|  |  |
| --- | --- |
|  BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ  | CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAMĐộc lập - Tự do - Hạnh phúc |

THUYẾT MINH CHI TIẾT VÀ BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU

CỦA NGHỊ ĐỊNH SỐ 155/2013/NĐ-CP

*(Kèm theo Tờ trình số……../BKHĐT-TTr ngày tháng năm 2015)*

Thực hiện Chương trình công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư được giao chủ trì soạn thảo Nghị định sửa đôi, bổ sung một số điều của thay thế Nghị định số 155/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thuyết minh chi tiết và báo cáo đánh giá tác động Dự thảo Nghị định nêu trên như sau:

I. THUYẾT MINH CHI TIẾT

1. Tên gọi dự thảo Nghị định

Trên nguyên tắc: tên gọi của Nghị định đảm bảo dễ hiểu, phù hợp với tên Nghị định cần sửa đổi, bổ sung, do vậy tên gọi của Nghị định là: “*Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư*”*.*

2. Bố cục của dự thảo Nghị định

 Dự thảo Nghị định gồm 04 Điều, cụ thể như sau:

 - Điều 1: Gồm 37 Khoản, sửa đổi, bổ sung một số Điều của Nghị định 155/2013/NĐ-CP.

- Điều 2: Bãi bỏ một số Điều của Nghị định 155/2013/NĐ-CP.

- Điều 3: Điều khoản chuyển tiếp.

- Điều 4: Hiệu lực thi hành và trách nhiệm thi hành.

3. Về nội dung Dự thảo Nghị định

 Với tinh thần giữ nguyên các quy định còn phù hợp với thực tiễn của Nghị định 155/2013/NĐ-CP, loại bỏ hoặc chỉnh lý một số quy định trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP không còn phù hợp; bổ sung các quy định mới phù hợp với các Luật mới được Quốc hội ban hành trong thời gian vừa qua, nội dung cơ bản của Dự thảo Nghị định, như sau:

3.1. Sửa đổi, bổ sung Điểm a Khoản 2 Điều 1 Nghị định 155/2013/NĐ-CP như sau: “Vi phạm quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công” nhằm đảm bảo phù hợp với tinh thần của Luật Đầu tư công năm 2014.

Đồng thời sửa đổi Điểm b Khoản 2 Điều 1 Nghị định 155/2013/NĐ-CP để đảm bảo phù hợp với Luật Đầu tư năm 2014 như sau: “Vi phạm quy định trong hoạt động đầu tư tại Việt Nam và hoạt động đầu tư ra nước ngoài”.

3.2. Sửa đổi tên Mục I là: “Hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng vốn đầu tư công…”.

 Khoản 21 Điều 4 Luật Đầu tư công quy định: “*Vốn đầu tư công quy định tại Luật này gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư*”. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo đề nghị sửa tên Mục này để đảm bảo tính thống nhất với quy định của Luật Đầu tư công và phù hợp với các Điều, Khoản trình bày trong Mục này.

3.3. Sửa đổi, bổ sung quy định về Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư tại Điều 5 và bổ sung 03 Điều về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

Nghị định 155/2013/NĐ-CP được Chính phủ ban hành cuối năm 2013, khi Luật Đầu tư công chưa ra đời, vì vậy, trong dự thảo Nghị định cần phải bổ sung các hành vi được quy định tại Luật Đầu tư công nhằm kịp thời chấn chỉnh và đưa hoạt động đầu tư sử dụng vốn đầu tư công vào khuôn khổ, tránh tình trạng đầu tư dàn trải, gây thất thoát, lãng phí và phát sinh nợ đọng xây dựng cơ bản. Đồng thời, góp phần cảnh báo, ngăn chặn hành vi vi phạm cũng như nâng cao trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền, Chủ chương trình, dự án, Ban QLDA, tư vấn thiết kế chương trình, dự án…trong toàn bộ quá trình triển khai thực hiện dự án đầu tư công.

3.4. Sửa đổi, bổ sung nội dung Điều 6 theo hướng quy định cụ thể hơn về việc viện dẫn áp dụng thẩm quyền xử phạt của các chủ thể có thẩm quyền xử phạt quy định tại Nghị định 155/2013/NĐ-CP đối với hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đầu tư sử dụng vốn đầu tư côngcó cấu phần xây dựng.

3.5. Sửa đổi tên Mục II là “Hành vi vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư tại Việt Nam và hoạt động đầu tư ra nước ngoài, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả” để phù hợp với quy định tại Luật Đầu tư năm 2014.

