

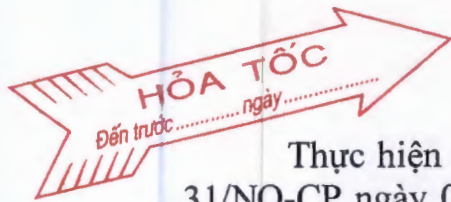
Số: **1882** /BKHDĐT-PTHTĐT

Hà Nội, ngày **17** tháng 3 năm 2023

V/v dự thảo Nghị quyết Quốc hội về thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ

Kính gửi:

- Các Bộ: Giao thông vận tải, Tài chính, Tư pháp, Xây dựng, Nội vụ;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.



Thực hiện nhiệm vụ được giao tại điểm b khoản 2 Mục I Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2023 của Chính phủ về phiên họp thường kỳ tháng 02/2023, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã dự thảo Tờ trình, Báo cáo đánh giá tác động chính sách và Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ.

Để có cơ sở hoàn thiện các Dự thảo về vấn đề nêu trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề nghị Quý Cơ quan nghiên cứu, có ý kiến bằng văn bản về:

(1) Sự cần thiết phải ban hành Nghị quyết của Quốc hội, bổ sung thông tin, số liệu trong báo cáo, nội dung trình Quốc hội của các Dự thảo (*xin gửi các Dự thảo: Tờ trình của Chính phủ; Báo cáo đánh giá tác động và Nghị quyết Quốc hội kèm theo*);

(2) Các vấn đề khác có liên quan Quý Cơ quan đang có vướng mắc cần tháo gỡ thuộc thẩm quyền của Quốc hội nhưng chưa được Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề cập tới tại các Dự thảo nêu trên.

Do thời gian gấp, ý kiến bằng văn bản của Quý Cơ quan xin gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước ngày 23 tháng 3 năm 2023 để kịp tổng hợp, báo cáo Chính phủ trong tháng 3/2023, trình Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Quá thời hạn nêu trên, Quý Cơ quan không có ý kiến thì được coi là đồng ý với các nội dung xin ý kiến.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư rất mong nhận được sự phối hợp của Quý Cơ quan./

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Cục, Vụ, Viện: QLĐT, THKTQD, KTĐP&LT, GS&TĐĐT, PC, TTr Bộ, CLPT (để tham gia ý kiến);
- Lưu: VT, PTHT&ĐT. (L.H 02)



**Nguyễn Thị Bích Ngọc**

**CHÍNH PHỦ**

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

Số: /TTr-CP

Hà Nội, ngày tháng 3 năm 2023

**TỜ TRÌNH**

**Nghị quyết của Quốc hội thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ**

**DỰ THẢO**  
**tháng 3/2023**

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Tại Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025, Quốc hội đã đề ra nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu: "Lấy đầu tư công dẫn dắt, kích hoạt các nguồn lực ngoài nhà nước, nhất là đối với đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng theo phương thức đối tác công tư. Đẩy mạnh triển khai các dự án theo phương thức đối tác công tư, trước hết là các dự án theo hình thức xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) để phát triển hạ tầng chiến lược trên nguyên tắc hài hòa lợi ích, chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân".

Tại Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12 tháng 11 năm 2021 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025, Quốc hội đã quyết nghị giao Chính phủ "Tiếp tục thực hiện hiệu quả cơ cấu lại đầu tư công, nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công; cải thiện các yếu tố để tăng cường năng lực hấp thụ vốn của nền kinh tế, nhất là phân bổ và giải ngân vốn đầu tư công; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, bảo đảm quản lý thống nhất, hiệu lực, hiệu quả; phát huy tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, nâng cao trách nhiệm người đứng đầu gắn với cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả; giải quyết những vướng mắc trong quy trình quản lý đầu tư".

Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 54/NQ-CP ngày 12 tháng 4 năm 2022 triển khai Nghị quyết số 31/2021/QH15 nêu trên của Quốc hội, trong đó Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với các bộ, ngành và địa phương nghiên cứu xây dựng các biện pháp nhằm nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công; cải thiện các yếu tố để tăng cường năng lực hấp thụ vốn của nền kinh tế, nhất là phân bổ và giải ngân vốn đầu tư công; nghiên cứu xây dựng các chính sách, giải pháp nhằm đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, bảo đảm quản lý thống nhất, hiệu lực, hiệu quả; phát huy tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, nâng cao trách nhiệm người đứng đầu gắn với cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả; giải quyết những vướng mắc trong quy trình quản lý đầu tư đường bộ.

Tại Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2023 về phiên họp thường kỳ tháng 02/2023, Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Giao thông vận tải và các cơ quan liên quan đề xuất Chính phủ trong tháng 3 năm 2023 đề trình Quốc hội ban hành Nghị quyết tháo

gỡ vướng mắc của các Luật đề đa dạng hóa, huy động tối đa các nguồn lực hợp pháp (nhà nước, tư nhân, trung ương, địa phương), trong đó cho phép chính quyền cấp tỉnh sử dụng ngân sách địa phương để thực hiện đầu tư các công trình giao thông thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương qua địa bàn của tỉnh hoặc đầu tư công trình giao thông qua phạm vi địa bàn hành chính của 2 tỉnh, thành phố và ngân sách địa phương này hỗ trợ địa phương khác.

Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội như sau:

## **I. SỰ CẦN THIẾT PHẢI QUY ĐỊNH THÍ ĐIỂM THÁO GỠ MỘT SỐ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH QUY ĐỊNH TẠI CÁC LUẬT ĐỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG ĐƯỜNG BỘ**

### **1. Vai trò và ý nghĩa của đường bộ**

Kết cấu hạ tầng nói chung và kết cấu hạ tầng giao thông vận tải đường bộ nói riêng đóng vai trò hết sức quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá, làm nền tảng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Qua hơn 12 năm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 và 11 năm thực hiện Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16 tháng 01 năm 2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nước ta đã có bước phát triển mạnh mẽ, nhiều công trình trọng điểm, hiện đại đã hoàn thành, đưa vào khai thác sử dụng như các tuyến cao tốc: Hà Nội - Lào Cai, Bắc Giang - Lạng Sơn, Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh - Móng Cái, Đà Nẵng - Quảng Ngãi, thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây<sup>1</sup>, các hầm Đèo Cả, Hải Vân, Cù Mông, các cầu nhiều cầu lớn vượt sông, biển như cầu Tân Vũ - Lạch Huyện, Bạch Đằng, Cao Lãnh, Vàm Cống... đến nay đã phát huy hiệu quả đầu tư, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Hệ thống quốc lộ cơ bản đã hoàn thiện, gồm hệ thống các trục dọc, trục ngang, trục hướng tâm cũng như hệ thống đường vành đai, từng bước hình thành mạng lưới giao thông đường bộ kết nối thuận lợi với hệ thống cao tốc và đường địa phương; các trục quốc lộ cơ bản đã kết nối đến các cảng biển loại I và các cửa khẩu quốc tế, thuận lợi cho giao lưu đối ngoại.

Tuy vậy, do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó nguyên nhân chủ yếu là vướng mắc về cơ chế, chính sách nên chưa khơi thông được nguồn lực đầu tư, đầu tư chưa đồng bộ, chưa theo tiến độ quy hoạch, ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

### **2. Vướng mắc trong đầu tư xây dựng đường bộ tại quy định hiện hành**

Quá trình triển khai áp dụng các quy định của pháp luật (Luật Giao thông đường bộ, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư PPP, Luật

<sup>1</sup> Theo báo cáo của Bộ Giao thông vận tải, đến nay, cả nước đã đưa vào khai thác 23 tuyến cao tốc với tổng chiều dài 1.319 km; đang xây dựng 24 dự án/1.489 km; đang chuẩn bị đầu tư, dự kiến khởi công trong giai đoạn 2021-2025 là 28 dự án/2.064 km (trong đó: đã phê duyệt chủ trương và xác định nguồn vốn triển khai 16 dự án/1.044 km); đang lập chủ trương đầu tư 12 dự án/1.020 km.

Xây dựng...) vào thực tiễn đầu tư phát triển các dự án đường bộ bao gồm cả phương thức đầu tư công và đầu tư PPP đã bộc lộ những vướng mắc, phát sinh đòi hỏi cần được điều chỉnh, hoàn thiện, nhằm tạo hành lang pháp lý thông thoáng, thúc đẩy đa dạng nguồn lực tài chính; đồng thời đẩy nhanh tiến độ và nâng cao hiệu quả đầu tư của các dự án phát triển đường bộ (cao tốc, quốc lộ, tỉnh lộ), cụ thể như sau:

### **Một là, về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia trong các dự án PPP**

Khi thông qua Luật PPP, Quốc hội đã cân nhắc kỹ lưỡng vấn đề này và đã quyết định mức trần vốn Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. Theo đó, quy định hiện hành khống chế tỷ lệ vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư dự án PPP<sup>2</sup> có thể dẫn đến hạn chế việc áp dụng phương thức đầu tư này. Do một số dự án đang chuẩn bị đầu tư để triển khai giai đoạn tới nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội cho một số vùng, miền còn khó khăn, có nhu cầu vận tải giai đoạn đầu chưa cao. Ngoài ra, có một số dự án đi qua khu vực đồng bằng có nhu cầu giải phóng mặt bằng nhiều, chiếm tỷ lệ cao trong tổng mức đầu tư dự án. Để đảm bảo tính khả thi khi kêu gọi đầu tư theo phương thức PPP, đảm bảo mục tiêu huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước, cần có sự tham gia vốn nhà nước nhiều hơn 50% tổng mức đầu tư dự án.

### **Hai là, về thẩm quyền đầu tư các dự án đường bộ**

Luật Giao thông đường bộ không quy định về rõ việc quản lý đầu tư xây dựng đường bộ, chỉ quy định chung về quản lý, bảo trì giao thông đường bộ. Việc quản lý đầu tư xây dựng quốc lộ, cao tốc được quy định tại Nghị định của Chính phủ<sup>3</sup>. Theo đó, Bộ Giao thông vận tải là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý đầu tư các quốc lộ, cao tốc kể cả cao tốc qua đô thị.

Đối với một số dự án PPP (loại hợp đồng BOT) nâng cấp, mở rộng các quốc lộ đã được Bộ Giao thông vận tải tổ chức thực hiện trong giai đoạn trước, có một số cầu đường bộ nằm trong phạm vi dự án nhưng không thuộc phạm vi đầu tư của dự án PPP (giữ nguyên quy mô cũ để khai thác); một số dự án được phân kỳ đầu tư giai đoạn 1 với quy mô 02-04 làn xe hạn chế<sup>4</sup>. Đến nay, lưu lượng giao thông ngày càng tăng cao, các vị trí nhỏ hẹp tạo nút thắt cổ chai, dẫn đến ùn tắc cục bộ (các cầu: Xương Giang, Như Nguyệt, Gianh, Quán Hàu, Tam Kỳ trên quốc lộ 1; cầu Hồ trên quốc lộ 38...) hoặc không có làn dừng khẩn cấp toàn tuyến, có khả năng gây mất an toàn giao thông.

