THANH TRA CHÍNH PHỦ

Số: 2242/TB-TTCP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 07 tháng 9 năm 2017

THÔNG BÁO

Kết luận thanh tra việc chấp hành quy định của pháp luật trong việc thực hiện một số dự án đầu tư theo hình thức BT, BOT trong lĩnh vực giao thông môi trường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh

Ngày 06/6/2017, Tổng Thanh tra Chính phủ ban hành Kết luận thanh tra số 1423/KL-TTCP việc chấp hành quy định của pháp luật trong việc thực hiện một số dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng – chuyển giao (BT), hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT) trong lĩnh vực giao thông môi trường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh; ngày 10/8/2017, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 8376/VPCP-V.I thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Thường trực Trương Hòa Bình về Kết luận thanh tra.

Căn cứ Điều 39 Luật thanh tra số 56/2010/QH12 ngày 01/07/2010 quy định về công khai Kết luận thanh tra, Thanh tra Chính phủ thông báo công khai Kết luận thanh tra như sau:

I. NỘI DUNG THANH TRA

Thanh tra việc triển khai thực hiện một số dự án đầu tư (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ; Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ; Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc; Dự án Xa lộ Hà Nội; Dự án cầu Bình Triệu II; Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu Công nghiệp Phú Hữu) theo hình thứchợp đồng BOT và BT, để đánh giá việc chấp hành các quy định của pháp luật đối với quá trình tổ chức thực hiện; đánh giá ưu, khuyết điểm, hiệu quả đầu tư của dự án; những sơ hở, bất cập, hạn chế, từ đó kiến nghị bổ sung, điều chỉnh nhằm hoàn thiện cơ chế chính sách và pháp luật trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản theo hình thức BT, BOT; phát hiện những vi phạm (nếu có), xác định rõ nguyên nhân, trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức, cá nhân có liên quan, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật

II. NHỮNG ƯU ĐIỂM, THIẾU SÓT, VI PHẠM PHÁT HIỆN QUA THANH TRA

1. Ưu điểm

Việc quyết định đầu tư các dự án theo hình thức hợp đồng BOT, BT trong lĩnh vực giao thông môi trường trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, là thực hiện đúng đắn chủ trương của Đảng và Nhà nước, bằng việc huy động nguồn lực từ nhiều tổ chức kinh tế để đầu tư cơ sở hạ tầng, từ đó mang lại nhiều hiệu quả thiết thực cho người dân và có tác động tích cực cho phát triển kinh tế, xã hội.

2. Những thiếu sót, vi phạm

2.1. Công tác chuẩn bị đầu tư

- *Về xây dựng và Công bố danh mục dự án, lựa chọn nhà đầu tư:*theo quy định, hàng năm căn cứ vào quy hoạch, mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, UBND Thành phố trực thuộc Trung ương kiến nghị với Bộ Kế hoạch và Đầu tư để trình Thủ tướng Chính phủ công bố hoặc tự công bố danh mục các dự án BOT theo thẩm quyền để kêu gọi đầu tư. Trên cơ sở danh mục dự án đã công bố, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lựa chọn nhà đầu tư đàm phán hợp đồng dự án. Tuy nhiên, UBND Thành phố đã không thực hiện xây dựng danh mục dự án, không thực hiện công bố danh mục dự án hoặc thực hiện công bố danh mục dự án chậm (riêng Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ không kiến nghị để đưa vào danh mục công bố dự án). Công tác lựa chọn nhà đầu tư chủ yếu thực hiện theo hình thức chỉ định (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ thực hiện theo hình thức đấu thầu; Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương - An Lạc và Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu Công nghiệp Phú Hữu có ý kiến của Thủ tướng Chính phủ) không theo đúng quy định của pháp luật về chỉ định nhà đầu tư.

Việc không kiến nghị cũng như khôngxây dựng và công bố danh mục dự án hoặc xây dựng và công bố danh mục dự án chậm, chỉ định nhà đầu tư không đúng quy định như đã nêu trên dẫn đến không phát huy được nguồn lực của xã hội, không tạo tính cạnh tranh giữa các nhà đầu tư, khó có thể xác định việc lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực tài chính và kinh nghiệm tốt nhất, không tạo sự công bằng cho các doanh nghiệp và tính hiệu quả của dự án khi triển khai. Trách nhiệm về những vi phạm, khuyết điểm trên thuộc UBND Thành phố, trực tiếp là Sở Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan chuyên môn liên quan của Thành phố.

