

BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 7855 /BGTVT-CQLXD

Hà Nội, ngày 02 tháng 08 năm 2021

V/v rà soát khó khăn, vướng mắc
trong đầu tư, xây dựng

Kính gửi: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Theo đề nghị của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT) tại công văn số 3940/BKHĐT-PC ngày 22/6/2021, Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT) báo cáo kết quả rà soát những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện dự án đầu tư như sau:

A. ĐỐI VỚI DỰ ÁN SỬ DỤNG VỐN ĐẦU TƯ CÔNG

I. Vướng mắc liên quan đến quá trình chuẩn bị dự án đầu tư

1. Nội dung liên quan đến nguồn vốn đầu tư

1.1. Khái niệm về các loại nguồn vốn

Pháp luật hiện hành có nhiều khái niệm về nguồn vốn đầu tư, gồm: (i) vốn đầu tư công, (ii) vốn nhà nước, (iii) vốn nhà nước ngoài đầu tư công, (iv) vốn ngân sách nhà nước, (v) vốn khác. Nội dung khái niệm các loại nguồn vốn trên tại các Luật (Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Ngân sách nhà nước) chưa có sự thống nhất, đồng bộ, gây khó khăn trong việc quản lý đầu tư xây dựng, đặc biệt trong việc xác định thẩm quyền (thẩm định, phê duyệt), trách nhiệm của các chủ thể, trong việc phân cấp, ủy quyền trong quản lý đầu tư xây dựng.

* *Kiến nghị:* Bộ KH&ĐT, Bộ Xây dựng và Bộ Tài chính phối hợp nghiên cứu, sửa đổi toàn diện khái niệm về các loại nguồn vốn để bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất làm cơ sở áp dụng trong quản lý đầu tư xây dựng.

1.2. Tổng vốn đầu tư công trung hạn

- Khoản 2 Điều 89 Luật Đầu tư công quy định đối với *khi quyết định chủ trương đầu tư dự án có thời gian thực hiện trong 02 kỳ kế hoạch đầu tư công trung hạn liên tiếp phải bảo đảm tổng số giá trị tổng mức đầu tư của các dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau không vượt quá 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.*

- Bộ GTVT đang triển khai các thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án trọng điểm của ngành, trong đó bao gồm các dự án cao tốc Bắc-Nam phía Đông có quy mô, tổng mức đầu tư lớn với thời gian thi công dài, phải thi công phần lớn công việc trong giai đoạn 2026-2030. Do vậy rất khó khăn trong việc xem xét, quyết định chủ trương đầu tư các dự án hiện nay để đáp ứng quy định trên (tổng số giá trị tổng mức đầu tư của các dự án phải thực hiện trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2026-2030 vượt quá 20% tổng số vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025).

* *Kiến nghị:* Sửa đổi khoản 2 Điều 89 Luật Đầu tư công nêu trên, trong đó không phải áp dụng quy định này đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A được chuẩn bị đầu tư trong kỳ trung hạn.

1.3. Sử dụng ngân sách địa phương tham gia thực hiện dự án do cơ quan Trung ương quản lý, đầu tư

- Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước (Luật NSNN) quy định: Nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm; việc quyết định đầu tư các chương trình, dự án sử dụng vốn ngân sách phải bảo đảm trong phạm vi ngân sách theo phân cấp; không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác và không được dùng ngân sách của địa phương này để chi cho nhiệm vụ của địa phương khác.

- Khi triển khai thực hiện các dự án của Bộ GTVT có một số vướng mắc như sau:

+ Hiện nay, nhiều tuyến quốc lộ (thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ GTVT) bị xuống cấp, có thể gây mất an toàn giao thông. Một số tỉnh đề nghị sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư cải tạo, nâng cấp hoặc bảo trì sửa chữa các tuyến quốc lộ này nhưng không có cơ sở thực hiện do vướng mắc về việc sử dụng vốn ngân sách địa phương tại Luật NSNN nêu trên.

+ Việc địa phương không được bố trí vốn ngân sách tỉnh để tham gia thực hiện dự án đầu tư của Trung ương có thể gây khó khăn, áp lực cho ngân sách Trung ương và có thể hạn chế đến việc quyết định quy mô đầu tư dự án.

* *Kiến nghị:* Sửa đổi điểm d khoản 9 Điều 9 Luật NSNN, trong đó quy định được sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư (xây dựng mới, nâng cấp, cải tạo), thực hiện bảo trì công trình kết cấu hạ tầng do cơ quan Trung ương quản lý, đầu tư.

1.4. Quy định về chuyển vốn vay

Khoản 7 Điều 4 Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 9/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 quy định không chuyển vốn vay về cho vay lại, bảo lãnh Chính phủ thành vốn cấp phát ngân sách nhà nước. Quy định này dẫn đến việc tái cơ cấu nguồn vốn hỗ trợ cho các dự án đầu tư đường cao tốc của VEC (cao tốc Bến Lức - Long Thành) và VIDIFI (cao tốc Hà Nội - Hải Phòng) không thực hiện được, phương án tài chính dự án không khả thi.

* *Kiến nghị:* Bộ KH&ĐT báo cáo các cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh, cho phép không áp dụng quy định tại Nghị quyết 25/2016/QH14 trên đối với các dự án đã được phê duyệt chủ trương đầu tư trước thời điểm này hoặc không áp dụng điều khoản này đối với các dự án đầu tư xây dựng hình thành các tài sản công là các tuyến đường bộ cao tốc.