Qua nghiên cứu, để giải quyết vấn đề này có 02 giải pháp về nguồn vốn đầu

<sup>2</sup> Theo quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật PPP, tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP (bao gồm hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và chi trả kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công hình tạm) không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án.

<sup>3</sup> Điểm a khoản 3 Điều 48 Luật Giao thông đường bộ quy định Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm tổ chức quản lý, bảo trì quốc lộ do. Khoản 1 Điều 31 Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/02/2010 về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, Bộ Giao thông vận tải "chịu trách nhiệm tổ chức quản lý xây dựng, bảo trì hệ thống quốc lộ, đường cao tốc (bao gồm cả quốc lộ, cao tốc đi qua đô thị)". Theo đó, Bộ Giao thông vận tải sẽ thực hiện nhiệm vụ quản lý đầu tư xây dựng công trình theo quy định pháp luật về xây dựng và đầu tư công.

<sup>4</sup> Cao tốc Hòa Lạc - Hòa Bình theo hình thức BOT, 03 dự án cao tốc Bắc Nam theo phương thức PPP.

tư: (i) sử dụng ngân sách của nhà đầu tư BOT đang khai thác, việc này dẫn đến kéo dài thời gian thu phí hoàn vốn, có thể gây bức xúc trong dư luận xã hội, đồng thời thuộc trường hợp không được phép của Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21 tháng 10 năm 2017 và Luật PPP<sup>5</sup> về việc thu phí trên đường hiện hữu; (ii) Bộ Giao thông vận tải bố trí vốn đầu tư mở rộng các cầu trên quốc lộ hoặc mở rộng tuyến theo quy định hiện hành. Tuy nhiên, Bộ Giao thông vận tải đang tập trung vốn đầu tư cho các dự án lớn, quan trọng quốc gia nên không đảm bảo nguồn lực bố trí vốn cho các dự án này, trong khi đây là điểm nghẽn ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương cần giải quyết ngay.

Gần đây, một số địa phương có nguồn thu ngân sách cao, có khả năng huy động nguồn lực đầu tư cho các dự án quốc lộ đi qua địa phương mình, bao gồm cả quốc lộ, đường cao tốc. Việc giao một số địa phương thực hiện nhiệm vụ của cơ quan chủ quản cùng với Bộ Giao thông vận tải sẽ tạo đột phá trong đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ, qua đó phát huy được tối đa các tiềm năng, lợi thế của địa phương có tuyến đi qua, bao gồm cả việc sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn ngân sách nhà nước của trung ương và địa phương. Tuy nhiên, pháp luật về ngân sách nhà nước quy định không cho phép sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các dự án thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương<sup>6</sup>, cụ thể các dự án đầu tư xây dựng quốc lộ, cao tốc thuộc thẩm quyền bố trí vốn của Bộ Giao thông vận tải.

#### **Ba là, về việc sử dụng ngân sách địa phương đầu tư các dự án liên vùng**

Một số địa phương đề xuất dự án đầu tư đường bộ liên kết vùng (phạm vi đầu tư trên địa bàn địa phương này lớn hơn nhiều lần địa phương kia) hoặc dự án đi qua ranh giới địa bàn 02 địa phương bằng cầu, hầm.

Trường hợp nếu để mỗi địa phương đầu tư một nửa cầu/hầm sẽ không thuận lợi trong công tác quản lý dự án, gây lãng phí bộ máy, thời gian, thủ tục đầu tư... Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và các Nghị định hướng dẫn không quy định về việc giao một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư công thực hiện trên địa bàn hai địa phương; cơ sở pháp lý liên quan đến phân cấp trách nhiệm đầu tư xây dựng đối với tuyến đường tỉnh liên vùng sử dụng vốn đầu tư công chưa được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật về giao thông đường bộ. Luật Ngân sách nhà nước quy định không được sử dụng ngân sách địa phương này để chi cho địa phương khác<sup>7</sup>. Bên cạnh đó, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương quy định những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan

<sup>5</sup> Khoản 4 Điều 45 Luật PPP quy định: "Đối với dự án quy định tại điểm b khoản 9 Điều 3 của Luật này, không áp dụng loại hợp đồng thông qua cơ chế thu phí trực tiếp từ người sử dụng". Khoản 9 Điều 3 quy định: "Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau đây: b) Cài tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có..."

<sup>6</sup> Khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước quy định: "Không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác..."

<sup>7</sup> Khoản 4 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước 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".

nhà nước ở trung ương<sup>8</sup>. Do đó, cần có quy định chung trên toàn quốc để tháo gỡ vướng mắc liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng đường bộ có tính chất liên kết vùng.

### 3. Cơ sở để trình Quốc hội ban hành Nghị quyết

#### 3.1. Cơ sở chính trị

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 01 năm 2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, trong đó xác định "Những việc đã rõ, cần thực hiện thì thực hiện ngay; những việc mới, chưa được quy định, hoặc những việc đã có quy định nhưng không còn phù hợp thì mạnh dạn chỉ đạo thực hiện thí điểm, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, từng bước hoàn thiện, mở rộng dần, không cầu toàn, không nóng vội...".

- Văn kiện Đại hội đảng lần thứ XIII xác định ba đột phá chiến lược, trong đó có đột phá "Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia về giao thông, thích ứng biến đổi khí hậu". Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 được Đại hội XIII của Đảng thông qua xác định "Đổi mới mạnh mẽ phân cấp, phân quyền, ủy quyền và nâng cao hiệu quả phối hợp trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương. Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế địa phương và kinh tế vùng trên cơ sở phát huy hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, địa phương".

- Phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 đã được Đại hội XIII của Đảng thông qua: "thu hút tối đa nguồn lực đầu tư, đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực, nhất là các nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước; khuyến khích, thu hút đầu tư ngoài ngân sách phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là giao thông".

- Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17 tháng 11 năm 2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã nêu nhiệm vụ, giải pháp xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách như sau: "**Hoàn thiện cơ chế, chính sách, thí điểm thực hiện các cơ chế phù hợp để tạo đột phá cho phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là đường bộ, đường sắt. Rà soát, sửa đổi pháp luật về ngân sách nhà nước và các quy định liên quan theo hướng tăng cường phân cấp huy động, sử dụng nguồn lực đầu tư ở Trung ương và địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương cùng đầu tư ngân sách vào các hạ tầng dùng chung, hạ tầng liên kết vùng**".

Căn cứ chủ trương của Đảng nêu trên, việc trình cấp có thẩm quyền ban hành chính sách thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật

<sup>8</sup> Điểm đ khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13: "những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác".

để đầu tư xây dựng đường bộ là có cơ sở chính trị cho việc nghiên cứu, tổ chức thực hiện và trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

### **3.2. Cơ sở thực tiễn**

- Một số địa phương đề xuất được làm cơ quan chủ quản đầu tư các dự án Quốc lộ 4B tỉnh Lạng Sơn, quốc lộ 56 tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, cao tốc Mộc Châu - Sơn La, cao tốc Bắc Ninh - Nội Bài đoạn qua địa phận tỉnh Bắc Ninh, cao tốc Tuyên Quang - Phú Thọ giai đoạn 2, cao tốc Ninh Bình - Nam Định - Thái Bình - Hải Phòng đoạn qua thành phố Hải Phòng, Ninh Bình...

- Một số địa phương đề xuất dự án liên vùng, cầu, hầm đi qua địa bàn hai địa phương và kiến nghị giao cho 01 địa phương là cơ quan chủ quản đầu tư (Cầu Kênh Vàng và đường dẫn hai đầu cầu, kết nối 2 tỉnh Bắc Ninh và Hải Dương, cầu Hải Hưng kết nối tỉnh Hưng Yên và Hải Dương, đường nối thành phố Bắc Kạn - Hồ Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn kết nối với Na Hang (tỉnh Tuyên Quang); dự án hầm đường bộ qua đèo Hoàng Liên kết nối quốc lộ 4D từ thị xã Sa Pa, tỉnh Lào Cai sang huyện Tam Đường, tỉnh Lai Châu, cầu Gành Hào và đường dẫn kết nối tỉnh Bạc Liêu và Cà Mau...).

### **4. Thẩm quyền ban hành**

Nhằm cụ thể hóa chủ trương đã được Đại hội XIII của Đảng đã đề ra, việc khơi thông nguồn lực trong triển khai phát triển các dự án đường bộ (quốc lộ, cao tốc, tỉnh lộ...), đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn, làm tiền đề cho việc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 là rất cần thiết và hết sức cấp bách.

Căn cứ quy định tại điểm b khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền quyết định ban hành thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ<sup>9</sup>. Do thời gian xây dựng Nghị quyết gấp (dự kiến kỳ họp tháng 5 năm 2023), Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề xuất Quốc hội cho phép xây dựng, ban hành Nghị quyết thí điểm theo trình tự, thủ tục rút gọn<sup>10</sup>.

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT**

### **1. Mục đích**

Việc xây dựng thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ giai đoạn từ nay đến khi Luật Đường bộ được Quốc hội thông qua nhằm đa dạng hóa, huy động tối đa các nguồn lực hợp pháp (nhà nước, tư nhân, trung ương, địa phương), tháo gỡ nút thắt trong đầu tư tạo đột

<sup>9</sup> Điểm b, khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành.

<sup>10</sup> Thủ tục rút gọn theo Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, được sửa đổi tại khoản 44 Điều 1 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Khoản 1 Điều 147 Luật Ban hành văn bản quy định: "Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; trình Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội".

phá trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án, từng bước hoàn thiện mạng lưới đường bộ cao tốc theo chủ trương của Đảng và nhà nước.

## **2. Quan điểm xây dựng Nghị quyết**

Việc xây dựng Nghị quyết đảm bảo các quan điểm sau đây:

(1) Bảo đảm phù hợp với Hiến pháp.

(2) Trong quá trình tổ chức thực hiện bám sát chủ trương của Đảng, Nhà nước và không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

(3) Quy định một số cơ chế, chính sách đặc thù khác hoặc chưa được quy định tại quy định của pháp luật hiện hành, áp dụng riêng cho đối tượng duy nhất là các dự án đường bộ được đầu tư trong giai đoạn từ nay đến khi Quốc hội ban hành Luật Đường bộ.

(4) Cơ chế được xây dựng phải tạo sự chủ động, thông thoáng, linh hoạt trong triển khai dự án đầu tư đường bộ; phân định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của từng cấp, từng ngành trong từng giai đoạn chuẩn bị và thực hiện dự án đầu tư.

(5) Cấp có thẩm quyền liên quan chịu trách nhiệm về việc áp dụng các chính sách thí điểm trên cơ sở đánh giá kỹ lưỡng hiệu quả, lợi ích đạt được và hạn chế, vướng mắc trong quá trình triển khai, bảo đảm phát huy hiệu quả của chính sách, không để lợi dụng, trục lợi chính sách, gây thất thoát, lãng phí, lợi ích nhóm.