- *Công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án khả thi:* theo quy định về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT,BT, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập dự án khả thi hoặc chỉ đạo nhà đầu tư lập dự án đầu tư và tổ chức thẩm định, phê duyệt dự án. Tuy nhiên, UBND Thành phố đã tổ chức lập dự án khả thi hoặc chỉ đạo nhà đầu tư lập dự án đầu tư, tổ chức thẩm định, phê duyệt dự án khả thi, triển khai thực hiện hoặc để cho các đơn vị thực hiện chưa đầy đủ, chậm trễ, sai quy định, cụ thể: nội dung dự án thiếu sự cần thiết phải đầu tư, phương án so sánh…(Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ, Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ); không lậphồ sơ và báo cáo thẩm định dự án điều chỉnh (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ); chậm lập, thẩm định và phê duyệt điều chỉnh dự án (Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ); để nhà đầu tư phê duyệt dự án vượt thẩm quyền (Dự án mở rộng Xa lộ Hà Nội); phê duyệt chưa đảm bảo đầy đủ, thiếu chính xác, tăng sai tổng mức đầu tư (Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc, Dự án mở rộng Xa lộ Hà Nội, Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu công nghiệp Phú Hữu).

Việc lập, thẩm định, phê duyệt dự án khả thi như đã nêu trên, dẫn đến việc đánh giá dự án chưa đảm bảo mang tính chính xác, khách quan. Đồng thời, việc lựa chọn hình thức đầu tư BOT, BT chưa thể khẳng định là hình thức đầu tư mang lại

hiệu quả nhất, quản lý chi phí tiết kiệm nhất. Những vi phạm đó thuộc trách nhiệm của nhà đầu tư trong công tác lập dự án khả thi. Trách nhiệm của UBND Thành phố, trực tiếp là Sở Giao thông vận tải, Sở Kế hoạch và Đầu tư, các cơ quan liên quan của Thành phố trong thẩm định và phê duyệt dự án. Riêng đối với việc thẩm định và phê duyệt Dự án cải tạo nâng cấp Quốc lộ 1A đoạn An Sương – An Lạc giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2010 thuộc trách nhiệm của Bộ Giao thông Vận tải và các cơ quan chuyên môn của Bộ.

2.2. Công tác thực hiện đầu tư

- *Công tác ký kết hợp đồng:*để thực hiện dự án, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ trì đàm phán hợp đồng dự án và ký kết hợp đồng với nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án, trên cơ sở kiến nghị của nhóm công tác liên ngành. Do thiếu trách nhiệm trong công việc nên nhiều hợp đồng chưa đủ trình tự thủ tục, điều khoản mâu thuẫn, sai quy định, cụ thể: thiếu phương án huy động vốn, chưa đủ giấy tờ cam kết của ngân hàng hoặc nhà cấp vốn (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ); phương án hoàn vốn bao gồm cả thuế VAT vào phương án tài chính làm kéo dài thời gian thu phí, không điều chỉnh hợp đồng theo quy định khi có các yếu tố thay đổi, ký kết phụ lục hợp đồng khi nhà đầu tư chưa đảm bảo vốn chủ sở hữu theo quy định, điều khoản trong hợp đồng mâu thuẫn làm tăng chi phí, giảm doanh thu thu phí(Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc); chậm có giấy tờ của nhà cung cấp vốn, điều khoản hợp đồng không thống nhất, phương án hoàn vốn bao gồm cả thuế VAT vào phương án tài chính làm kéo dài thời gian thu phí (Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu công nghiệp Phú Hữu).

Việc ký hợp đồng không chính xác, điều khoản mâu thuẫn, tổng vốn đầu tư tăng sai..., dẫn đến thời gian khai thác thu phí hoàn vốn không đúng quy định. Những vi phạm đó thuộc trách nhiệm của UBND Thành phố, trực tiếp là Sở Giao thông vận tải và Tổ công tác liên ngành của Thành phố thực hiện công tác đàm phán, ký kết hợp đồng chưa đảm bảo chặt chẽ. Riêng Dự án cải tạo nâng cấp Quốc lộ 1A đoạn An Sương – An Lạc giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2010 thuộc trách nhiệm của Bộ Giao thông Vận tải.