2. Về thẩm định, phê duyệt dự án, điều chỉnh dự án

2.1. Về việc điều chỉnh dự án phát sinh tiêu chí dự án quan trọng quốc gia

Khoản 3 Điều 104 Nghị định số 29/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư; trong đó quy định dự án đang trong quá trình thực hiện có sự thay đổi, mà các nội dung thay đổi dẫn đến dự án thuộc tiêu chí dự án quan trọng quốc gia thì “*Trình tự, thủ tục điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án, điều chỉnh dự án được thực hiện theo quy định pháp luật tại thời điểm điều chỉnh dự án như đối với dự án hoặc nhóm dự án trước khi điều chỉnh*”.

Việc phải điều chỉnh chủ trương đầu tư theo quy định trên gặp vướng mắc đối với dự án được phê duyệt trước khi Quốc hội ban hành Luật Đầu tư công số

49/2014/QH13 (một số dự án được miễn lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi như dự án Đà Nẵng - Quảng Ngãi, Bến Lức - Long Thành, các dự án đường sắt đô thị, ...).

* *Kiến nghị:* Quy định các dự án được phê duyệt trước ngày Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 có hiệu lực (01/01/2015) đang trong quá trình thực hiện có sự thay đổi, mà các nội dung thay đổi dẫn đến dự án thuộc tiêu chí dự án quan trọng quốc gia thì không phải điều chỉnh chủ trương đầu tư; các nội dung khác được thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 104 Nghị định số 29/2021/NĐ-CP (gồm việc điều chỉnh dự án, ...).

2.2. Việc lập dự án đầu tư bảo trì công trình có TMĐT trên 15 tỷ đồng

- Theo điểm b khoản 4 Điều 35 Nghị định 06/2021/NĐ-CP ngày 26/01/2021 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng, thi công xây dựng và bảo trì công trình xây dựng: Đối với trường hợp sửa chữa công trình, thiết bị công trình có chi phí thực hiện từ 500 triệu đồng trở lên thì tổ chức lập, trình thẩm định và phê duyệt Báo cáo kinh tế - kỹ thuật hoặc dự án đầu tư xây dựng theo quy định của pháp luật về đầu tư xây dựng công trình.

- Theo khoản 3 Điều 5 Nghị định 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 về quản lý dự án đầu tư xây dựng, dự án đầu tư sửa chữa công trình có TMĐT trên 15 tỷ đồng không được lập Báo cáo KT-KT (thiết kế 1 bước) mà phải lập dự án đầu tư (thiết kế 2 bước trở lên). Bảo trì công trình xây dựng gồm công tác sửa chữa công trình (định kỳ hoặc đột xuất), không phức tạp về mặt kỹ thuật nhưng TMĐT có thể trên 15 tỷ đồng do khối lượng công việc cần thực hiện lớn (chiều dài tuyến đường cần bảo trì lớn).

* *Kiến nghị:* Để rút ngắn thời gian thực hiện, kịp thời sửa chữa công trình, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn bảo trì, nâng cao tuổi thọ công trình, đảm bảo an toàn trong khai thác, sử dụng, đề nghị sửa đổi Nghị định 15/2021/NĐ-CP trong đó quy định đối với các dự án bảo trì công trình xây dựng chỉ phải lập Báo cáo KT-KT.

3. Về phân cấp, ủy quyền trong quản lý đầu tư xây dựng

3.1. Luật Đấu thầu không có quy định về việc phân cấp, ủy quyền giữa người quyết định đầu tư và chủ đầu tư, giữa chủ đầu tư và Bên mời thầu trong việc thực hiện các nhiệm vụ trong quá trình lựa chọn nhà thầu; để rút ngắn thời gian, tăng trách nhiệm của Bên mời thầu (cơ quan trực tiếp tổ chức lựa chọn và đánh giá thầu) đối với các gói thầu có quy mô, giá trị nhỏ hoặc có tính chất đơn giản, chủ đầu tư có thể ủy quyền cho Bên mời thầu thực hiện một số thẩm quyền của mình để đẩy nhanh tiến độ lựa chọn nhà thầu.

* *Kiến nghị:* Sửa đổi Luật Đấu thầu trong đó cho phép chủ đầu tư được ủy quyền cho Bên mời thầu thực hiện một số nhiệm vụ, thẩm quyền của chủ đầu tư trong công tác lựa chọn nhà thầu.

3.2. Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật số 62/2020/QH14 ngày 17/6/2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 (Luật 62/2020/QH14) cho phép người quyết định đầu tư được ủy quyền phê duyệt dự án đầu tư; Nghị định 15/2021/NĐ-CP cho phép chủ đầu tư được ủy quyền phê duyệt thiết kế triển khai sau thiết kế cơ sở nhưng chưa hướng dẫn cụ thể việc ủy quyền thẩm định, phê duyệt các nội dung trong giai đoạn chuẩn bị dự án, việc ủy quyền thẩm định thiết kế, dự toán của chủ đầu tư trong giai đoạn thực hiện dự án.

* *Kiến nghị:* Để hướng dẫn thực hiện các vấn đề trên, Bộ GTVT có văn bản số 4142/BGTVT-CQLXD đề nghị và Bộ Xây dựng có Văn bản số 2168/BXD-HĐXD ngày 11/6/2021 hướng dẫn thực hiện việc ủy quyền thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự

toán. Tuy nhiên, để đảm bảo việc thực hiện đồng bộ, thống nhất trong phạm vi cả nước, các nội dung được Bộ Xây dựng hướng dẫn tại Văn bản 2168/BXD-HĐXD ngày 11/6/2021 nêu trên cần được ban hành bằng văn bản QPPL (Thông tư của Bộ Xây dựng).