## **III. QUÁ TRÌNH CHUẨN BỊ HỒ SƠ ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT**

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 07 tháng 03 năm 2023 về phiên họp thường kỳ Chính phủ tháng 02/2023, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có văn bản số ...../BKHĐT-PTHTĐT ngày..... tháng 3 năm 2023 xin ý kiến các Bộ, địa phương về dự thảo Tờ trình, báo cáo đánh giá tác động và dự thảo Nghị quyết Quốc hội. Đến nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã nhận được .... /..... ý kiến góp ý của các cơ quan.

Bộ Tư pháp đã có ý kiến thẩm định tại văn bản số .....

.....

## **IV. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG, CỦA NGHỊ QUYẾT**

### **1. Phạm vi điều chỉnh**

Nghị quyết này quy định thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật liên quan đến quản lý đầu tư và phân cấp quản lý nhà nước đối với các dự án xây dựng đường bộ theo phương thức đối tác công tư (PPP) và đầu tư công.

### **2. Đối tượng áp dụng**



Bộ Giao thông vận tải, các bộ, cơ quan liên quan; Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh được phân cấp làm cơ quan chủ quản; Tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình chuẩn bị, thực hiện đầu tư xây dựng, quản lý và khai thác các dự án đầu tư xây dựng đường bộ.

### **3. Kết cấu dự thảo Nghị quyết**

Dự thảo Nghị quyết gồm 08 Điều, cụ thể như sau:

- Điều 1. Phạm vi điều chỉnh.
- Điều 2. Đối tượng áp dụng.
- Điều 3. Về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia đầu tư theo phương thức PPP.
- Điều 4. Về phân cấp cơ quan chủ quản đầu tư đường bộ theo hình thức đầu tư công.
- Điều 5. Về các dự án liên kết vùng
- Điều 6. Tổ chức thực hiện.
- Điều 7. Kiểm tra, giám sát
- Điều 8. Hiệu lực thi hành.

## **V. NỘI DUNG VÀ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH**

Dự thảo Nghị quyết quy định thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ, cụ thể như sau:

### **1. Chính sách 1: Về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP**

#### ***1.1. Mục tiêu chính sách***

Hiện nay, có một số dự án đường bộ đang được chuẩn bị đầu tư nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội tại vùng, miền còn khó khăn, có yếu tố an ninh - quốc phòng, các dự án này có nhu cầu vận tải giai đoạn đầu chưa cao nên cần có sự tham gia vốn nhà nước nhiều hơn để đảm bảo tính khả thi khi kêu gọi đầu tư theo phương thức PPP. Ngoài ra, có một số dự án đi qua khu vực đồng bằng có nhu cầu giải phóng mặt bằng nhiều, chiếm tỷ lệ cao trong tổng mức đầu tư dự án. Nếu áp dụng đúng quy định "tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP cho mục đích hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thuộc dự án PPP và chi trả kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công trình tạm không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án" (khoản 2 Điều 69 Luật PPP) sẽ khó bảo đảm hiệu quả tài chính và không thể hấp dẫn các nhà đầu tư, các tổ chức tín dụng để triển khai theo phương thức PPP.

Do vậy, cần thiết có quy định đặc thù, thí điểm quy định cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư được xem xét, quyết định tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án lớn hơn 50% đối với các dự án PPP đường bộ nhằm đảm bảo tính khả thi tài chính của dự án PPP và mục tiêu huy động vốn đầu tư tư nhân xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông vận tải.

#### ***1.2. Nội dung của chính sách***

Dự thảo Nghị quyết quy định: "*Trừ dự án quan trọng quốc gia được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư các dự án còn lại trên địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn, có yếu tố an ninh - quốc phòng được xem xét, quyết định tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP không quá 65% tổng mức đầu tư dự án cho mục đích quy định tại điểm a và điểm c khoản 1 Điều 69 Luật PPP*".

### **1.3. Giải pháp và lý do lựa chọn thực hiện chính sách**

Việc lựa chọn giải pháp nâng tỷ lệ tham gia của nhà nước trong dự án PPP là nhằm:

- Tạo động lực hơn nữa trong việc thu hút, huy động vốn đầu tư tư nhân trong việc xây dựng các dự án đường bộ, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước và tiết kiệm nguồn lực và bộ máy quản lý nhà nước do chi phí vận hành, bảo trì, khai thác trong vòng đời dự án do nhà đầu tư thực hiện.

- Dự án đường bộ hình thành sẽ mở rộng không gian phát triển kinh tế - xã hội cho các địa bàn khó khăn và đặc biệt khó khăn<sup>11</sup>, tạo điều kiện thuận lợi cho các khu đô thị, khu công nghiệp, dịch vụ, du lịch dọc tuyến hoặc khu vực lân cận, dẫn đến khai thác hiệu quả tiềm năng từ đất đai; đồng thời rút ngắn thời gian đi lại, giảm chi phí vận tải; tạo động lực chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các vùng miền, kết nối các vùng kinh tế trọng điểm với các địa phương còn khó khăn, bảo đảm an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, góp phần quan trọng thay đổi diện mạo của đất nước.

- Nguồn vốn tham gia của Nhà nước trong dự án PPP về bản chất là mang tính hỗ trợ dự án, là "vốn môi" nhằm gia tăng tính hiệu quả về tài chính cho dự án, đồng thời tại Luật PPP đã có quy định về việc chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và nhà đầu tư<sup>12</sup>. Khi thông qua Luật PPP, Quốc hội đã cân nhắc kỹ lưỡng vấn đề này và đã quyết định mức trần vốn Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. Do đó mặc dù tăng giới hạn tỷ lệ vốn nhà nước nhưng cũng cần khống chế mức trần 65% tổng mức đầu tư của dự án (giá trị 65% được tính trung bình theo các dự án PPP trước đây<sup>13</sup>) áp dụng cho các dự án tại địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn hoặc có yếu tố an ninh - quốc phòng. Trường hợp vốn nhà nước lớn hơn 65%, có thể

<sup>11</sup> Danh sách các địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn theo quy định tại Phụ lục III kèm theo Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.