3.6. Bổ sung vào Điều 10 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 9 Điều 1 Dự thảo) các hành vi: Không thực hiện báo cáo cho cơ quan đăng ký đầu tư trước khi bắt đầu thực hiện dự án đầu tư đối với các dự án không thuộc diện cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (Khoản 1); Không thực hiện thủ tục đăng ký góp vốn, mua cổ phần, phần vốn góp vào tổ chức kinh tế theo quy định (Điểm a Khoản 5); Đầu tư kinh doanh các ngành, nghề có điều kiện khi chưa đáp ứng đủ các điều kiện để đầu tư, kinh doanh theo quy định (Điểm đ Khoản 7); Đầu tư kinh doanh các ngành, nghề bị cấm đầu tư kinh doanh (Điểm b Khoản 8).

- Sửa đổi Điểm b Khoản 4 Nghị định 155/2013/NĐ-CP như sau: “Giãn tiến độ thực hiện dự án, giãn tiến độ đầu tư nhưng không đề xuất bằng văn bản hoặc hoặc có thông báo nhưng chưa được sự chấp thuận bằng văn bản của cơ quan đăng ký đầu tư” (Điểm c Khoản 5 Điều 10 Dự thảo).

- Sửa đổi Điểm a Khoản 3 Điều 10 Nghị định 155/2013/NĐ-CP như sau: “... lập hồ sơ dự án đầu tư không trung thực, không chính xác để được cấp Giấy chứng nhận đầu tư, Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, Quyết định chủ trương đầu tư.

- Sửa đổi Điểm d Khoản 5 Điều 10 Nghị định 155/2013/NĐ-CP như sau: “Chuyển nhượng dự án đầu tư không đáp ứng các điều kiện theo quy định” (Điểm d Khoản 6 Dự thảo).

- Sửa đổi Khoản 6 Điều 10 như sau: “Không thực hiện hoạt động đầu tư theo đúng nội dung trong hồ sơ đăng ký đầu tư (đối với trường hợp không thuộc diện cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư) hoặc Giấy chứng nhận đầu tư, Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, Quyết định chủ trương đầu tư”;

- Sửa đổi Điểm b và Điểm c Khoản 6 Điều 10 Nghị định 155/2013/NĐ-CP như sau: Tiếp tục triển khai dự án khi đã chấm dứt hoạt động mà không được cơ quan đăng ký đầu tư chấp thuận; Tiếp tục triển khai dự án khi đã hết thời hạn hoạt động mà không được cơ quan đăng ký đầu tư chấp thuận để đảm bảo phù hợp với tinh thần của Luật Đầu tư năm 2014 (Điểm b, Điểm c Khoản 7 Dự thảo).

3.7. Sửa đổi, bổ sung Điều 12 Nghị định 155/2013/NĐ-CP:

- Sửa đổi Điểm c Khoản 4 thành: “Chuyển vốn đầu tư ra nước ngoài khi không đáp ứng các điều kiện theo quy định”để đảm bảo phù hợp với quy định tại Khoản 1 Điều 64 Luật Đầu tư năm 2014.

- Sửa đổi Điểm b Khoản 3 như sau: “Không thực hiện thủ tục điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư trong trường hợp sử dụng lợi nhuận thu được từ hoạt động đầu tư ở nước ngoài để tăng vốn, mở rộng hoạt động đầu tư ở nước ngoài” để đảm bảo phù hợp với quy định tại Khoản 1 Điều 66 Luật Đầu tư năm 2014.

- Sửa đổi Điểm c Khoản 3 như sau: “Dùng lợi nhuận thu được từ dự án đầu tư ở nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư khác ở nước ngoài nhưng không thưc hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư ra nước ngoài cho dự án đầu tư đó” để đảm bảo phù hợp với quy định tại Khoản 2 Điều 66 Luật Đầu tư năm 2014.

- Bổ sung hành vi “Không thực hiện thủ tục điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư ra nước ngoài trong trường hợp thay đổi nội dung dự án đầu tư ra nước ngoài” (Điểm b Khoản 2 Điều 12); Không chuyển lợi nhuận và các khoản thu nhập về Việt Nam trong thời gian quy định nhưng không báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điểm c Khoản 2 Điều 12).

