|  |  |
| --- | --- |
| BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI  **CỤC ĐƯỜNG SẮT VIỆT NAM** | CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |

**BÁO CÁO**

**Tổng kết thực hiện Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016 của Bộ GTVT và Bộ Tài chính hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công ích trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch**

**sử dụng nguồn vốn ngân sách trung ương**

*(Kèm theo tờ trình số: /TTr-CĐSVN ngày tháng 5 năm 2020)*

Kính gửi: Bộ Giao thông vận tải

Thực hiện Quyết định số 2497/QĐ-BGTVT ngày 30/12/2019 của Bộ GTVT về việc ban hành chương trình xây dựng văn bản QPPL năm 2020, trong đó giao Cục ĐSVN chủ trì, phối hợp với các đơn vị liên quan nghiên cứu xây dựng và trình Bộ GTVT ban hành Thông tư hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên *(thay thế Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016)*.

Cục Đường sắt Việt Nam báo cáo tổng kết thực hiện Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016 của Bộ Giao thông vận tải và Bộ Tài chính như sau:

**I. Tình hình chung**

Thực hiện quy định tại Nghị định 130/2013/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, Bộ GTVT và Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016 hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công ích trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng nguồn vốn ngân sách trung ương *(sau đây gọi là Thông tư 09)*.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 của Quốc hội có hiệu lực từ ngày 01/7/2016 quy định không còn hình thức Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng các Bộ.

Ngày 16/6/2017 Quốc hội đã thông qua Luật Đường sắt 2017, trong đó chủ trương tách bạch nội dung quản lý nhà nước bao gồm cả nội dung bảo trì KCHTĐS và nội dung về quản lý KCHTĐS.

Nghị định số 46/2018/NĐ-CP ngày 14/3/2018 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHTĐS quốc gia, trong đó quy định chi tiết các nội dung quản lý KCHTĐS.

Ngày 29/9/2018 Chính phủ ban hành Nghị định 131/2018/NĐ-CP quy định Tổng công ty ĐSVN chuyển từ Bộ GTVT sang Ủy ban quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp kể từ ngày 29/9/2018, đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với Tổng công ty ĐSVN được chuyển từ Bộ GTVT sang ủy ban quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp.

Ngày 10/4/2019, Chính phủ ban hành Nghị định số 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước tử nguồn kinh phí chi thường xuyên, theo đó công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia trước đây là sản phẩm dịch vụ công ích, thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch thì nay chuyển thành dịch vụ sự nghiệp công, thực hiện theo phương thức đặt hàng.

Thông tư 16/2018/TT-BGTVT ngày 04/4/2018 của Bộ GTVT quy định về quản lý, bảo trì công trình đường sắt quốc gia, trong đó quy định các nội dung về quản lý KCHT đường sắt, các nội dung chi phí bảo trì công trình đường sắt.

**II. Công tác triển khai thực hiện Thông tư số 09**

Thông tư 09 đã cơ bản đáp ứng được yêu cầu của việc hướng dẫn lập và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công ích trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng nguồn vốn sự nghiệp kinh tế đường sắt. Đặc biệt là trong việc kiểm soát việc lập phương án giá và các nội dung ngoài đơn giá. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện các quy định của quy định của Thông tư vẫn còn tồn tại một số bất cập, hạn chế cần phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với các quy định của pháp luật và thực tiễn hiện nay, đó là:

1. Công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia trước đây là sản phẩm dịch vụ công ích, phương thức thực hiện là đặt hàng, giao kế hoạch. Theo đó, Bộ GTVT giao kế hoạch bảo trì KCHTĐS quốc gia cho Tổng công ty ĐSVN thực hiện, Tổng công ty ĐSVN đặt hàng 20 doanh nghiệp bảo trì. Nay theo quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP là dịch vụ sự nghiệp công, phương thức thực hiện là đặt hàng, Nghị định này cũng quy định đặt hàng là việc cơ quan nhà nước chỉ định đơn vị thực hiện. Việc này dẫn đến một số những tồn tại như sau:

- Công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia cần phải sửa đổi là dịch vụ sự nghiệp công và phải được chi tiết các nội dung chi và phương pháp xác định chi phí để làm cơ sở cho việc đặt hàng.

