

VI PHẠM PHÁP LUẬT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG THEO HÌNH THỨC BOT VÀ GIẢI PHÁP PHÒNG, CHỐNG

PHẠM THỊ HỒNG NHUNG*

Bài viết nêu ra tình hình triển khai các dự án đầu tư xây dựng công trình xây dựng giao thông theo hình thức BOT tại Việt Nam hiện nay, một số vấn đề bất cập làm nảy sinh tội phạm, vi phạm pháp luật liên quan đến đầu tư theo mô hình này và các giải pháp phòng, chống.

Từ khóa: Đầu tư xây dựng, BOT, tội phạm, phòng chống.

Ngày nhận bài: 13/11/2021; Biên tập xong: 15/11/2021; Duyệt đăng: 16/11/2021

In the article, the author gives out the current situation of implementing investment to constructing BOT traffic works in Vietnam today, a number of inadequacies that causes crimes and legal violations related to investment under this model and preventive solutions.

Keywords: Construction investment, BOT, crimes, prevention.

1. Tình hình đầu tư xây dựng các công trình giao thông theo hình thức BOT tại Việt Nam

BOT (viết tắt của Tiếng Anh là: Build-Operate-Transfer) có nghĩa là Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao. Mô hình này đã được triển khai tại nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam và chủ yếu dùng để xây dựng các công trình giao thông. Đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT được hiểu là hình thức đầu tư dựa trên hợp đồng dự án được ký kết giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng hạ tầng giao thông. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền kinh doanh, vận hành công trình trong một thời hạn nhất định; hết thời hạn này, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Từ năm 2010 đến nay, số lượng dự án đầu tư xây dựng giao thông theo hình

thức BOT có 88 dự án, trong đó: 83/88 dự án đầu tư vào giao thông đường bộ (chiếm tỷ lệ 94,32%) với tổng mức đầu tư hơn 246.130 tỷ đồng; 01/88 dự án đầu tư vào giao thông đường thủy (chiếm tỷ lệ 1,14%) với tổng mức vốn đầu tư 2.451 tỷ đồng; 04/88 dự án đầu tư vào các hoạt động khác của ngành giao thông (chiếm tỷ lệ 4,54%) với tổng mức đầu tư 1.524 tỷ đồng. Bộ Giao thông vận tải quản lý 66/88 dự án (chiếm tỷ lệ 75%), các địa phương quản lý 22/88 dự án (chiếm tỷ lệ 25%)¹.

2. Một số vấn đề đặt ra đối với công tác phòng, chống vi phạm pháp luật trong triển khai dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT

* Giảng viên Khoa Cảnh sát kinh tế, Học viện Cảnh sát nhân dân

¹ Vụ đối tác công tư – Bộ Giao thông vận tải (2020), Báo cáo tình hình thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và BOT trong giao thông vận tải.

Bên cạnh những tác động tích cực đối với sự phát triển kinh tế xã hội, quá trình triển khai các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT ở nước ta đã cho thấy những vấn đề phức tạp, có nguy cơ nảy sinh vi phạm pháp luật, tội phạm về kinh tế. Cụ thể:

Thứ nhất, vi phạm thủ tục đấu thầu, lựa chọn nhà đầu tư BOT không đủ năng lực tài chính, góp vốn không đúng thời hạn. Hiện nay, trong 88 dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT, có 80/88 dự án (chiếm 90,1%) thực hiện chỉ định thầu; 06/88 dự án (chiếm 6,8%) đấu thầu chỉ có một nhà thầu tham gia; 02/88 dự án (chiếm 3,1%) đấu thầu công khai². Như vậy, phần lớn dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT thực hiện hình thức chỉ định thầu. Thực trạng này xuất phát từ quy định tại khoản 3 Điều 9 Nghị định số 30/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 17/3/2015 quy định chi tiết một số điều luật của Luật đấu thầu có quy định về hình thức chỉ định thầu đối với một số dự án thỏa mãn các điều kiện theo quy định, trong đó bao gồm các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ theo hình thức BOT³. Bộ Giao thông vận tải và các ban, ngành liên quan đều vận dụng quy định trên để tham mưu cho Chính phủ cho phép chỉ định nhà đầu tư đối với hầu hết các dự án đầu tư theo hình thức BOT. Việc áp dụng hình thức chỉ định thầu có thể sẽ nảy sinh sự thông đồng, móc ngoặc giữa nhà đầu tư và các cơ quan quản lý nhà nước trong cấp giấy chứng nhận đầu tư, phê duyệt chủ trương đầu tư, đàm phán

ký kết hợp đồng dự án dẫn đến thất thoát, tham nhũng, lợi ích nhóm.

Trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020, Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ đã chỉ ra một số vi phạm quy định về đấu thầu tại một số dự án xây dựng công trình giao thông đường bộ. Điển hình như Dự án BOT cải tạo, nâng cấp đường bộ Quốc lộ 6 đoạn Xuân Mai – Hòa Bình, Tổng Công ty 36 là công ty liên doanh - nhà đầu tư thực hiện dự án, cam kết góp vốn hơn 67,3 tỷ đồng; trong khi vốn chủ sở hữu của Tổng công ty có 285 tỷ đồng nhưng đã đầu tư vào dự án BOT quốc lộ 19 là 279 tỷ đồng, dẫn đến dự án triển khai kéo dài nhiều năm⁴.

Thứ hai, hạch toán chi phí không đúng các hạng mục đầu tư, sai định mức thi công, sai đơn giá theo quy định nhằm tăng giá trị vốn của nhà đầu tư để kéo dài thời gian thu phí. Ví dụ như tại Dự án cao tốc BOT Pháp Vân – Cầu Giẽ, theo thông báo Kết luận số 28/TB-KTNN ngày 16/01/2014 của Kiểm toán Nhà nước, chủ đầu tư BOT có nhiều sai phạm trong kê khai khối lượng thi công, khảo sát, thiết kế, thi công,... phải điều chỉnh mức giảm đầu tư 300 tỷ đồng. Hay như Dự án đầu tư xây dựng BOT Quốc lộ 1 đoạn tránh thành phố Thanh Hóa có tổng mức đầu tư ban đầu 822 tỷ đồng, nhưng sau kiểm toán thì giá trị đầu tư thực tế còn 718 tỷ đồng, thời gian thu phí giảm so với hợp đồng đã ký là 20 năm 01 tháng⁵.

² Tổng Kiểm toán Nhà nước, Kỳ yếu Hội thảo khoa học “Dự án PPP và vai trò của Kiểm toán Nhà nước” ngày 3/3/2020.

³ Khoản 3 Điều 9 Nghị định số 30/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 17/3/2015 quy định chi tiết một số điều luật của Luật đấu thầu.

⁴ Thanh tra chính phủ (2017), Kết luận Thanh tra số 1423/KL-TTCTP ngày 22/7/2017 về việc chấp hành quy định của pháp luật trong 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) thuộc lĩnh vực giao thông, môi trường tại Bộ Giao thông vận tải.

⁵ Tổng Kiểm toán Nhà nước (2014), Thông báo kết luận số 28/TB-KTNN ngày 16/01/2014 về kiểm toán Dự án cao tốc Pháp Vân – Cầu Giẽ.

Thứ ba, lợi dụng sự buông lỏng trong công tác quản lý, kiểm soát số phí thực thu của cơ quan quản lý, các đối tượng tìm cách gian lận để thu được nhiều lợi nhuận nhất như: Quay vòng vé, dùng vé ngoài luồng, vé giả, thậm chí sử dụng phần mềm công nghệ cao để gian lận. Điển hình như vào tháng 10/2019, Cục Cảnh sát kinh tế - Bộ Công an đã khởi tố vụ án “Vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng”, “Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí” xảy ra tại Công ty Cổ phần tập đoàn Yên Khánh, Tổng Công ty Cửu Long và các đơn vị có liên quan. Trong đó, các đối tượng có hành vi sử dụng phần mềm trái pháp luật để trốn thuế tại các trạm thu phí trên tuyến cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh – Trung Lương (được đầu tư theo mô hình BOT) khoảng 710 tỷ đồng⁶.

Thứ tư, thi công không đảm bảo chất lượng công trình, tham ô, rút ruột công trình. Theo quy định tại Điều 51 Nghị định số 63/2018/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/5/2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư, bao gồm các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT, nhà đầu tư tự giám sát, quản lý hoặc thuê tổ chức tư vấn độc lập để quản lý, giám sát thi công xây dựng, nghiệm thu các hạng mục và toàn bộ công trình theo thiết kế, phương án kinh doanh quy định tại hợp đồng dự án. Như vậy, nếu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không kiểm soát chặt chẽ, các đơn vị tư vấn, giám sát chưa làm hết trách nhiệm liên quan đến nghiệm thu dự án thì có thể dẫn đến tình trạng rút ruột công trình, thi công không đúng thiết kế, số lượng, chất lượng, chủng loại vật liệu, thay đổi biện pháp thi công không đảm bảo; kê

khống chi phí máy móc, thiết bị, chi phí nhân công, mua hóa đơn khống để hợp thức hóa chứng từ thanh, quyết toán với cơ quan nhà nước có thẩm quyền...