<sup>12</sup> Tại Điều 82 Luật PPP quy định: "Khi doanh thu thực tế đạt thấp hơn 75% mức doanh thu trong phương án tài chính tại hợp đồng dự án PPP, Nhà nước chia sẻ với nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP 50% phần chênh lệch giữa mức 75% doanh thu trong phương án tài chính và doanh thu thực tế...".

<sup>13</sup> Thực tế, theo các quyết định phê duyệt đầu tư của 03 dự án thành phần PPP cao tốc Bắc - Nam giai đoạn 2017-2020, tỷ lệ vốn nhà nước tham gia cũng đều trên 50% tổng mức đầu tư: cao tốc Diễn Châu - Bãi Vọt có vốn nhà nước chiếm 60,6%; Nha Trang - Cam Lâm có vốn nhà nước chiếm 66,4% và Cam Lâm - Vĩnh Hào có vốn nhà nước chiếm 68%. Ngoài ra, tại Tờ trình số 568/TTr-CP ngày 21/12/2021 trình Quốc hội về Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án xây dựng công trình đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021-2025, kết quả tính toán phương án tài chính của toàn bộ 12 dự án thành phần (với thời gian thu hồi vốn 15 năm) sắp xếp theo mức vốn tham gia của nhà nước (từ 53% - 70% tổng mức đầu tư) theo thứ tự như sau: Vũng Áng - Bùn (53%), Hàm Nghi - Vũng Áng (54%), Quy Nhơn - Chí Thạnh (58%), Chí Thạnh - Vân Phong (59%), Vân Phong - Nha Trang (61%), Vạn Ninh - Cam Lộ (63%), Bãi Vọt - Hàm Nghi (65%), Bùn - Vạn Ninh (68%), Hoài Nhơn - Quy Nhơn (68%), Hậu Giang - Cà Mau (69%), Quảng Ngãi - Hoài Nhơn (69%), Cần Thơ - Hậu Giang (70%).

nghiên cứu đầu tư dự án theo hình thức đầu tư công do làm mất đi bản chất PPP, dẫn đến suy giảm mục tiêu, hiệu quả của phương thức đầu tư PPP.

## **2. Chính sách 2: Về việc giao cho địa phương làm cơ quan chủ quản đối với các dự án đầu tư quốc lộ, cao tốc**

### **2.1. Đối với các dự án đầu tư công**

#### **2.1.1. Mục tiêu chính sách**

Quy định hiện hành không cho phép sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các dự án thuộc nhiệm vụ chỉ của ngân sách trung ương, cụ thể đối với các dự án đường bộ thuộc thẩm quyền đầu tư của Bộ Giao thông vận tải.

Thực tế cho thấy, việc giao một số địa phương có khả năng cân đối nguồn lực, có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý thực hiện nhiệm vụ của cơ quan chủ quản cùng với Bộ Giao thông vận tải sẽ tạo đột phá trong đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ, qua đó phát huy được tối đa các tiềm năng, lợi thế của địa phương có tuyến đi qua, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước của trung ương và địa phương. Tại Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11 tháng 01 năm 2022, Quốc hội đã cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý làm cơ quan chủ quản thực hiện các đoạn tuyến đường cao tốc thuộc Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội. Đến nay, Ủy ban nhân dân các tỉnh được phân cấp đang triển khai thực hiện các dự án đường bộ cao tốc thuộc Chương trình theo thẩm quyền được giao.

Để tiếp tục phát huy hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước, khơi thông nguồn lực từ các trung ương đến địa phương, việc quy định thí điểm cho phép Thủ tướng Chính phủ giao cho địa phương đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc thuộc nhiệm thẩm quyền đầu tư của Bộ Giao thông vận tải là cần thiết và cấp bách trong giai đoạn hiện nay.

#### **2.1.2. Nội dung chính sách**

Dự thảo Nghị quyết quy định: "*Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cân đối được nguồn vốn đầu tư từ ngân sách địa phương, có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý làm cơ quan chủ quản đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc đi qua địa phương mình.*"

#### **2.1.3. Giải pháp thực hiện và lý do lựa chọn giải pháp**

Việc quy định cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm cơ quan chủ quản là nhằm: Huy động nguồn lực địa phương đầu tư các công trình, dự án quan trọng của quốc gia, có ý nghĩa quan trọng đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình; Phát huy được tính tự chủ, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu địa phương và năng lực cho cán bộ làm công tác quản lý, điều hành dự án; thuận lợi trong việc đảm bảo an ninh trật tự, an toàn giao thông; huy động lực lượng lao động của địa phương tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng; Giao quyền chủ động cho địa phương trong công tác quy hoạch, đấu nối hạ tầng, xác định vị trí các nút giao cần thiết để

tạo không gian cho phát triển kinh tế; thu hút đầu tư, khai thác quỹ đất dọc tuyến; kiểm soát mỏ nguyên vật liệu ngay từ giai đoạn cấp phép; quản lý giá cả, tránh tình trạng đầu cơ, trục lợi; tạo thuận lợi trong công tác giải phóng mặt bằng, rút ngắn thời gian thực hiện, gắn trách nhiệm của các bên liên quan...

Tuy nhiên, các địa phương được giao làm cơ quan chủ quản phải có đủ năng lực, kinh nghiệm theo quy định của pháp luật về xây dựng để tổ chức triển khai dự án.