- *Tiến độ dự án:* hầu hết các dự án tiến độ đều chậm không được triển khai theo đúng kế hoạch là do:công tác giải phóng mặt bằng không đúng theo tiến độ đề ra (Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ, Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn, An Sương – An Lạc, Dự án mở rộng Xa lộ Hà Nội, Dự án cầu Bình Triệu II, Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu công nghiệp Phú Hữu); năng lực của chủ đầu tư còn yếu, thiếu vốn thanh toán cho nhà thầu (Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn, An Sương – An Lạc);thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật, bảo lãnh vay vốn nước ngoài bị chậm (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ).

Việc chậm tiến độ dẫn đến giảm doanh thu, tăng chi phí, giảm hiệu quả, lãng phí vốn đầu tư. Trách nhiệm thuộc UBND Thành phố, trực tiếp là UBND các quận, huyện có dự án đi qua, nhà đầu tư, các Sở, ngành của Thành phố chưa thực hiện hết nhiệm vụ được giao trong công tác giải phóng mặt bằng các dự án và trong việc chậm phê duyệt thiết kế kỹ thuật, bảo lãnh vay vốn nước ngoài của Dự án

xây dựng cầu Phú Mỹ; Bộ Giao thông vận tải trong chậm thẩm định dự án cầu Phú Mỹ; UBND tỉnh Bình Dương chậm giải phóng mặt bằng một phần Dự án Mở rộng xa lộ Hà Nội.

- *Công tác đấu thầu và lựa chọn nhà thầu:* một số dự án trong quá trình triển khai thực hiện đã không thực hiện đúng các quy định về lựa chọn nhà thầu, không lập kế hoạch đấu thầu, lập hồ sơ mời thầu, tổ chức đấu thầu, chấm thầu, thẩm định kết quả trúng thầu nhưng Cơ quan nhà nước có thẩm quyền không kiểm tra việc đăng tải thông tin về đấu thầu và lựa chọn nhà thầu theo đúng quy định (Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ).

Việc thực hiện không đúng công tác đấu thầu, dẫn đến việc lựa chọn nhà thầu chưa đảm bảo có năng lực tài chính và kỹ thuật tốt nhất là trách nhiệm của nhà đầu tư đã không nghiêm túc thực hiện đúng các quy định của nhà nước, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Sở Giao thông vận tải (đơn vị quản lý hợp đồng) đã không thường xuyên kiểm tra giám sát việc tuân thủ các quy định pháp luật và các điều, khoản của hợp đồng đã ký kết, để nhà đầu tư thực hiện không đúng các quy định của pháp luật.

- *Công tác nghiệm thu thanh toán, quyết toán:* theo quy định trong vòng 6 tháng kể từ ngày hoàn thành công trình, nhà đầu tư phải lập hồ sơ quyết toán dự án phù hợp với quy định của pháp luật về xây dựng. Tuy nhiên, nhà đầu tư đã lập hồ sơ quyết toán dự án chậm (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ, Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc); không phê duyệt điều chỉnh dự án, điều chỉnh tổng mức đầu tưnhưng đã lập hồ sơ đề nghị quyết toán dự án (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ); chậm xác định lại thời gian khai thác và hoàn vốn dự án (Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc); thu phí vượt phương án tài chính nhưng chưa chuyển trả Thành phố và đưa khoản ứng vốn cho Thành phố vào phương án tài chính chưa đúng thủ tục (Dự án cầu Bình Triệu II); nghiệm thu không đúng một số chi phí quản lý dự án, chi phí xây lắp, chi phí trung tu, chi phí thuê nhà (Dự án xây dựng đường kết nối vào cầu Phú Mỹ, Dự án mở rộng Xa lộ Hà Nội, Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc,Dự án Xây dựng đường nối từ đường Nguyễn Duy Trinh vào Khu công nghiệp Phú Hữu); áp dụng phụ cấp lưu động không đúng (Dự án Xa lộ Hà Nội).