3.3. Luật Đầu tư công 2019 không quy định về việc phân cấp, ủy quyền trong việc phê duyệt dự án đầu tư nhóm A và dự án quan trọng quốc gia (Bộ trưởng được ủy quyền phê duyệt dự án từ nhóm B trở xuống). Nghị định 40/2020/NĐ-CP ngày 06/4/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công không có quy định về việc phân cấp, ủy quyền phê duyệt dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư.

** Kiến nghị:* Sửa đổi Luật Đầu tư công, Nghị định 40/2020/NĐ-CP trong đó bổ sung quy định về việc phân cấp, ủy quyền phê duyệt, phê duyệt điều chỉnh dự án nhóm A, dự án quan trọng quốc gia (như quy định tại Luật Xây dựng) sử dụng vốn NSNN và các dự án nhóm A, B, C sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư để Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương thực hiện phù hợp tính chất đặc thù, yêu cầu tiến độ của từng dự án cụ thể.

II. Vướng mắc liên quan đến quá trình triển khai thực hiện dự án

1. Đối với công tác lựa chọn nhà thầu

Bộ GTVT đã có Văn bản số 3089/BGTVT-CQLXD ngày 08/4/2021 gửi Bộ KH&ĐT báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đấu thầu; trong đó đã báo cáo chi tiết những khó khăn, vướng mắc và đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về đấu thầu để đảm bảo phù hợp thực tiễn (xin gửi kèm theo Văn bản số 3089/BGTVT-CQLXD của Bộ GTVT).

2. Về việc áp dụng định mức để lập, quản lý chi phí đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành, chỉ đạo triển khai Đề án Hoàn thiện hệ thống định mức và giá xây dựng theo Quyết định số 2038/QĐ-TTg ngày 18/12/2017. Việc điều chỉnh hoặc xây dựng định mức mới cần được thực hiện tại các công trình thi công xây dựng nhưng trong giai đoạn 2017-2020 Bộ GTVT không có nhiều dự án mới để tổ chức thực hiện công việc này.

Hệ thống định mức xây dựng được Bộ Xây dựng ban hành tại Thông tư 10/2019/TT-BXD ngày 26/12/2019 còn thiếu một số định mức xây dựng công trình giao thông. Mặt khác, công nghệ, thiết bị thi công xây dựng thường xuyên được thay đổi theo tiến bộ khoa học kỹ thuật và luôn đi trước việc xây dựng, ban hành định mức xây dựng. Do đó, định mức xây dựng thường không theo kịp và đi sau công nghệ thi công và vật liệu xây dựng mới.

Luật số 62/2020/QH14 yêu cầu áp dụng định mức xây dựng được cơ quan có thẩm quyền ban hành để lập, quản lý chi phí đầu tư xây dựng đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công gây khó khăn, vướng mắc trong việc lập, quản lý chi phí, nhất là đối với các hạng mục công trình chuyên ngành, đặc thù (phải vận dụng, áp dụng định mức đã ban hành hoặc đã sử dụng tại các dự án, công trình tương tự gần đây hoặc vận dụng định mức của nước ngoài để điều chỉnh cho phù hợp điều kiện của dự án, gói thầu).

Về lâu dài, việc xây dựng, điều chỉnh để hoàn thiện hệ thống định mức xây dựng là cần thiết và đang được các bộ, ngành, địa phương thực hiện nhưng cần có thời gian,

kinh phí và có dự án, công trình, hạng mục công trình có công nghệ xây dựng tương ứng để lập, điều chỉnh định mức xây dựng.

Mặc dù Điều 21 Nghị định 10/2021/NĐ-CP ngày 09/02/2021 về quản lý chi phí đầu tư xây dựng đã có hướng dẫn việc lập chi phí đối với hạng mục công việc chưa có định mức xây dựng hoặc đã có định mức được ban hành nhưng chưa phù hợp điều kiện thực tế của công trình nhưng việc thực hiện gặp nhiều khó khăn. Do vậy, đối với công tác xây dựng chưa có định mức hoặc có định mức nhưng chưa phù hợp yêu cầu thực tế của công trình cần được tham khảo, vận dụng định mức của công việc tương tự hoặc tại công trình, dự án đã thực hiện để lập, quản lý chi phí cho phù hợp điều kiện thực tế của công trình.

** Kiến nghị:* Sửa đổi Luật 62/2020/QH14 trong đó không quy định bắt buộc áp dụng định mức xây dựng đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công, được tham khảo, vận dụng định mức như quy định trước đây tại Điều 136 Luật Xây dựng năm 2014.

3. Về việc quản lý hợp đồng xây dựng

3.1. Về việc điều chuyển khối lượng giữa các thành viên liên danh

Khoản 11 Điều 117 của Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu quy định trường hợp nhà thầu vi phạm hợp đồng, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến độ, chất lượng, hiệu quả của gói thầu thì người có thẩm quyền quyết định cho phép chấm dứt hợp đồng và phân khối lượng công việc chưa thực hiện được áp dụng hình thức chỉ định thầu hoặc hình thức khác. Quy định trên không vướng mắc đối với trường hợp nhà thầu độc lập. Đối với nhà thầu liên danh, trường hợp một thành viên vi phạm quy định trên và các bên ký kết hợp đồng thống nhất điều chuyển một phần hoặc toàn bộ khối lượng còn lại của thành viên này cho các thành viên khác trong liên danh thực hiện tuy nhiên các quy định pháp luật chưa có hướng dẫn cụ thể, gây khó khăn, lúng túng trong việc xem xét, giải quyết.