- Trước đây Tổng công ty ĐSVN vừa là đơn vị quản lý sử dụng tài sản KCHTĐS, vừa là đơn vị được Bộ GTVT giao kế hoạch nên việc quản lý tài sản, giám sát công tác bảo dưỡng thường xuyên do Tổng công ty ĐSVN sử dụng bộ máy của mình thực hiện. Theo quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/20119, Tổng công ty ĐSVN là đơn vị nhận đặt hàng, do đó cần thiết phải bổ sung về nội dung và phương pháp xác định chi phí đối với công tác quản lý tài sản, giám sát công tác bảo dưỡng thường xuyên để bảo đảm tính minh bạch khi thực hiện dự toán ngân sách nhà nước.

- Nội dung bảo trì công trình đường sắt theo quy định tại khoản 13 Điều 3 Nghị định số 46/2015/NĐ-CP gồm: Kiểm tra, quan trắc, kiểm định chất lượng, bảo dưỡng và sửa chữa công trình..., theo phạm vi điều chỉnh của Thông tư này, Bộ GTVT hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá đối với những công việc khi thực hiện theo phương thức đặt hàng. Do đó cần phải quy định rõ ràng cho từng nội dung cụ thể để tránh cách hiểu khác nhau dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện.

- Khi thực hiện phương thức đặt hàng công tác quản lý kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo quy định tại Biểu 02 Phụ lục I Nghị định số 32/2019/NĐ-CP, các chi phí gồm: Quản lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, quản lý các nhiệm vụ đặt hàng, giám sát công tác bảo dưỡng và các công tác có liên quan khác cần phải được hướng dẫn phương pháp xác định giá và quản lý giá để bảo đảm tính đầy đủ và không gặp khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện.

2. Các loại chi phí cần thiết để thực hiện công tác quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia:

Trước đây, nội dung này được quy định tại Thông tư liên tịch số 10/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016. Đến nay các văn bản QPPL làm căn cứ ban hành Thông tư này đã hết hiệu lực, vì vậy ngày 31/3/2020, Bộ Tài chính có văn bản số 3780/BTC-TCDN đề nghị Bộ GTVT bãi bỏ Thông tư liên tịch số 10/2016/TT-BGTVT-BTC.

Để tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện khi bãi bỏ Thông tư liên tịch số 10, các nội dung quy định về chi phí cần thiết để thực hiện công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia hiện đang quy định tại Thông tư 10 cần phải được chuyển sang Thông tư này, làm cơ sở triển khai thực hiện công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia.

3. Về chi phí ngoài đơn giá

Trước đây, Thông tư liên tịch số 09 quy định nội dung này gồm: Chi phí khác trong công tác bảo trì và chi phí quản lý dự án. Nội dung quy định chưa bảo đảm rõ ràng trong quá trình thực hiện, dễ dẫn đến cách hiểu khác nhau khi áp dụng, việc này cũng đã được Bộ Tư pháp có ý kiến tại văn bản số 1464/BTP-PLDSKT ngày 26/4/2019.

4. Về chi phí quản lý dự án:

- Đối chiếu với quy định tại Điều 66 Luật Xây dựng về nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng không bao hàm quản lý công tác đặt hàng bảo dưỡng công trình. Chi phí này được dùng để thực hiện quản lý các nhiệm vụ đặt hàng và xác định trên cơ sở vận dụng chi phí quản lý dự án, do đó cần phải sửa đổi tên công việc cho đúng với tính chất và nội dung thực hiện.

- Chi phí này được dùng để thực hiện quản lý các nhiệm vụ đặt hàng, quy định trước đây tại Thông tư lên tịch số 09 là vận dụng chi phí quản lý dự án do Bộ Xây dựng quy định. Quá trình thực hiện đến nay Cục ĐSVN không nhận được báo cáo vướng mắc, khó khăn từ Tổng công ty ĐSVN. Do đó, phương pháp xác định chi phí vẫn theo quy định của Bộ Xây dựng. Tuy nhiên, hiện nay không có hướng dẫn được vận dụng định mức, do đó cơ quan soạn thảo sử dụng bảng định mức tỷ lệ % do Bộ Xây dựng ban hành theo Thông tư số 16/2019/TT-BXD để làm cơ sở cho việc ban hành Thông tư này.

5. Về chi phí quản lý KCHTĐS quốc gia và giám sát công tác bảo dưỡng thường xuyên

Việc quản lý KCHTĐS quốc gia và giám sát công tác bảo dưỡng thường xuyên là công việc được quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công và quy định của Bộ GTVT về quản lý, bảo trì công trình đường sắt.