Việc lập hồ sơ quyết toán dự án chậm, thiếu trình tự thủ tục, sai về chế độ, không đúng quy định như đã nêu. Trách nhiệm thuộc về nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án, các nhà thầu; các Sở, ngành đại diện cho UBND Thành phố bao gồm Sở Giao thông vận tải, Sở Tài chính, Sở Xây dựng đã chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm trong việc thẩm định và phê duyệt quyết toán dự án; chưa thường xuyên giám sát, đánh giá việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án trong việc nghiệm thu thanh toán quyết toán công trình không đúng chế độ.

- *Công tác duy tu, bảo dưỡng:* theo quy định trong quá trình kinh doanh công trình, nhà đầu tư hay doanh nghiệp dự án có nghĩa vụ thực hiện bảo dưỡng định kỳ, sửa chữa công trình theo hợp đồng dự án, đảm bảo công

trình vận hành đúng thiết kế và phải báo cáo với Cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, các nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án đã chưa thực hiện đúng quy định của pháp luật và các điều khoản của hợp đồng để công trình được vận hành theo đúng thiết kế, công tác duy tu, bảo dưỡng được khoán gọn nhưng thực hiện thường thấp hơn phương án trong hợp đồng và không lập hồ sơ báo cáo Cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện kiểm tra, giám sát (Dự án xây dựng cầu Phú Mỹ, Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1A, đoạn An Sương – An Lạc, Dự án cầu Bình Triệu II).

Việc thực hiện không đúng các quy định trong quá trình kinh doanh công trình (duy tu, bảo dưỡng...) thuộc trách nhiệm của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án; trách nhiệm của Cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Sở Giao thông vận tải chưa thường xuyên kiểm tra, giám sát trong quá trình kinh doanh công trình.

III. KIẾN NGHỊ

Căn cứ kết quả thanh tra, Tổng Thanh tra Chính phủ kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo các Bộ và UBND thành phố Hồ Chí Minh thực hiện một số nội dung sau đây:

1. Về cơ chế chính sách và chấn chỉnh quản lý

- Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải

+ Tham mưu với Chính phủ hoặc ban hành các văn bản thuộc thẩm quyền, hoàn thiện các quy định cụ thể trong phương án tài chính hoàn vốn của hợp đồng BOT, BT, nhất là lãi vay ngân hàng, lợi nhuận nhà đầu tư, cụ thể như sau:

Thứ nhất, về lãi vay ngân hàng: lãi vay ngân hàng tính toán đàm phán hợp đồng được dựa theo quy định lấy mức lãi suất cho vay trung hạn cùng kỳ hạn bình quân của ít nhất 3 tổ chức tín dụng độc lập không liên quan đến nhà đầu tư trên địa bàn.. Tuy nhiên, lãi suất ngân hàng luôn biến động trong suốt quá trình vận hành dự án nên khó có thể có một lãi suất cố định.

Thứ hai, về chi phí lợi nhuận nhà đầu tư: chi phí lợi nhuận nhà đầu tư được dựa trên mức lợi nhuận bình quân của các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực tương ứng. Tuy nhiên, lợi nhuận bình quân của các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực tương ứng lại chưa xác định được cụ thể, nên các hợp đồng của các doanh nghiệp với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khác nhau sẽ có những lợi nhuận khác nhau.

+ Xây dựng cơ chế khoán chi phí duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả; cơ chế quản lý, kiểm tra giám sát dự án trong quá trình kinh doanh công trình.

+ Bộ Giao thông vận tải với nhiệm vụ được giao quản lý hợp đồng Dự án cải tạo nâng cấp Quốc lộ 1A đoạn An Sương – An Lạc giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2010, có trách nhiệm phối hợp với UBND Thành phố thực hiện đúng quy định của hợp đồng và theo đúng quy định của pháp luật.