 3.8. Sửa đổi, bổ sung Điều 14 quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) nhằm đảm bảo phù hợp với quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và quy định mới của Luật Đầu tư năm 2014, gồm các hành vi:

- Hành vi vi phạm về việc đề xuất dự án đầu tư theo hình thức PPP: Giao trách nhiệm lập báo cáo nghiên cứu khả thi không đúng quy định; Lựa chọn hoặc đề xuất dự án không đáp ứng các điều kiện theo quy định.

- Hành vi vi phạm về Báo cáo nghiên cứu khả thi đối với dự án PPP: Lập, trình, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi không đúng quy định; Không thẩm định đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi trước khi phê duyệt; Điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi không theo quy định.

- Hành vi vi phạm về nguồn vốn thực hiện dự án PPP: Không quyết định chủ trương sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án trước khi phê duyệt đề xuất dự án; Không xác định giá trị vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án trước khi phê duyệt dự án (đối với dự án nhóm C).

- Hành vi vi phạm về bảo đảm thực hiện hợp đồng dự án, quyết toán công trình dự án.

- Hành vi vi phạm về việc triển khai thực hiện dự án PPP: Triển khai dự án khi không đáp ứng các điều kiện theo quy định; Thực hiện dự án không đúng trình tự theo quy định; Chuyển giao công trình dự án thực hiện không đúng điều kiện và thủ tục theo quy định.

3.9. Sửa đổi, bổ sung các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đấu thầu, cụ thể như sau:

- Điều 16 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 12 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bổ sung hành vi “Chia quy mô các gói thầu không hợp lý, không đáp ứng yêu cầu về tính chất kỹ thuật, trình tự thực hiện, tính đồng bộ của dự án dẫn đến làm giảm tính cạnh tranh trong đấu thầu”.

- Điều 17 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 13 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bổ sung hành vi “Nêu các điều kiện nhằm hạn chế sự tham gia của nhà thầu hoặc nhằm tạo lợi thế cho một hoặc một số nhà thầu gây ra cạnh tranh không bình đẳng”.

- Điều 18 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 14 Điều 1 dự thảo Nghị định): Sửa đổi, bổ sung các hành vi sau:

+ Bên mời thầu không tiến hành làm rõ hoặc không cho nhà thầu, nhà đầu tư làm rõ hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất theo quy định;

+ Không tổ chức thẩm định danh sách ngắn, danh sách nhà thầu, nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu về kỹ thuật đối với trường hợp áp dụng phương thức một giai đoạn hai túi hồ sơ, hai giai đoạn hai túi hồ sơ; kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trước khi phê duyệt;

+ Đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất của nhà thầu, nhà đầu tư không đúng tiêu chuẩn đánh giá được phê duyệt trong hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu nhưng không làm thay đổi kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

+ Đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất của nhà thầu, nhà đầu tư không đúng tiêu chuẩn đánh giá được phê duyệt trong hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu dẫn đến thay đổi kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

+ Cho phép nhà thầu làm rõ hồ sơ dự thầu dẫn đến làm thay đổi nội dung cơ bản của hồ sơ dự thầu đã nộp.

Nghị định 155/2013/NĐ-CP được ban hành trước khi Luật Đấu thầu năm 2013 ra đời, do đó, cần phải điều chỉnh, bổ sung một số thuật ngữ và hành vi cho phù hợp với Luật.

3.10. Sửa đổi, bổ sung các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh quy định tại Nghị định 155/2013/NĐ-CP, cụ thể:

- Điều 20 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 18 Điều 1 dự thảo Nghị định) được chỉnh sửa theo hướng không liệt kê từng trường hợp kê khai không trung thực, không chính xác nữa mà quy định chung hành vi vi phạm về kê khai hồ sơ đăng ký doanh nghiệp (trong đó đã bao gồm đầy đủ các trường hợp như đăng ký thành lập doanh nghiệp; đăng ký thay đổi nội dung đăng ký doanh nghiệp; đăng ký hoạt động của chi nhánh, văn phòng đại diện, địa điểm kinh doanh; đăng ký giải thể...).

- Điều 21 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 19 Điều 1 dự thảo Nghị định) được chỉnh sửa theo hướng cụ thể hóa hành vi phạm căn cứ vào thời hạn thực hiện hành vi đó. Cùng là hành vi vi phạm về thời hạn đăng ký thay đổi nội dung Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp nhưng tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt tại các khung phạt tiền khác nhau.

- Điều 22 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 20 Điều 1 dự thảo Nghị định): Sửa đổi về thuật ngữ từ “Cổng thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia” thành “Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp” để đảm bảo phù hợp với Luật Doanh nghiệp 2014 và Nghị định 78/2015/NĐ-CP.