** Kiến nghị:* Sửa đổi Khoản 11 Điều 117 của Nghị định số 63/2014/NĐ-CP, trong đó bổ sung quy định nêu trên làm cơ sở thực hiện.

3.2. Về việc lập đơn giá mới đối với khối lượng phát sinh giảm lớn hơn 20% khối lượng hợp đồng (khối lượng thực tế thực hiện nhỏ hơn 80% khối lượng hợp đồng)

Nghị định số 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 của Chính phủ quy định chi tiết về hợp đồng xây dựng cho phép được lập đơn giá mới đối với hạng mục công việc thực tế thực hiện giảm lớn hơn 20% khối lượng công việc tương ứng ghi trong hợp đồng. Việc thực hiện quy định này gặp nhiều khó khăn do đến khi kết thúc hợp đồng, các bên mới có đủ cơ sở xác định chính xác khối lượng hoàn thành để xác định được hạng mục cần lập đơn giá mới do có khối lượng thực tế thực hiện giảm lớn hơn 20% khối lượng công việc trong hợp đồng, trong khi việc thanh toán khối lượng hoàn thành đã được thực hiện theo đơn giá hợp đồng đã ký.

** Kiến nghị:* Đề thuận lợi trong quá trình quản lý, thực hiện hợp đồng xây dựng, đề nghị bỏ nội dung quy định trên, thực hiện như quy định trước đây tại Nghị định số 48/2010/NĐ-CP, theo đó chỉ yêu cầu lập đơn giá mới cho “khối lượng công việc phát sinh tăng lớn hơn 20% khối lượng công việc tương ứng ghi trong hợp đồng hoặc khối lượng phát sinh chưa có đơn giá trong hợp đồng”.

3.3. Về việc điều chỉnh giá hợp đồng cho phần tạm ứng vượt mức tạm ứng tối thiểu

- Theo điểm d khoản 5 Điều 18 Nghị định số 37/2015/NĐ-CP: Phần giá trị hợp đồng tương ứng với mức tạm ứng hợp đồng vượt mức tạm ứng tối thiểu sẽ không được điều chỉnh giá kể từ thời điểm tạm ứng; Thông tư số 07/2016/TT-BXD ngày 10/3/2016 của Bộ Xây dựng hướng dẫn điều chỉnh giá hợp đồng xây dựng thì hệ số cố định “a” thể hiện phần không điều chỉnh giá bao gồm phần giá trị tương ứng với mức tạm ứng hợp đồng vượt mức tạm ứng tối thiểu và giá trị các khoản chi phí không được điều chỉnh giá trong hợp đồng.

- Thực tế, việc tạm ứng hợp đồng thường được chia thành nhiều lần, phù hợp tình hình triển khai thực hiện hợp đồng của nhà thầu để quản lý chặt chẽ chi phí đầu tư xây dựng; đồng thời giá trị tạm ứng hợp đồng phải được thu hồi trong các kỳ thanh toán khối lượng hoàn thành và phải được thu hồi hết khi giá trị thanh toán đạt 80% giá hợp đồng đã ký. Như vậy, giá trị và tỷ lệ tạm ứng hợp đồng là yếu tố biến thiên (thay đổi) trong suốt quá trình thực hiện hợp đồng.

Do vậy, việc áp dụng phương pháp điều chỉnh giá hợp đồng bằng công thức điều chỉnh giá theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng chưa phản ánh chính xác việc điều chỉnh giá cho phần tạm ứng hợp đồng do công thức và các hệ số điều chỉnh giá hợp đồng được áp dụng cho toàn bộ thời gian thực hiện hợp đồng.

* *Kiến nghị*: Bộ Xây dựng nghiên cứu phương pháp điều chỉnh giá hợp đồng cho phù hợp quy định nêu trên hoặc hướng dẫn phương pháp xác định các yếu tố chi phí (a, b, c,...) trong công thức điều chỉnh giá hợp đồng cho phù hợp hơn làm cơ sở áp dụng để phản ánh đúng việc điều chỉnh giá hợp đồng cho phần tạm ứng vượt quá tỷ lệ tạm ứng tối thiểu để đơn giản, thuận lợi trong quá trình quản lý, thực hiện hợp đồng.

4. Đối với Hợp đồng EPC

4.1. Về thiết kế FEED

Theo Nghị định số 10/2021/NĐ-CP, dự toán xây dựng của gói thầu thực hiện theo hình thức EPC được xác định trên cơ sở thiết kế FEED được duyệt nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể về nội dung, yêu cầu của thiết kế FEED làm cơ sở thực hiện (chỉ có khái niệm chung về thiết kế FEED tại khoản 11 Điều 4 Nghị định số 15/2021/NĐ-CP và khoản 9 Điều 2 Nghị định 37/2015/NĐ-CP về hợp đồng xây dựng: Thiết kế FEED là thiết kế kỹ thuật tổng thể được triển khai theo thông lệ quốc tế để làm cơ sở triển khai thiết kế chi tiết).

* *Kiến nghị*: Bộ Xây dựng nghiên cứu, hướng dẫn cụ thể về thiết kế FEED (Thông tư của Bộ Xây dựng) làm cơ sở triển khai và hướng dẫn về việc lập, xác định dự toán gói thầu EPC theo thiết kế FEED.

4.2. Về nghiệm thu, thẩm định, phê duyệt thiết kế đối với Hợp đồng tổng thầu EPC

- Theo khoản 9 Điều 1 Nghị định số 50/2021/NĐ-CP (sửa đổi điểm d khoản 2 Điều 31 Nghị định số 37/2015/NĐ-CP về quản lý hợp đồng xây dựng), Bên giao thầu EPC có nghĩa vụ nghiệm thu, thẩm định, phê duyệt hoặc trình cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt kịp thời thiết kế triển khai sau TKCS hoặc triển khai sau thiết kế FEED đã được người quyết định đầu tư quyết định khi phê duyệt dự án theo đúng quy định của pháp luật, không bao gồm dự toán xây dựng của các công trình, hạng mục công trình thuộc phạm vi của hợp đồng EPC.