Khi cơ quan nhà nước (Cục ĐSVN) thực hiện đặt hàng công tác này theo quy định tại Biểu 02 Phụ lục I thì tương ứng phải có chi tiết nội dung công việc và chi phí tương ứng. Khoản 4 Điều 26 Nghị định số 32/2019/NĐ-CP cũng đã quy định Bộ trưởng căn cứ quy định chung để quy định chi tiết cho phù hợp với yêu cầu quản lý và tính chất đặc thù của từng lĩnh vực chuyên ngành.

Như đã phân tích tại mục 1 nêu trên, các nội dung này chưa được quy định tại Thông tư liên tịch số 09, do đó cần phải được quy định để làm cơ sở triển khai thực hiện, bảo đảm tính minh bạch khi thực hiện ngân sách nhà nước.

6. Sử dụng các định mức kinh tế - kỹ thuật

Hiện Thông tư liên tịch số 09 chưa quy định trường hợp cần phải xây dựng mới định mức kinh tế - kỹ thuật cho các công việc không có trong hệ thống định mức hay điều chỉnh những định mức kinh tế kỹ thuật đã có trong hệ thống định mức xong chưa phù hợp với với biện pháp thi công, yêu cầu về công nghệ, kỹ thuật. Việc này dẫn đến vướng mắc khi lập phương án giá.

Trên cơ sở quy định về quản lý định mức, quản lý chi phí trong hoạt động xây dựng để bổ sung quy định nhằm bảo đảm tuân thủ quy định tại điểm c khoản 2 Điều 12 Nghị định số 32/2019/NĐ-CP và phù hợp với quy định tại Điều 15 Nghị định 68/2019/NĐ-CP.

7. Thẩm quyền quyết định giá:

Thông tư liên tịch số 09 hiện đang quy định, đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công trong lĩnh vực quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Bộ Giao thông vận tải quyết định.

Ngày 11/11/2016, Chính phủ ban hành Nghị định 149/2016/NĐ-CP, theo đó tại khoản 8 Điều 1 quy định về thẩm quyền Bộ trưởng quyết định giá sau khi có ý kiến bằng văn bản của Bộ Tài chính và gửi quyết định giá đến Bộ Tài chính để theo dõi giám sát. Vì vậy, cần phải điều chỉnh nội dung Thông tư liên tịch số 09 cho phù hợp.

8. Về thời điểm quyết định giá:

Thông tư liên tịch số 09 chưa quy định cụ thể về thời gian quyết định giá cụ thể mà chỉ quy định việc quyết định giá sau khi dự toán được Bộ Tài chính phân bổ và thời hạn thẩm định, quyết định giá.

Việc này dẫn đến thiếu căn cứ để kiểm tra, đôn đốc, xử lý trong quá trình thực hiện. Do đó cần thiết phải bổ sung quy định cụ thể về thời điểm trình và quyết định giá.

9. Về kết cấu giá và phương pháp xác định giá:

Nội dung Thông tư liên tịch số 09 trước đây hướng dẫn áp dụng trực tiếp phí khác là 1% trên cơ sở hướng dẫn của Bộ Xây dựng về hướng dẫn xác định quản lý chi phí đầu tư xây dựng tại Thông tư số 04/2010/TT-BXD. Hiện nay, Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 09/2019/TT-BXD, chi phí trực tiếp phí khác (trong Thông tư 04/2010) được gọi là chi phí một số công việc không xác định được khối lượng từ thiết kế (nội dung công việc tương đương) và được kết cấu lại vào mục chi phí gián tiếp.

Vì vậy, để không dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau trong việc thanh, quyết toán chi phí này cần phải sửa đổi tên công việc và kết cấu lại nội dung cho bảo đảm thống nhất.

10. Về tỷ lệ chi phí chung:

Thực hiện yêu cầu của Bộ GTVT tại văn bản số 2472/BGTVT-TC ngày 18/3/2020 về việc đề cương chi tiết Thông tư thay thế Thông tư liên tịch số 09, Cục ĐSVN đã gửi văn bản đề nghị Tổng công ty ĐSVN tổng hợp, phân tích số liệu về chi phí chung đã thực hiện các năm 2016, 2017, 2018, so sánh và có ý kiến về mức quy định tỷ lệ chi phí chung.

Tại văn bản số 817/ĐS-QLHT ngày 13/4/2020, Tổng công ty ĐSVN cung cấp số liệu về chi phí chung thực hiện các năm 2016, 2017, 2018. Theo đó, mức chi thực tế theo số liệu báo cáo từ Tổng công ty ĐSVN, mức tỷ lệ chi phí chung trên chi phí nhân công thấp nhất là 50,08% (CTCP ĐS Hà Ninh năm 2018) và cao nhất là 77,01% (CTCP ĐS Vĩnh Phú năm 2016). Mức đề xuất của Tổng công ty ĐSVN là từ 60% - 66%.