- Điều 23 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 22 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bỏ Điểm b Khoản 1 và sửa đổi, bổ sung Khoản 2 hành vi “kê khai khống vốn điều lệ hoặc không góp đủ vốn điều lệ như đã đăng ký mà không đăng ký thay đổi với cơ quan đăng ký kinh doanh theo quy định” nhằm đảm bảo phù hợp với quy định tại Luật Doanh nghiệp 2014 và tình hình thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp do Thanh tra ngành Kế hoạch và Đầu tư thực hiện trong thời gian vừa qua. Đồng thời, biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng với hành vi vi phạm cũng được sửa đổi cho phù hợp với quy định mới.

- Điều 24 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 23 Điều 1 dự thảo Nghị định): Tách Khoản 1 thành 02 điểm để phân biệt rõ các đối tượng khác nhau, đồng thời sửa đổi biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với từng loại hình doanh nghiệp. Ví dụ: đối với doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do cá nhân là chủ sở hữu sẽ áp dụng biện pháp thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp; đối với công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do tổ chức là chủ sở hữu, công ty cổ phần và công ty hợp danh sẽ áp dụng biện pháp buộc đăng ký thay đổi thành viên hoặc cổ đông.

- Điều 29 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 24 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bổ sung hành vi không báo cáo hoặc báo cáo không đúng thời hạn về việc thay đổi thông tin của người quản lý doanh nghiệp như thành viên Hội đồng quản trị của công ty cổ phần; thành viên Ban kiểm soát hoặc Kiểm soát viên; Giám đốc hoặc Tổng giám đốc.

- Điều 30 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 25 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bổ sung hành vi vi phạm quy định về việc không thông báo cho Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh: Quy định cụ thể hơn về các trường hợp buộc phải thông báo như: chủ doanh nghiệp tư nhân cho thuê doanh nghiệp; doanh nghiệp tạm ngừng kinh doanh mà không thông báo; thay đổi ngành nghề kinh doanh mà không thông báo.

- Sửa đổi, bổ sung một số hành vi vi phạm liên quan đến hộ kinh doanh (Điều 36, Điều 37 và Điều 38): Không tiến hành hoạt động kinh doanh trong thời hạn 06 tháng, kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh; Ngừng hoạt động kinh doanh quá 06 tháng liên tục mà không thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh cấp huyện; Chuyển địa điểm kinh doanh nhưng không thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh nơi hộ kinh doanh đã đăng ký...

- Điều 41 Nghị định 155/2013/NĐ-CP (Khoản 36 Điều 1 dự thảo Nghị định): Bổ sung một số quy định về vốn góp đối với hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng.

3.11. Bổ sung thẩm quyền xử phạt của cơ quan Quản lý thị trường tại Điều 48 Nghị định 155/2013/NĐ-CP, theo đề nghị của Ban chỉ đạo quốc gia chống buôn lậu, gian lận thương mại và hàng giả (theo Quyết định số 389/QĐ-TTg ngày 19/3/2014) và một số địa phương, Ban Quản lý Khu kinh tế.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Bối cảnh đánh giá tác động của Dự thảo Nghị định

Nghị định số 155/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ được ban hành và triển khai thực hiện đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả, chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước về kế hoạch và đầu tư và có tác dụng răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Đồng thời đây là một trong những căn cứ pháp lý rất quan trọng để thanh tra ngành Kế hoạch và Đầu tư hoạt động có hiệu quả trong thời gian qua.

Sau hơn gần 02 năm thực hiện ,Nghị định số 155/2013/NĐ-CP cũng có một số vấn đề tồn tại, vướng mắc cần được xem xét, nghiên cứu để sửa đổi cho phù hợp, như:

1. Nghị định số 155/2013/NĐ-CP được xây dựng dựa trên nội dung và nguyên tắc cơ bản của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các Luật nội dung có liên quan như: Luật Đấu thầu năm 2005, Luật Doanh nghiệp năm 2005, Luật Đầu tư năm 2005, Luật Hợp tác xã năm 2012…

2. Cuối năm 2013 và trong năm 2014, Quốc hội đã thông qua các Luật mới, như: Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2014...trong đó có nhiều quy định mới về: đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP); đấu thầu lựa chọn nhà thầu, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư; về chương trình, dự án đầu tư công; về quyền tự do đầu tư kinh doanh; về doanh nghiệp xã hội...v.v; đặc biệt bổ sung các quy định về xử lý các hành vi bị cấm trong Luật Đầu tư công.