- Theo điểm a khoản 5 Điều 15 Nghị định số 37/2015/NĐ-CP, hợp đồng trọn gói được áp dụng trong trường hợp chưa thể xác định được rõ khối lượng, đơn giá như

Hợp đồng EC, EP, PC, EPC và hợp đồng chìa khóa trao tay nhưng các bên tham gia hợp đồng có đủ năng lực kinh nghiệm để tính toán, xác định giá hợp đồng trọn gói.

- Theo điểm g của khoản 1 Điều 3 Nghị định số 37/2015/NĐ-CP, được sửa đổi tại khoản 2 Điều 1 Nghị định số 50/2021/NĐ-CP, hợp đồng tổng thầu EPC được ưu tiên áp dụng đối với dự án phức tạp, có yêu cầu kỹ thuật, công nghệ cao và phải tuân thủ chặt chẽ tính đồng bộ, thống nhất từ khâu thiết kế đến khâu cung cấp thiết bị, thi công, đào tạo chuyển giao công nghệ.

Theo các quy định trên, chủ đầu tư tổ chức lựa chọn tổng thầu EPC theo TKCS hoặc thiết kế FEED. Hợp đồng EPC là hợp đồng trọn gói, không phải lập, phê duyệt dự toán xây dựng cho các công trình, hạng mục công trình thuộc phạm vi hợp đồng EPC. Do vậy, tổng thầu EPC có trách nhiệm khảo sát, lập, phê duyệt các bước thiết kế triển khai sau TKCS hoặc thiết kế FEED để triển khai thực hiện đảm bảo chặt chẽ, đồng bộ, thống nhất trong suốt quá trình thực hiện hợp đồng của tổng thầu từ khâu thiết kế đến khâu cung cấp thiết bị, thi công, đào tạo chuyển giao công nghệ.

* *Kiến nghị:* Sửa đổi quy định nêu trên cho phù hợp thực tiễn quản lý, theo đó, sau khi được lựa chọn, tổng thầu chịu trách nhiệm thực hiện toàn bộ các công việc khảo sát, lập, phê duyệt các bước thiết kế tiếp theo (không phải trình chủ đầu tư thẩm định, phê duyệt). Chủ đầu tư có trách nhiệm kiểm tra sự tuân thủ hồ sơ TKCS hoặc thiết kế FEED đã được phê duyệt và các thông số kỹ thuật, công nghệ, xuất xứ, tiêu chuẩn kỹ thuật,... kèm theo của vật tư, thiết bị công nghệ trong hợp đồng EPC để nghiệm thu, thanh toán.

5. Nguồn cung cấp vật liệu xây dựng và quản lý giá VLXD

- Dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông thường có nhu cầu sử dụng vật liệu xây dựng thông thường tại địa phương rất lớn (đất, đá, cát). Khi triển khai nhiều dự án, nhu cầu sử dụng vật liệu tăng lên vượt quá nguồn cung của các mỏ vật liệu đã được cấp phép khai thác làm ảnh hưởng đến tiến độ, giá thành xây dựng; đặc biệt giai đoạn hiện nay Bộ GTVT đang triển khai các dự án trọng điểm lớn như cao tốc Bắc - Nam, cao tốc Mỹ Thuận - Cần Thơ,...

Theo quy định tại Luật Khoáng sản, việc cấp Giấy phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường mất nhiều thời gian, thủ tục (lập dự án đầu tư, cấp phép thăm dò, phê duyệt trữ lượng khai thác, lập báo cáo đánh giá tác động môi trường, đấu giá quyền khai thác, cấp phép khai thác,...); chưa có quy định về việc cấp phép khai thác và quản lý khoáng sản làm VLXD thông thường cho nhà thầu, nhà đầu tư thực hiện dự án để chủ động trong quá trình thực hiện dự án.

Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 60/NQ-CP ngày 16/6/2021 về việc áp dụng cơ chế đặc thù trong cấp phép khai thác khoáng sản làm VLXD thông thường cấp cho các dự án cao tốc Bắc - Nam; tuy nhiên thực tế triển khai vẫn còn gặp nhiều khó khăn.

- Theo quy định, giá VLXD, chỉ số giá xây dựng do địa phương công bố là cơ sở để lập, quản lý chi phí đầu tư xây dựng, để điều chỉnh giá hợp đồng xây dựng. Tuy nhiên, thực tế tại nhiều địa phương, giá VLXD công bố chưa sát với giá cả thị trường, đặc biệt khi thi dự án triển khai thi công, giá vật liệu thực tế tăng cao hơn nhiều so với giá vật liệu ở thời điểm phê duyệt dự toán (để lựa chọn nhà thầu); có hiện tượng nhà cung ứng, sản xuất vật liệu đầu cơ, chờ tăng giá. Chỉ số giá xây dựng do địa phương công bố không kịp thời, không đầy đủ (thiếu chỉ số giá vật liệu đất đắp nền đường, ..)

hoặc không phản ánh đúng biến động thực tế giá VLXD tại dự án.