Ví dụ, năm 2019, Cục Cảnh sát kinh tế - Bộ Công an đã khởi tố vụ án “Vi phạm quy định về xây dựng gây hậu quả nghiêm trọng” xảy ra tại Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam, Ban quản lý dự án đường cao tốc Đà Nẵng – Quảng Ngãi và các đơn vị có liên quan. Theo đó, đối tượng Lê Quang H - nguyên Phó Tổng Giám đốc Tổng Công ty, Chủ tịch Hội đồng nghiệm thu cơ sở công trình dự án đường cao tốc Đà Nẵng – Quảng Ngãi (theo mô hình BOT) đã tổ chức nghiệm thu công trình xây dựng (đoạn 65 km) không đúng trình tự, quy định của pháp luật, không đúng tiêu chuẩn, chỉ dẫn kỹ thuật, yêu cầu thiết kế dự án được phê duyệt, dẫn đến đưa công trình không đảm bảo chất lượng vào khai thác sử dụng, gây hậu quả thiệt hại rất nghiêm trọng⁷.

Như vậy, có thể thấy tình hình vi phạm pháp luật và tội phạm kinh tế liên quan đến quá trình triển khai các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT ngày càng phức tạp. Từ năm 2010 đến năm 2020, trong đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT đã xảy ra 335 vụ việc vi phạm pháp luật, trong đó: 301/335 vụ việc vi phạm hành chính (chiếm 89,85%), 32/335 vụ việc xử lý kỷ luật (chiếm 9,55%), khởi tố 02/335 vụ án (chiếm 0,6%)⁸. Số liệu trên cho thấy công tác phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng

⁷ Báo cáo tổng kết công tác năm (2019), Cục Cảnh sát kinh tế.

⁸ Tổng hợp số liệu từ Báo cáo tổng kết của Vụ Đối tác công tư – Bộ Giao thông vận tải, Vụ Tổ chức cán bộ - Bộ Giao thông vận tải, Thanh tra Bộ Giao thông vận tải từ năm 2010 đến năm 2020.

⁶ Báo cáo tổng kết công tác năm (2019), Cục Cảnh sát kinh tế.

công trình giao thông theo hình thức BOT còn hạn chế, tồn tại. Số vụ việc xử lý hình sự chiếm tỷ lệ rất thấp, chưa đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa tội phạm và hầu hết được phát hiện, xử lý bởi công tác thanh tra, kiểm tra của cơ quan có thẩm quyền như Thanh tra Bộ Giao thông vận tải, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước. Có thể kể đến một số nguyên nhân chủ yếu của hạn chế, tồn tại trên như:

Thứ nhất, chưa có một hệ thống pháp luật hoàn thiện dành riêng cho việc áp dụng mô hình BOT. Hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến đầu tư xây dựng theo hình thức BOT hiện nay được quy định phân tán trong nhiều luật chuyên ngành, Nghị định và Thông tư hướng dẫn của các Bộ, ngành (Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng...). Hơn nữa, chế tài quy định trách nhiệm cá nhân trong xử lý vi phạm tại các dự án xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT còn thiếu, chưa có tính răn đe, phòng ngừa chung.

Thứ hai, số liệu có liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT phải được thu thập, tập hợp tại các đơn vị thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải... Tuy nhiên, công tác phối hợp giữa Cơ quan điều tra với các cơ quan trên, đặc biệt ở cấp địa phương còn hạn chế, dẫn đến việc thu thập, tập hợp số liệu gặp khó khăn, chưa báo cáo kịp thời theo tiến độ, yêu cầu của Cơ quan điều tra. Hơn nữa, các dự án được đầu tư theo mô hình BOT thường được triển khai trên diện rộng ở nhiều tỉnh, thành phố trên cả nước và toàn bộ hoạt động tài chính của chủ đầu tư không diễn ra tại một địa phương. Điều này gây khó khăn cho Cơ quan điều tra

trong triển khai công tác nắm tình hình, thu thập thông tin về các vi phạm pháp luật, tội phạm tại các dự án này.

Thứ ba, mặc dù việc kê khai, hạch toán chi phí dự toán cao hơn với khung giá do pháp luật quy định nhưng trên thực tế, các doanh nghiệp đầu tư BOT chưa chiếm đoạt được số tiền kê khai sai này do phải thực hiện thu phí để hoàn vốn nhiều năm về sau. Do đó, khi phát hiện ra hành vi sai phạm nêu trên, các cơ quan có thẩm quyền sẽ kiến nghị điều chỉnh cho đúng quy định mà không áp dụng hình thức xử phạt hành chính với các hành vi này cũng như chưa thể xử lý hình sự.