3. Một số hành vi vi phạm theo Nghị định 155/2013/NĐ-CP, đến nay không còn được coi là hành vi vi phạm nữa, ví dụ: hành vi vi phạm về việc kinh doanh ngành, nghề không có trong Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp; hành vi vi phạm quy định về việc thuê Giám đốc doanh nghiệp tư nhân; hành vi vi phạm quy định về đăng ký thay đổi thành viên... (Luật Doanh nghiệp năm 2014 đã bỏ các quy định này).

4. Mặt khác, Nghị định số 155/2013/NĐ-CP chưa bao quát hết hành vi vi phạm thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đặc biệt là các hành vi vi phạm trong lĩnh vực đầu tư công và lĩnh vực đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), do đó, cần rà soát, điều chỉnh, bổ sung các nội dung trên nhằm hoàn thiện khung khổ pháp lý để chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước trong các lĩnh vực này.

5. Luật Đầu tư công năm 2014 ra đời đã quy định riêng 01 Điều (Điều 16) về các hành vi bị cấm trong đầu tư công. Tuy nhiên, Luật chưa ban hành quy định cụ thể về chế tài xử lý vi phạm trong hoạt động quản lý và sử dụng vốn đầu tư công. Do đó, nếu cơ quan có thẩm quyền phát hiện hành vi vi phạm cũng không có đầy đủ cơ sở pháp lý để tiến hành xử phạt.

Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đầu tư công, đặc biệt là vi phạm các điều cấm trong Luật Đầu tư công như hành vi quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; quyết định điều chỉnh tổng vốn đầu tư của chương trình, tổng mức đầu tư của dự án trái với quy định của pháp luật về đầu tư công; sử dụng vốn đầu tư công không đúng mục đích, không đúng đối tượng, vượt tiêu chuẩn, định mức theo quy định của pháp luật…đều là những hành vi có tính chất, mức độ nguy hiểm cao, có khả năng gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư công và phần lớn liên quan đến đối tượng là cán bộ, công chức.

Tuy nhiên, căn cứ Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính, nếu đối tượng vi phạm là cán bộ, công chức, viên chức thì không bị xử phạt theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính mà xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức. Do đó, việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng vốn đầu tư công là rất khó thực hiện trên thực tế, hoặc chỉ xử phạt được một số đối tượng khác như nhà thầu, nhà đầu tư, tư vấn…Như vậy, hiệu quả răn đe sẽ không cao.

6. Trong quá trình triển khai thực hiện Nghị định 155/2013/NĐ-CP và tổng hợp kết quả kiểm tra của các đơn vị thuộc Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhận thấy khi các đơn vị thuộc Bộ trong quá trình tiến hành kiểm tra đã phát hiện một số hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đầu tư, đấu thầu, đăng ký kinh doanh nhưng không thể xử phạt vì không có thẩm quyền được pháp luật quy định. Do đó, hành vi vi phạm không được kịp thời ngăn chặn, không đảm bảo nâng cao tính răn đe, phòng ngừa vi phạm. Như vậy, cũng cần đặt ra việc bổ sung thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho một số chức danh như: Cục trưởng Cục Đầu tư nước ngoài, Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu, Cục trưởng Cục Đăng ký kinh doanh… nhằm đảm bảo thi hành nghiêm túc và hiệu quả hơn nữa các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính.

2. Đánh giá tác động để lựa chọn phương án xây dựng Nghị định

*a) Vấn đề cần giải quyết:*

- Khắc phục những vấn đề còn tồn tại, vướng mắc của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP;

- Bổ sung, hoàn thiện khung pháp lý về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư; ngăn chặn và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm;

- Loại bỏ các hành vi đi ngược với quan điểm cải cách hành chính, gây khó khăn, phiền hà cho doanh nghiệp, nhà đầu tư; bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân và doanh nghiệp; bảo đảm quyền tự do đầu tư kinh doanh.

*b) Mục tiêu:*

Kịp thời chỉnh lý, bổ sung các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư, đảm bảo phù hợp với các quy định của các dự án luật mới được Quốc hội thông qua trong thời gian vừa qua như: Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2014, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư trong tình hình mới.