- Đối với Thành phố Hồ Chí Minh

+ Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (HĐND Thành phố) cần thông qua chủ trương đầu tư đối với dự án BOT trước khi cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư để đảm bảo việc triển khai thu phí hoàn vốn của nhà đầu tư, cụ thể: qua xem xét phương án tài chính, một số dự án tăng mức thu phí theo từng giai đoạn để đảm bảo thu hồi vốn của nhà đầu tư, nhưng mỗi lần tăng phí UBND Thành phố phải trình ra HĐNDThành phố thông qua theo quy định tại Pháp lệnh số 38/2001/UBTVQH10 ngày 28/8/2001của Ủy Ban thường vụ Quốc hội về phí và lệ phí (được thay thế Luật phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015 có hiệu lực từ 01/01/2017). Nếu không được HĐND Thành phố thông qua mức thu phí thì phương án tài chính của dự án không khả thi, nhà đầu tư không thu hồi đủ vốn dẫn đến khó khăn trong kêu gọi đầu tư.

+ UBND Thành phố cần có chính sách về kinh phí đối với Cơ quan nhà nước quản lý hợp đồng, cấp Sở được ủy quyền ký kết hợp đồng thì cấp Sở cần giao cho một đầu mối quản lý có trách nhiệm quản lý hợp đồng, đảm bảo nhà đầu tư tuân thủ đúng quy định; chỉ đạo Sở Xây dựng thống kê các dự án sử dụng vốn nhà nước trên địa bàn, tính toán chênh lệch phụ cấp lưu động do các văn bản của Sở Xây dựng trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2015 không đúng quy định để có biện pháp xử lý.

+ UBND Thành phố chỉ đạo các sở ngành, đơn vị liên quan rà soát các nội dung kết luận của Thanh tra Chính phủ về tính toán chênh lệch phụ cấp lưu động, các vấn đề về tổng mức đầu tư, phương án tài chính, nghiệm thu thanh toán, kiểm toán quyết toán dự án để điều chỉnh cho phù hợp quy định của pháp luật; tăng cường công tác giải phóng mặt bằng, nâng cao hiệu quả vốn đầu tư.

2. Về xử lý kinh tế

UBND Thành phố xem xét xử lý số tiền sai phạm đã nêu ở phần Kết quả thanh tra với tổng giá trị là *2.172.558,7 triệu đồng*, trong đó:

- Thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh tổng mức đầu tư của các dự án với giá trị là 1.467.627,94 triệu đồng, trong đó: phê duyệt không đúng thẩm quyền 1.400.000 triệu đồng, phê duyệt tăng sai 67.627,94 triệu đồng.

- Giảm tổng vốn đầu tư, điều chỉnh hợp đồng các dự án với giá trị là 90.652,6 triệu đồng; loại khỏi phương án tài chính cầu Bình Triệu II là 49.067,67 triệu đồng.

- Giảm giá trị quyết toán dự án với giá trị là 497.335,21 triệu đồng.

- Kiểm tra, xem xét việc thực hiện duy tu, sửa chữa đảm bảo theo các điều khoản của hợp đồng với giá trị là 26.766 triệu đồng; thẩm định chi phí duy tu của Dự án Mở rộng xa lộ Hà Nội do quyết toán theo phương án khoán loại ra khỏi chi phí là 5.777.676.711 đồng, nếu thực tế nhà đầu tư có chi phí hợp lý cho công tác duy tu, sửa chữa thì UBND Thành phố xem xét, quyết định thanh toán cho nhà đầu tư.

- Thu về ngân sách Thành phố từ các nhà đầu tư với giá trị là 41.113,28 triệu đồng do thực hiện không đúng quy định.

3. Về xử lý trách nhiệm

UBND Thành phố, Bộ Giao thông vận tải, UBND tỉnh Bình Dương kiểm điểm, xử lý trách nhiệm của tập thể và cá nhân đã vi phạm các quy định của pháp luật, chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm được giao đã nêu trong phần Kết luận thanh tra.

Việc báo cáo, kiểm tra thực hiện Kết luận thanh tra và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về cuộc thanh tra này thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra./.

Nơi nhận:
- Tổng Thanh tra Chính phủ (để b/c);
- Phó Tổng TTCP Ngô Văn Khánh;
- Vụ GSTĐ&XLSTT; Vụ KHTC&TH;
- Trung tâm Thông tin (đăng tải trên cổng TTĐT);
- Lưu: VT, Vụ I, Đoàn TTra.

KT. TỔNG THANH TRA
PHÓ TỔNG THANH TRA

Ngô Văn Khánh