## ***2.2. Đối với việc đầu tư bổ sung các hạng mục nằm trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP***

### ***2.2.1. Mục tiêu chính sách***

Thời gian qua, Bộ Giao thông vận tải đã triển khai nhiều dự án nâng cấp, cải tạo quốc lộ, theo hình thức hợp đồng BOT trên đường hiện hữu. Theo quyết định phê duyệt đầu tư dự án, có một số cầu đường bộ nằm trong phạm vi dự án nhưng không thuộc phạm vi đầu tư của dự án PPP (các cây cầu này được giữ nguyên quy mô cũ để khai thác, không đầu tư mở rộng). Ngoài ra, có một số dự án nâng cấp, cải tạo, mở rộng quốc lộ, cao tốc theo hình thức BOT trước đây nhưng đến nay cần tiếp tục mở rộng hoặc bổ sung một số hạng mục cầu vượt, nút giao... nhằm phát huy hiệu quả đầu tư. Sau một thời gian khai thác, lưu lượng giao thông trên tuyến ngày càng tăng cao, tại các vị trí cầu đã tạo nút thắt cổ chai, dẫn đến thường xuyên ùn tắc cục bộ, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội của khu vực có tuyến đi qua.

Về nguồn vốn đầu tư: (i) sử dụng ngân sách của nhà đầu tư BOT đang khai thác. Tuy nhiên, khi đầu tư bổ sung hạng mục sẽ dẫn đến kéo dài thời gian thu phí hoàn vốn, chưa phù hợp với Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 và Luật PPP, có thể gây bức xúc trong dư luận xã hội; (ii) Theo quy định hiện hành, việc đầu tư mở rộng các cầu trên quốc lộ thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải. Tuy nhiên, nguồn vốn từ ngân sách trung ương hạn chế, tập trung cho các dự án lớn, quan trọng quốc gia. Đến nay, một số địa phương huy động được nguồn lực và mong muốn sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các hạng mục này<sup>14</sup>. Vì vậy, cần thiết có quy định cho phép các địa phương được sử dụng nguồn ngân sách địa phương để đầu tư các hạng mục thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương.

### ***2.2.2. Nội dung chính sách***

Dự thảo Nghị quyết quy định: "*Đối với việc đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án thương thảo, điều chỉnh dự án và hợp đồng dự án theo quy định.*"

<sup>14</sup> Theo định hướng của Quyết định số 1454/QĐ-TTg ngày 01/9/2021 về phê duyệt quy hoạch mạng lưới đường bộ Việt Nam thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050: "Các đoạn tuyến đi qua khu vực quy hoạch tỉnh có quy mô lớn hơn, để bảo đảm tính đồng bộ giữa các quy hoạch, nguồn vốn ngân sách trung ương đầu tư theo quy hoạch này, nguồn vốn ngân sách địa phương đầu tư phần mở rộng theo quy hoạch của địa phương".

*Trường hợp nhà đầu tư dự án không có khả năng đầu tư bổ sung thêm hạng mục, thực hiện như sau:*

a) *Cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án BOT xem xét, đánh giá tác động, quy hoạch, sự cần thiết của việc đầu tư của hạng mục bổ sung đối với dự án.*

b) *Địa phương nơi hạng mục bổ sung thuộc phạm vi quản lý đất đai theo pháp luật về đất đai, trên cơ sở thống nhất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư, quyết định đầu tư hạng mục bổ sung bằng nguồn được sử dụng ngân sách địa phương.*

c) *Sau khi kết thúc đầu tư, địa phương bàn giao cho đơn vị đang quản lý dự án BOT để quản lý, khai thác và bảo trì theo quy định*

*3. Trình tự, thủ tục đầu tư các khoản 1, 2 Điều này thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về PPP và các quy định khác có liên quan".*

### **2.2.3. Giải pháp và lý do lựa chọn thực hiện chính sách**

Việc lựa chọn giải pháp đầu tư bổ sung các hạng mục nằm trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP là nhằm giải quyết các vấn đề sau:

- Trường hợp việc đầu tư các hạng mục bổ sung không thuộc quy hoạch của địa phương và Bộ Giao thông vận tải không cân đối được nguồn lực để đầu tư, cho phép các địa phương xem xét, bố trí ngân sách địa phương để đầu tư các hạng mục, tuyến đường thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương, quy định thí điểm khác so với khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước, nhằm khơi thông các điểm ùn tắc cục bộ chưa được đầu tư trên tuyến, đảm bảo an toàn giao thông, vận hành khai thác thông suốt, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

- Do các dự án đường bộ đang được đầu tư theo phương thức PPP, loại hợp đồng BOT đang trong giai đoạn vận hành và khai thác, Bộ Giao thông vận tải và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án cần thương thảo, đàm phán bổ sung phụ lục hợp đồng trong công tác để duy tu, bảo trì trong quá trình khai thác sử dụng.

- Do chỉ thay đổi về thẩm quyền tại các Luật, cần được Quốc hội xem xét ban hành Nghị quyết. Về trình tự, thủ tục đầu tư các dự án được thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về PPP và các quy định khác có liên quan.

**3. Chính sách 3: Về giao cho một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đi qua địa bàn hai tỉnh (dự án liên kết vùng)**

#### **3.1. Mục tiêu chính sách**

Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và các Nghị định hướng dẫn không quy định về việc giao một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư công thực hiện trên địa bàn hai địa phương; cơ sở pháp lý liên quan đến phân cấp trách nhiệm đầu tư xây dựng đối với tuyến đường tỉnh liên vùng sử

dụng vốn đầu tư công chưa được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật về giao thông đường bộ. Điểm đ, khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13: "những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác".