*c) Các Phương án đề xuất:*

- Phương án 1: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Ưu điểm: Cung cấp khung pháp lý cụ thể và nguyên tắc cho việc triển khai tại thời điểm hiện tại; sử dụng các quy định của Nghị định 155/2013/NĐ-CP vẫn còn phù hợp với quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn công tác quản lý trong thời gian qua, như: phạm vi điều chỉnh; đối tượng bị xử phạt; hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả; mức phạt tiền; thẩm quyền xử phạt và xác định thẩm quyền xử phạt.

+ Hạn chế: Các quy phạm sẽ tản mạn nằm ở hai văn bản, văn bản gốc (Nghị định số 155/2013/NĐ-CP) và văn bản sửa đổi, bổ sung; điều này dẫn đến khả năng sẽ khó khăn hơn khi áp dụng, tra cứu.

- Phương án 2: Xây dựng Nghị định thay thế Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Ưu điểm: Hợp nhất được các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư vào trong một văn bản duy nhất, điều này giúp cho việc tra cứu, trích dẫn, áp dụng thuận tiện hơn.

+ Hạn chế: Trong thực tiễn thi hành Luật Xử lý xử lý vi phạm hành chính năm 2012, một số quy định đang còn vướng mắc và đang được nghiên cứu để tháo gỡ, trong đó có thể phải xem xét, kiến nghị Quốc hội sửa đổi, chỉnh lý (Bộ Tư pháp đã thành lập Tổ nghiên cứu tháo gỡ các vướng mắc nêu trên). Mặt khác, một số quy định trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư như: quy hoạch tổng hể phát triển kinh tế - xã hội, quản lý khu kinh tế… đang được triển khai nghiên cứu để xây dựng Luật chuyên ngành, sẽ được trình Quốc hội xem xét trong năm 2016. Do vậy, xây dựng Nghị định thay thế Nghị định số 155/2013/NĐ-CP trong thời điểm hiện tại có thể không bao quát được hết những quy định mới.

*d) Phương án lựa chọn:*

Từ những phân tích, đánh giá nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo lựa chọn Phương án 1 là phương án tối ưu.

3. Đánh giá tác động của Dự thảo Nghị định

*3.1. Xác định vấn đề cần đánh giá*

Trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP, cơ quan chủ trì soạn thảo đã soạn thảo trên tinh thần giữ nguyên các quy định còn phù hợp với thực tiễn của Nghị định 155/2013/NĐ-CP, loại bỏ hoặc chỉnh lý một số quy định trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP không còn phù hợp; bổ sung các quy định mới phù hợp với các Luật mới được Quốc hội ban hành trong thời gian vừa qua, đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới, vì vậy cơ quan chủ trì soạn thảo lựa chọn đánh giá tác động một số vấn đề.

*3.2. Các vấn đề đánh giá tác động*

*3.2.1. Vấn đề 1*: Quy định thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư trong dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Quy định cụ thể về thời hiệu để xử phạt trong từng lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư;

- Có tính khả thi cao;

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Tạo cơ sở pháp lý trong việc xác định thời điểm để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

c) Các Phương án đề xuất: Về nguyên tắc phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi nên chỉ duy nhất 01 phương án là tuân thủ Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (gọi tắt là Phương án A).

d) Phương án lựa chọn: Phương án A (vì không có Phương án khác). Cũng như Nghị định số 155/2013/NĐ-CP, dự thảo Nghị định không quy định về vấn đề này mà áp dụng các quy định tại Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, trong đó quy định rất chi tiết, cụ thể về thời hiệu, cách tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính nói chung và lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư nói riêng.

*3.2.2. Vấn đề 2*: Khung xử phạt tiền đối với từng hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Khung xử phạt tiền cần cụ thể, khoảng cách giữa các mức phạt tiền tối thiểu và tối đa trong khung tiền phạt không quá lớn;

- Có tính khả thi;

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Phù hợp với tính chất, mức độ của từng hành vi vi phạm; đáp ứng yêu cầu quản lý trong giai đoạn hiện nay và tình hình phát triển kinh tế - xã hội; có tác dụng giáo dục, răn đe.

c) Phương án đề xuất:

- Phương án 1: Tăng khung xử phạt đối với một số hành vi vi phạm giữ lại trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP; xem xét tăng khung xử phạt đối với hành vi mới được bổ sung, sửa đổi, thay thế cho thống nhất.

+ Ưu điểm: Có tính răn đe rất cao; đáp ứng yêu cầu khôi phục trật tự quản lý nhà nước do vi phạm hành chính gây ra.