** Kiến nghị:*

- Chính phủ có giải pháp, chế tài kịp thời, có cơ chế quản lý giá các loại vật liệu xây dựng tại chỗ (đất, đá, cát) phù hợp điều kiện, chi phí khai thác, sản xuất để quản lý giá VLXD thông thường, chống độc quyền, đầu cơ, tùy tiện nâng giá.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường tham mưu cho Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho phép UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có dự án đi qua được cấp phép khai thác khoáng sản làm VLXD thông thường ngay cho Nhà đầu tư/Nhà thầu thi công đối với các mỏ khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường phục vụ thi công dự án (tương tự như việc khai thác khoáng sản làm VLXD trong diện tích đất của dự án quy định tại điểm a khoản 2 Điều 64 Luật Khoáng sản). Đồng thời, đề nghị Chính phủ báo cáo Quốc hội nghiên cứu sửa đổi Luật Khoáng sản để hướng dẫn vấn đề nêu trên làm cơ sở áp dụng chung cho các dự án và thống nhất trong phạm vi cả nước.

- Đồng thời Chính phủ chỉ đạo các địa phương thực hiện tốt việc xác định, công bố giá VLXD, chỉ số giá xây dựng kịp thời, chính xác, phù hợp giá cả và biến động giá thực tế của thị trường làm cơ sở quản lý chi phí, điều chỉnh giá hợp đồng xây dựng đảm bảo bù đắp chi phí trượt giá khi triển khai thực hiện dự án. Đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án đường cao tốc, đề nghị địa phương khảo sát, xây dựng và công bố giá VLXD, chỉ số giá riêng cho dự án.

III. Các nội dung khác

1. Tiêu chí dự án quan trọng quốc gia đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông

Theo Luật Đầu tư công, dự án sử dụng vốn đầu tư công từ 10.000 tỷ đồng trở lên là dự án quan trọng quốc gia (khoản 1 Điều 7) và Quốc hội có thẩm quyền quyết định điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia (Điều 11).

Dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông trọng điểm do Bộ GTVT thực hiện thường có TMĐT lớn (nhiều dự án trên 10.000 tỷ đồng). Khi đó phải thực hiện trình tự, thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư theo quy định đối với dự án quan trọng quốc gia (báo cáo Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư; trình Thủ tướng Chính phủ tổ chức thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư; ...) trong khi dự án đã có trong các quy hoạch liên quan, không thuộc nhóm dự án có ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế xã hội khu vực, vùng liên tỉnh hoặc dự án có ảnh hưởng lớn đến môi trường, phải báo cáo Quốc hội.

Trước đây, Nghị quyết số 05/1997/NQ-QH10 ngày 29/11/1997 quy định quy mô vốn đầu tư từ 10.000 tỷ đồng trở lên là dự án quan trọng quốc gia; Nghị quyết số 66/2006/NQ-QH11 ngày 29/6/2006 nâng quy mô vốn đầu tư từ 20.000 tỷ đồng trở lên là dự án quan trọng quốc gia; Nghị quyết số 49/2010/NQ-QH12 ngày 19/6/2010 tiếp tục nâng quy mô vốn đầu tư từ 35.000 tỷ đồng trở lên là dự án quan trọng quốc gia.

** Kiến nghị:* Chi phí đầu tư xây dựng công trình có xu hướng tăng theo thời gian; do vậy, đề nghị Quốc hội xem xét điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia, trong đó nâng mức vốn đầu tư công đối với dự án đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông quốc gia từ 10.000 tỷ hiện nay lên 35.000 tỷ đồng (như Nghị quyết số 49/2010/QH12 nêu trên).

2. Đối với công tác GPBM

2.1. Về tiến độ GPMB

Công tác GPMB là yếu tố quyết định đến tiến độ thi công xây dựng. Tuy nhiên, việc GPMB các dự án chưa đáp ứng tiến độ yêu cầu, đặc biệt trong việc xây dựng khu tái định cư, di dời công trình hạ tầng kỹ thuật thường bị chậm trễ.

** Kiến nghị:* Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, yêu cầu các địa phương nơi có dự án cần quan tâm, chủ động thực hiện và phối hợp với bộ, ngành có dự án đầu tư thực hiện công tác GPMB đáp ứng tiến độ thực hiện dự án.

2.2. Về phạm vi GPMB tại lõi nút giao thông khác mức và phạm vi đất nông nghiệp ngoài ranh giới GPMB nhưng không còn nhu cầu sử dụng, không còn khả năng canh tác hoặc diện tích còn lại nhỏ lẻ

Theo Điều 14 Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/02/2010 quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông, tùy theo cấp công trình, phạm vi đất dành cho đường bộ (được bồi thường GPMB) gồm phần đất từ 1m đến 3m tính từ chân taluy nền đường ra hai bên.

Đối với nút giao thông khác mức, phần lõi (phần giữa) nút giao không thuộc phạm vi GPMB theo quy định trên, không sử dụng để xây dựng công trình nhưng bị hạn chế mục đích sử dụng đất (khó khăn trong việc đi lại, tiếp cận khu đất hoặc có diện tích nhỏ, xen kẹt khó khăn trong việc canh tác, sử dụng); phần đất này có thể sử dụng để tạo cảnh quan cho nút giao. Tại một số dự án, địa phương đã đề xuất GPMB toàn bộ phần lõi nút giao và phần diện tích đất còn lại này để khắc phục các hạn chế nêu trên.

** Kiến nghị:* Chính phủ cho phép bồi thường, GPMB toàn bộ nút giao thông khác mức và phần đất còn lại bị hạn chế mục đích sử dụng đất trong trường hợp bị hạn chế hoặc phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giao địa phương quản lý, sử dụng đất theo quy định.