Nội dung Thông tư 09 hiện đang quy định mục chi phí chung đối với trường hợp bảo dưỡng công trình tối đa bằng 66% chi phí nhân công trực tiếp mà không quy định cụ thể, việc này dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau khi thực hiện phân bổ chi phí này trong kết cấu giá, việc đưa ra tỷ lệ bao nhiêu có nhiều cách hiểu khác nhau dẫn đến vướng mắc trong quá trình lập, thẩm định phương án giá. Do đó cần thiết phải hướng dẫn mức tỷ lệ % chi phí chung trên chi phí nhân công theo phương pháp nội suy sẽ bảo đảm không vượt mức quy định hiện nay, phù hợp với hướng dẫn của Bộ Xây dựng đối với công tác duy tu đường sắt.

**III. Những quan điểm, nguyên tắc xây dựng Thông tư**

1. Tuân thủ quy định của Luật Giá, Luật quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Đường sắt; đảm bảo phù hợp với quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; Nghị định số 46/2018/NĐ-CP ngày 14/3/2018 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản KCHTĐS quốc gia; Nghị định số 46/2015-NĐ-CP ngày 12/5/2015 quy định về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng.

2. Bảo đảm tính đồng bộ với quy định của Bộ GTVT về quản lý, bảo trì công trình đường sắt quốc gia cũng như hướng dẫn chung của Bộ Xây dựng về quản lý chi phí hoạt động xây dựng.

3. Kế thừa những nội dung Thông tư 09 đã quy định, rà soát với các quy định của pháp luật hiện hành theo các nguyên tắc tại mục 1 và mục 2 nêu trên để chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện nội dung quy định.

**IV. Các vấn đề tổng thể cần giải quyết**

Trên cơ sở nội dung của Thông tư số 09 đã và đang triển khai, kế thừa những nội dung trong quá trình thực hiện không vướng mắc và chỉnh sửa những nội dung có liên quan để giải quyết những vấn đề chính sau:

1. Bổ sung hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá đối với nhiệm vụ quản lý KCHTĐS quốc gia; giám sát công tác bảo dưỡng thường xuyên để bảo đảm điều kiện thực hiện đặt hàng công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia theo quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP.

2. Chi tiết các nội dung hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá đối với công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia quy định tại Biều 02 Phụ lục số I Nghị định số 32/2019/NĐ-CP. Theo đó:

a) Đối với công tác bảo dưỡng: Làm rõ phạm vi áp dụng, chi tiết các điều kiện thực hiện trên cơ sở bảo đảm đồng bộ với hướng dẫn chung hướng dẫn chung của Bộ Xây dựng về quản lý chi phí hoạt động xây dựng.

b) Đối với công tác sửa chữa công trình: Thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng.

c) Đối với công tác khác thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan, không quy định trong Thông tư này để tránh chồng chéo dẫn đến các cách hiểu khác nhau, gây ra vướng mắc trong quá trình thực hiện.

3. Rà soát lại toàn bộ nội dung Thông tư 09, điều chỉnh, bổ sung những nội dung để bảo đảm tính đồng bộ với quy định của pháp luật về giá.

**V. Kiến nghị, đề xuất**

1. Việc xây dựng Thông tư thay thế Thông tư số 09 là cần thiết để triển khai thực hiện công tác quản lý, bảo trì KCHTĐS quốc gia theo phương thức đặt hàng quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP.

2. Việc xây dựng, ban hành Thông tư mới sẽ giải quyết được những bất cập phát sinh trong quá trình triển khai thực hiện Thông tư số 09, đáp ứng được những yêu cầu thực tế và đảm bảo sự phù hợp, đồng bộ với quy định của pháp luật có liên quan.

Trên đây là Báo cáo thực hiện Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGTVT-BTC ngày 10/5/2016 của Bộ GTVT và Bộ Tài chính hướng dẫn phương pháp định giá và quản lý giá sản phẩm, dịch vụ công ích trong lĩnh vực quản lý, bảo trì đường sắt quốc gia thực hiện theo phương thức đặt hàng, giao kế hoạch sử dụng nguồn vốn ngân sách trung ương.

Cục ĐSVN kính báo cáo Bộ Giao thông vận tải./.