+ Hạn chế: Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư hầu hết đối tượng vi phạm là các doanh nghiệp, nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, do đó việc tăng khung xử phạt tiền có thể gây ra một số hệ lụy không tốt cho môi trường đầu tư, kinh doanh trong bối cảnh kinh tế - xã hội đang dần phục hồi sau một thời gian dài chìm trong khó khăn do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới.

- Phương án 2: Giữ nguyên khung xử phạt đối với một số hành vi vi phạm giữ lại trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP; đối với các hành vi sửa đổi, bổ sung, thay thế đưa ra mức xử phạt nằm trong khung đã quy định tại Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Ưu điểm: Khung xử phạt tiền trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP được nghiên cứu, đưa ra trên cơ sở đã xem xét về sự phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, tình hình sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và thu nhập bình quân của người dân, cũng như tính tới mức độ trượt giá trong khoảng từ 05 đến 10 năm tiếp theo. Mặt khác, qua thực tiễn gần 02 năm áp dụng, khung xử phạt tiền trong Nghị định 155/2013/NĐ-CP vẫn có tính răn đe, giáo dục tốt.

Một số hành vi bổ sung, sửa đổi, thay thế trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP về bản chất có tính chất và mức độ xâm hại trật tự quản lý nhà nước tương đương với các hành vi phải sửa đổi, thay thế trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Hạn chế: Tính ổn định cao dẫn đến sự thiếu sự linh hoạt, cứng nhắc, ít đổi mới.

d) Phương án lựa chọn: Phương án 2 và được thể hiện tại Điều 1 (từ Khoản 1 đến Khoản 37) trong dự thảo Nghị định.

*3.2.3. Vấn đề 3*: Các biện pháp khắc phục hậu quả.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Đảm bảo tính khả thi;

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư gây hậu quả nguy hiểm cho xã hội phải được khắc phục triệt để, bảo vệ trật tự, kỷ cương pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

c) Các Phương án đề xuất:

- Phương án 1: Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

+ Ưu điểm: Áp dụng thống nhất trên cơ sở quy định trong văn bản có giá trị pháp lý cao do Quốc hội ban hành.

+ Hạn chế: Một số hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư gây ra hậu quả, được các Luật chuyên ngành như: Đầu tư công, Đầu tư, Doanh nghiệp, Đấu thầu… dự liệu, tuy nhiên biện pháp để khắc phục các hậu quả đó chưa có trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

- Phương án 2: Lựa chọn một số biện pháp khắc phục hậu quả trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và quy định bổ sung các biện pháp khắc phục hậu quả khác phù hợp với thực tế áp dụng pháp luật trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

+ Ưu điểm: Khắc phục các hậu quả do vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư gây ra; có tính khả thi cao; đồng thời vẫn đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp do Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định “*Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính…*”.

+ Hạn chế: Phải xác định được hành vi gây ra hậu quả hoặc có khả năng thực tế gây ra hậu quả để mô tả, đề xuất, tham mưu cho Chính phủ quy định trong Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

d) Phương án lựa chọn: Phương án 2, thể hiện tại các Điều, Khoản trong Chương II của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung trong dự thảo Nghị định.

*3.2.4. Vấn đề 4*: Bổ sung thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho một số cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong quá trình thực thi công vụ.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Xác định được cơ quan, cá nhân cần thiết phải bổ sung thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư;

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Nhằm nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi công vụ, đồng thời tăng cường hiệu lực, hiệu quả và tính liên thông của hệ thống cơ quan nhà nước trong việc phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm hành chính nói chung và vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư nói riêng.

c) Các Phương án đề xuất:

- Phương án 1: Giữ nguyên quy định về thẩm quyền xử phạt trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Ưu điểm: Không phải điều chỉnh, bổ sung; áp dụng ngay các quy định trong Nghị định số 155/2013/NĐ-CP.

+ Hạn chế: trong thực tiễn, một số cơ quan, cá nhân khác (ngoài các cơ quan, cá nhân được quy định tại Nghị định số 155/2013/NĐ-CP) khi thực thi công vụ phát hiện hành vi vi phạm hành chính nhưng do không có thẩm quyền xử phạt nên không kịp thời xử lý hành vi vi phạm trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

- Phương án 2: Rà soát, bổ sung thẩm quyền xử phạt cho cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi thi hành công vụ phát hiện hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

+ Ưu điểm: Trao quyền cho một số cơ quan, cá nhân khác khi thực thi công vụ phát hiện hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư (đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư, kinh doanh) có thể ngăn chặn, xử phạt bảo đảm trật tự, kỷ cương hành chính, đồng thời tăng cường được tính liên thông trong quản lý nhà nước.

