp thời.

4.2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Quy định cụ thể việc xác định nguyên giá, giá trị còn lại của tài sản; trách nhiệm kế toán, cập nhật thông tin, số liệu vào Cơ sở dữ liệu về tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa.

4.3. Các phương án để lựa chọn và đánh giá tác động của phương án:

Phương án 1: Giữ nguyên quy định hiện hành

- Tác động tích cực: Không có.

- Tác động tiêu cực: Phát sinh vướng mắc trong tổ chức thực hiện việc xác định nguyên giá, giá trị còn lại của tài sản; việc kế toán tài sản, thông tin, số liệu chưa kịp thời, .

Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung quy định về việc: (i) Xác định nguyên giá, giá trị còn lại của tài sản trong một số trường hợp cụ thể; (ii) Phân cấp/ủy quyền/giao cho đơn vị trực thuộc thực hiện một số công việc như kế toán, kê khai, đăng nhập thông tin về Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ; (iii) Quy định trách nhiệm hướng dẫn mẫu biểu báo cáo tài sản phục vụ yêu cầu quản lý, phù hợp để tích hợp với Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công.

- Tác động tích cực: Giải quyết được các bất cập, vướng mắc phát sinh trong việc xác định nguyên giá, giá trị còn lại của tài sản; đảm bảo tính đầy đủ, kịp thời của công tác kế toán, cập nhật dữ liệu tài sản.

- Tác động tiêu cực: Không có.

4.4. Kiến nghị và kết luận:

Để giải quyết vướng mắc trong quá trình thực hiện, đảm bảo tính đầy đủ, kịp thời của công tác kế toán, cập nhật dữ liệu tài sản, Bộ Tài chính đề nghị thực hiện theo phương án 2.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động chính sách của dự thảo Nghị định quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa (thay thế Nghị định số 45/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 của Chính phủ)./ *ml*

Nơi nhận:

- Như trên;

- Lưu: VT, QLCS *(05b)/ml*

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Nguyễn Đức Chi
Nguyễn Đức Chi