2.3. Bồi thường cho nhà ở, công trình nằm ngoài phạm vi GPMB nhưng bị ảnh hưởng do quá trình thi công

- Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về xây dựng chưa có nội dung hướng dẫn về việc bồi thường cho nhà ở, công trình nằm ngoài phạm vi GPMB dự án nhưng bị ảnh hưởng do quá trình thi công xây dựng (do yêu cầu thi công phải sử dụng máy móc, thiết bị rung chấn có phạm vi ảnh hưởng rộng ra bên ngoài phạm vi đất GPMB làm ảnh hưởng đến nhà ở, công trình của người dân (nghiêng, lún, nứt, đổ). Tại rất nhiều dự án, người dân bị ảnh hưởng đã cản trở thi công, làm ảnh hưởng đến tiến độ dự án và trật tự, an ninh xã hội tại địa phương. Trường hợp mở rộng phạm vi GPMB theo chiều rộng ảnh hưởng của thiết bị rung chấn sẽ làm tăng rất lớn chi phí GPMB, tái định cư, tăng TMĐT dự án.

- Điểm e khoản 2 Điều 5 Nghị định 10/2021/NĐ-CP: Chi phí khác trong TMĐT dự án gồm “chi phí hoàn trả hạ tầng kỹ thuật do bị ảnh hưởng khi thi công xây dựng” nhưng chưa quy định chi phí hoàn trả cho công trình, nhà ở của người dân bị ảnh hưởng khi thi công xây dựng như công trình hạ tầng kỹ thuật.

** Kiến nghị:* Việc bồi thường thiệt hại cho người dân có công trình nằm ngoài phạm vi GPMB nhưng bị ảnh hưởng của quá trình thi công xây dựng cần được xem xét giải quyết để đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp và ổn định đời sống, sản xuất, công bằng cho người bị ảnh hưởng; đồng thời đảm bảo an ninh, trật tự xã hội, tránh tình trạng khiếu nại, khiếu kiện làm ảnh hưởng đến tiến độ dự án.

Để có đầy đủ cơ sở pháp lý chi trả bồi thường, kiến nghị bổ sung điểm e khoản 2 Điều 5 Nghị định 10/2021/NĐ-CP, trong đó quy định chi phí khác trong TMĐT bao gồm chi phí hoàn trả cho công trình, nhà ở và công trình hạ tầng kỹ thuật bị ảnh hưởng do bị khi thi công xây dựng và giao UBND tỉnh nơi có dự án tổ chức thực hiện, đánh giá và quyết định việc bồi thường cho công trình, nhà ở bị ảnh hưởng.

3. Vị trí bãi đổ vật liệu thải

Khi khảo sát, lập dự án, thiết kế, chủ đầu tư đã thỏa thuận, thống nhất với địa phương về vị trí đổ vật liệu thải làm cơ sở lập, quản lý chi phí xây dựng. Khi triển khai thi công, trường hợp địa phương thay đổi, điều chỉnh vị trí bãi đổ vật liệu thải do thay đổi mục đích sử dụng đất hoặc chưa GPMB khu vực bãi đổ thải dẫn đến việc không có bãi chứa vật liệu thải, làm tăng chi phí xây dựng do phải đổ thải xa hơn.

** Kiến nghị:* Sau khi có chủ trương đầu tư hoặc dự án đầu tư được duyệt, đề nghị các địa phương xác định vị trí bãi đổ vật liệu thải phù hợp quy hoạch sử dụng đất của địa phương để chủ đầu tư sử dụng trong quá trình thi công và để lập, quản lý chi phí xây dựng; hạn chế tối đa việc điều chỉnh, thay đổi vị trí bãi đổ vật liệu thải; đồng thời, địa phương thực hiện các thủ tục GPMB (nếu có) để đảm bảo không ảnh hưởng đến việc đổ vật liệu thải trong quá trình thực hiện dự án.

4. Về GPMB, bàn giao đất quốc phòng cho dự án đầu tư cảng hàng không

Việc bàn giao đất quốc phòng về địa phương và địa phương giao đất quốc phòng để triển khai các dự án đầu tư xây dựng cảng hàng không dân dụng cần thực hiện các thủ tục: (i) Điều chỉnh quy hoạch đất quốc phòng, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng nếu khu đất dự kiến triển khai dự án chưa có trong danh mục đất chuyển giao về địa phương (ii) Sắp xếp xử lý nhà đất theo quy định tại Nghị định số 167/2017/NĐ-CP về sắp xếp xử lý tài sản công đối với khu đất chuyển giao từ Bộ Quốc phòng về địa phương.

Thực tế triển khai các thủ tục này rất phức tạp, khó khăn, mất nhiều thời gian làm ảnh hưởng lớn đến tiến độ dự án (Ví dụ tại Dự án đầu tư xây dựng nhà ga T3, cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất).

** Kiến nghị:* Các cơ quan có thẩm quyền có giải pháp thực hiện đồng bộ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch cảng hàng không; Bộ Quốc phòng và UBND các tỉnh căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thực hiện sắp xếp xử lý nhà đất quốc phòng chuyển giao về địa phương, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, sẵn sàng triển khai các dự án đầu tư xây dựng cảng hàng không, đẩy nhanh tiến độ thực hiện GPMB có liên quan đến đất quốc phòng để thực hiện dự án.

B. ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO PHƯƠNG THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Ngoài những khó khăn, vướng mắc chung liên quan như đối với dự án đầu tư công đã nêu ở Mục A ở trên; dự án PPP còn gặp một số khó khăn, vướng mắc sau:

1. Về phương pháp xác định giá cho cả vòng đời dự án PPP

Về phương pháp xác định mức giá khởi điểm và mức giá cho từng thời kỳ đối với phương án giá, khung giá dịch vụ theo thời hạn hợp đồng dự án PPP: Theo khoản 1 Điều 20 Luật Giá, việc định giá phải đảm bảo nguyên tắc “*phù hợp với chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ*”. Theo Điều 65 Luật PPP, “*mức giá khởi điểm và mức giá cho từng thời kỳ đối với phương án giá,*

khung giá sản phẩm, dịch vụ công theo thời hạn hợp đồng dự án PPP phải được xác định cụ thể”.

Như vậy, mức giá dịch vụ sử dụng dịch vụ đường bộ đối với dự án PPP đồng thời chịu sự điều chỉnh của 02 Luật nêu trên: (i) Theo Luật Giá, việc định giá phải đảm bảo phù hợp với chủ trương, chính sách trong thời kỳ (được định hướng từ 5 - 10 năm); (ii) Theo Luật PPP, tại thời điểm lập báo cáo chủ trương đầu tư, báo cáo nghiên cứu khả thi, đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư phải xác định giá dịch vụ cho cả vòng đời dự án (từ 15 - 20 năm đối với dự án giao thông). Để đáp ứng đồng thời các quy định trên là không thực hiện được, chưa có cơ sở pháp lý để xây dựng khung giá dịch vụ dự án PPP để phù hợp với quy định của Luật Giá và Luật PPP.

** Kiến nghị:* Bổ sung khoản 1 Điều 20 Luật Giá theo hướng bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp mặt bằng giá thị trường và chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ. Chính phủ quy định chi tiết về phương pháp xác định mức giá khởi điểm và mức giá cho từng thời kỳ đối với phương án giá, khung giá dịch vụ theo thời hạn hợp đồng đối với dự án PPP.

2. Về việc tính giá trị tài sản công vào phần góp vốn của Nhà nước khi đầu tư mở rộng tuyến đường bộ cao tốc theo quy hoạch

Một số tuyến đường bộ cao tốc được phân kỳ đầu tư để phù hợp với nhu cầu và khả năng cân đối nguồn lực đầu tư (giai đoạn 1 đã sử dụng nguồn vốn nhà nước để đầu tư, đưa vào khai thác với quy mô 2 làn xe). Giai đoạn 2021 – 2030, một số tuyến dự kiến đầu tư mở rộng hoàn chỉnh theo tiêu chuẩn đường cao tốc (4 làn xe) và sẽ được xây dựng đường gom hai bên tuyến.

Trường hợp sử dụng giá trị tài sản của công trình hiện hữu (2 làn xe) là tài sản công để tham gia dự án (theo khoản 2 Điều 95 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công) khi đầu tư mở rộng, phần giá trị này là rất lớn, thường vượt quá 50% tổng mức đầu tư dự án sẽ không đảm bảo tuân thủ quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật PPP (phần vốn nhà nước tham gia dự án không được lớn hơn 50%).

** Kiến nghị:* Khi đầu tư mở rộng theo tiêu chuẩn cao tốc (4 làn xe), giá trị tài sản công (đường hiện hữu) không tính vào phương án tài chính để thu hồi vốn và lợi nhuận của Nhà đầu tư PPP. Do vậy, kiến nghị có quy định cụ thể về việc *không tính giá trị tài sản công (đường hiện hữu) vào phần góp vốn của nhà nước đối với dự án mở rộng đường bộ cao tốc theo hình thức PPP.*

3. Về tiêu chí dự án cần bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh quốc gia

Luật PPP chưa quy định cụ thể tiêu chí xác định dự án “*cần bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh quốc gia*” dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau.

** Kiến nghị:* Bổ sung quy định cụ thể tiêu chí xác định dự án “*cần bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh quốc gia*” để thực hiện thống nhất.

4. Đối với về việc tính tiền sử dụng đất đối với dự án PPP giao thông

- Theo Điều 155 Luật Đất đai 2013, đối với đất sử dụng vào mục đích công cộng phải lập quy hoạch chi tiết xây dựng, trong đó phân định rõ các khu chức năng sử dụng vào mục đích công cộng không có mục đích kinh doanh và *các khu chức năng sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh*; trong đó đất thuộc khu chức năng có mục đích kinh doanh thì Nhà nước cho thuê đất theo quy định tại Điều 56 của Luật này; Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất đối với nhà đầu tư để thực hiện

dự án BOT và các hình thức khác theo quy định của pháp luật về đầu tư.

- Luật PPP: Việc Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để nhà đầu tư thực hiện dự án PPP được dẫn đến quy định pháp luật về Luật Đất đai.

Như vậy, pháp luật về PPP và pháp luật đất đai chưa rõ việc Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để nhà đầu tư thực hiện dự án PPP.

- Dự án PPP lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông có diện tích sử dụng đất lớn, trường hợp *Nhà nước cho thuê đất* thì phải tính thêm chi phí thuê đất trong suốt vòng đời của dự án; làm tăng tổng mức đầu tư, ảnh hưởng đến hiệu quả và phương án tài chính của dự án.

Mặt khác, diện tích đất được thu hồi để thực hiện dự án PPP được Nhà nước đảm bảo; do vậy, sau khi thu hồi, đất thuộc quyền sử dụng của Nhà nước. Do vậy cần được áp dụng cơ chế Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án PPP giao thông.

* *Kiến nghị*: Sửa đổi quy định pháp luật về PPP, trong đó quy định cụ thể Dự án đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Đề nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư xem xét, tổng hợp./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Lưu: VT, CQLXD (01b).




**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Nguyễn Ngọc Đông