+ Hạn chế: Có nhiều cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư có thể dẫn đến chồng chéo trong xử lý vi phạm.

d) Phương án lựa chọn: Phương án 2 và được thể hiện tại các Khoản …Điều 1của dự thảo Nghị định.

*3.2.5. Vấn đề 5*: Việc chuyển tiếp thực hiện các quy định giữa Nghị định số 155/2013/NĐ-CP và Nghị định sửa đổi, bổ sung.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Đảm bảo được tính liên tục trong việc áp dụng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính.

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Mọi hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư phải được ngăn chăn, xử lý kịp thời, nghiêm minh, không bỏ lọt hành vi vi phạm do khoảng trống pháp luật.

c) Các Phương án đề xuất: Về nguyên tắc phải đảm bảo tính liên tục trong xử phạt vi phạm hành chính nói riêng và trong việc công tác quản lý nhà nước nói chung, đồng thời phải phù hợp với Hiến pháp và Pháp luật nên chỉ duy nhất 01 phương án là quy định điều khoản chuyển tiếp để xác định thời gian áp dụng cho từng Nghị định, Nghị định 155/2013/NĐ-CP và Nghị định sửa đổi, bổ sung (gọi tắt là Phương án B).

d) Phương án lựa chọn: Phương án B (vì không có Phương án khác), thể hiện tại Khoản... Điều 1 dự thảo Nghị định.

*3.2.6. Vấn đề 6*: cơ quan quản lý nhà nước thực hiện nhiệm vụ, cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ, công vụ có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

a) Vấn đề cần giải quyết:

- Không chồng chéo với các chế tài xử lý cán bộ, công chức, viên chức, cơ quan nhà nước vi phạm pháp luật;

- Có tính khả thi;

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

b) Mục tiêu: Đảm bảo ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm.

c) Các Phương án đề xuất:

- Phương án 1: Quy định xử phạt cơ quan quản lý nhà nước thực hiện nhiệm vụ, cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ, công vụ có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư.

+ Ưu điểm: Có tính giáo dục, răn đe, kịp thời; hạn chế tối đa các hành vi vi phạm gây hậu quả thất thoát vốn, tài sản nhà nước.

+ Hạn chế: Không phù hợp với quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính, đó là: đối tượng vi phạm là cơ quan nhà nước thực thi nhiệm vụ, cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ, công vụ thì không bị xử phạt theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính mà xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức.

- Phương án 2: Không xử phạt đối tượng trên.

+ Ưu điểm: Phù hợp với quy định hiện hành.

+ Hạn chế: Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đầu tư công, đặc biệt là vi phạm các điều cấm trong Luật Đầu tư công như hành vi quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; quyết định điều chỉnh tổng vốn đầu tư của chương trình, tổng mức đầu tư của dự án trái với quy định của pháp luật về đầu tư công; sử dụng vốn đầu tư công không đúng mục đích, không đúng đối tượng, vượt tiêu chuẩn, định mức theo quy định của pháp luật…đều là những hành vi có tính chất, mức độ nguy hiểm cao, có khả năng gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư công và phần lớn liên quan đến đối tượng là Cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhưng chưa có chế tài cụ thể để xử lý dẫn đến hiệu quả răn đe sẽ không cao và không thể xử lý tận gốc hành vi vi phạm.

d) Phương án lựa chọn: Phương án 2, vì phù hợp với quy định hiện hành.

Tuy nhiên, các cơ quan có thẩm quyền như Quốc hội vàChính phủ cần sớm có giải pháp nhằm tháo gỡ vướng mắc trong việc xử lý đối với hành vi vi phạm hành chính của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức khi thực thi nhiệm vụ, công vụ.

4. Quá trình tham vấn

Trong quá trình xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã lấy ý kiến góp ý của các Sở Kế hoạch và Đầu tư địa phương, các Bộ, ngành, các tổ chức, hiệp hội đại diện cho các đối tượng chịu sự tác động của Nghị định và đăng tải toàn văn dự thảo Nghị định trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để lấy ý kiến rộng rãi của các tổ chức, cá nhân vào dự thảo Nghị định.

Trên đây là thuyết minh chi tiết và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2013/NĐ-CP./.

 BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