Thứ tư, đối tượng thực hiện hành vi vi phạm, tội phạm liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT thường là đối tượng có chức vụ, quyền hạn, có trình độ chuyên môn, thậm chí có vụ việc liên quan đến cán bộ nắm giữ vị trí lãnh đạo của các Sở, ngành. Do vậy, các đối tượng thường tìm cách che giấu kỹ hành vi phạm tội, có trường hợp sử dụng công nghệ cao để gian lận, gây khó khăn cho quá trình phát hiện, điều tra, xử lý của Cơ quan điều tra.

3. Một số giải pháp

Để kịp thời khắc phục những vướng mắc trong thực tiễn phòng ngừa tội phạm và vi phạm pháp luật liên quan đến xây dựng công trình xây dựng giao thông theo hình thức BOT ở nước ta trong thời gian tới, tác giả đề xuất một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện quy định pháp luật về đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT. Cụ thể là: Kịp thời ban hành, bổ sung, sửa đổi các quy định pháp luật về đầu tư xây dựng công trình giao thông theo mô hình BOT đảm bảo quản lý chặt chẽ, khắc phục sơ hở,

thiếu sót còn tồn tại. Đồng thời, ban hành các Nghị định mới thay thế các văn bản hiện hành theo hướng nâng cao mức xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm về chất lượng công trình, vi phạm hạch toán chi phí công trình, quy định về xử lý trách nhiệm cá nhân của các Ban quản lý dự án khi để xảy ra các vi phạm tại các dự án BOT giao thông. Điều này nhằm đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa vi phạm.

Thứ hai, tăng cường quan hệ phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước với Cơ quan điều tra như tăng cường trao đổi thông tin giữa các đơn vị thuộc Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính... và Cơ quan điều tra về tình hình triển khai các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông, chú ý đến các dự án đầu tư theo hình thức BOT có dấu hiệu phức tạp trong tổ chức đấu thầu, lựa chọn, ký kết hợp đồng BOT, nghiệm thu công trình... Từ đó, Cơ quan điều tra có thể thu thập tài liệu làm chứng cứ chứng minh hành vi phạm tội của các đối tượng. Cần xây dựng quy chế phối hợp giữa Cơ quan điều tra với Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước... trong phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm liên quan đến đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT, trong đó chú trọng quy định về việc thành lập các đoàn thanh tra liên ngành, kiểm tra chuyên đề các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ theo hình thức BOT nhằm kịp thời phát hiện, xử lý các sai phạm xảy ra.

Thứ ba, để đấu tranh, làm rõ hành vi phạm tội của những đối tượng am hiểu về quy trình, thủ tục triển khai dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT, có chức vụ, quyền hạn thì đòi

hỏi cán bộ điều tra phải trang bị kiến thức chuyên ngành nhất định thông qua thường xuyên tham gia các lớp tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng về mô hình BOT. Điều này giúp cán bộ điều tra vừa có đủ năng lực, trình độ, kiến thức chuyên sâu về đầu tư xây dựng giao thông theo hình thức BOT, vừa có khả năng điều tra, làm rõ hành vi phạm tội trong lĩnh vực này. Ngoài ra, tăng cường đầu tư hệ thống trang thiết bị, máy móc, áp dụng khoa học kỹ thuật thông tin như chuyên gia máy tính, chuyên gia công nghệ thông tin để truy xét nguồn tiền, phục hồi máy tính, điện thoại... để thu thập thông tin liên quan đến dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT, đặc biệt về quá trình vận hành, thu phí tại các dự án BOT, BT (dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng – chuyển giao) giao thông./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vụ đối tác công tư – Bộ Giao thông vận tải (2020), Báo cáo tình hình thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và BOT trong giao thông vận tải;
2. Tổng Kiểm toán Nhà nước (2014), Thông báo kết luận số 28/TB-KTNN ngày 16/01/2014 về kiểm toán Dự án cao tốc Pháp Vân – Cầu Giẽ;
3. Cục Cảnh sát kinh tế (2019), Báo cáo tổng kết công tác năm;
4. Tổng Kiểm toán Nhà nước (2014), Thông báo kết luận số 28/TB-KTNN ngày 16/01/2014 về kiểm toán Dự án cao tốc Pháp Vân – Cầu Giẽ;
5. Thanh tra chính phủ (2017), Kết luận Thanh tra số 1423/KL-TTCP ngày 22/7/2017 về việc chấp hành quy định của pháp luật trong 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) thuộc lĩnh vực giao thông, môi trường tại Bộ Giao thông vận tải;
6. Nghị định số 30/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 17/3/2015 quy định chi tiết một số điều luật của Luật đấu thầu.