Do đó, để thống nhất, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, tháo gỡ kịp thời vướng mắc thực tế xảy ra tại các dự án, cần thiết trình Quốc hội ban hành Nghị quyết giao Thủ tướng Chính phủ quyết định vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên trong đầu tư xây dựng đường bộ và cho phép các địa phương sử dụng ngân sách của địa phương mình để hỗ trợ các địa phương khác cùng thực hiện 01 dự án đầu tư trong trường hợp cần thiết.

### **3.2. Nội dung chính sách**

Dự thảo Nghị quyết quy định: "1. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản đối với các dự án có các công trình cầu, hầm hoặc nút giao nằm trên ranh giới, địa giới hành chính giữa hai tỉnh.

2. Toàn bộ chi phí công tác xây lắp công trình cầu, hầm hoặc nút giao và các chi phí liên quan sẽ thuộc về một dự án thành phần do địa phương có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn chịu trách nhiệm chi trả. Riêng chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tách thành dự án thành phần do từng địa phương chịu trách nhiệm bố trí vốn thực hiện.

3. Trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân các tỉnh thống nhất việc sử dụng ngân sách địa phương này hỗ trợ địa phương khác để đầu tư dự án".

### **3.3. Giải pháp thực hiện và lý do lựa chọn giải pháp**

Việc quy định cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản đầu tư là nhằm:

- Quy định thống nhất Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương đối với những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên.

- Tháo gỡ điểm nghẽn thực tế trong quá trình tổ chức thực hiện dự án đầu tư liên kết vùng, đường ven biển, các công trình cầu, hầm qua hai địa phương nhưng không phải là quốc lộ thuộc thẩm quyền quản lý đầu tư của Bộ Giao thông vận tải.

- Cho phép các địa phương sử dụng ngân sách của địa phương mình để hỗ trợ các địa phương khác cùng thực hiện 01 dự án đầu tư trong trường hợp cần thiết, nhằm tạo sự linh hoạt trong điều hành ngân sách, đảm bảo phát huy tối đa hiệu quả sử dụng vốn.

- Tiết kiệm thời gian trong tổ chức thực hiện, thuận lợi trong công tác quản lý dự án và giải ngân số vốn đầu tư công đã được Thủ tướng Chính phủ giao.

## **VI. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ CỦA CHÍNH PHỦ**

Trên cơ sở nội dung báo cáo của Chính phủ về việc xây dựng Nghị quyết nêu trên, Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội:

1. Cho ý kiến về quan điểm, đối tượng, phạm vi, nội dung chính sách tại dự thảo Nghị quyết của Quốc hội.

2. Do thời gian xây dựng Nghị quyết gấp, Chính phủ không có đủ điều kiện để thực hiện đầy đủ quy trình theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Để bảo đảm thời điểm trình Quốc hội dự thảo Nghị quyết theo tiến độ đã đề ra (dự kiến kỳ họp tháng 5 năm 2023), Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề xuất Quốc hội cho phép xây dựng, ban hành Nghị quyết thí điểm theo trình tự, thủ tục rút gọn để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

Xin gửi kèm theo:

(1) Báo cáo đánh giá tác động;

(2) Dự thảo Nghị quyết Quốc hội;

(3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của bộ, ngành và ý kiến của các cơ quan, tổ chức khác; bản chụp ý kiến góp ý;

(4) Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết của Bộ Tư pháp;

(5) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

Trên đây là nội dung Tờ trình của Chính phủ về Nghị quyết của Quốc hội thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ, Chính phủ kính báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

### **Nơi nhận:**

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Ủy ban Kinh tế của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Các Bộ: TP, GTVT, XD, TC, NV;
- Văn phòng Chính phủ: BTCN, các PCN, các Vụ: KTTH, TH, QHĐP, TKBT;
- Lưu: VT, CN.

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**TUQ. THỦ TƯỚNG**  
**BỘ TRƯỞNG**  
**BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**

**Nguyễn Chí Dũng**

Số: /BC-BKHĐT Hà Nội, ngày tháng năm 2023

## **BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

**Trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật để đầu tư xây dựng đường bộ**

**DỰ THẢO**  
**Tháng 3/2023**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Chính phủ về Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù trong đầu tư xây dựng đường bộ như sau:

### **I. BỐI CẢNH VÀ SỰ CẦN THIẾT PHẢI XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH**

#### **1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

Vận tải đường bộ đóng một vai trò trọng yếu của quá trình phân phối và lưu thông, góp phần giúp các hoạt động sản xuất, kinh doanh, mua bán,... diễn ra nhanh chóng, liên tục. Thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã quan tâm đầu tư nhiều công trình, dự án trọng điểm ngành giao thông vận tải, trong đó đã hoàn thành nhiều công trình hiện đại ngành đường bộ như các tuyến cao tốc Hà Nội - Lào Cai, Bắc Giang - Lạng Sơn, Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh - Móng Cái, Đà Nẵng - Quảng Ngãi, thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây<sup>1</sup>..., một số hầm lớn như hầm Đèo Cả, Cù Mông, Hải Vân, Phú Gia, Phước Tượng, nhiều cầu lớn vượt sông, biển như cầu Tân Vũ - Lạch Huyện, Bạch Đằng, Cao Lãnh, Vàm Cống... Đến nay, hệ thống quốc lộ cơ bản đã hoàn thiện, gồm hệ thống các trục dọc, trục ngang, trục hướng tâm cũng như hệ thống đường vành đai, từng bước hình thành mạng lưới giao thông đường bộ kết nối thuận lợi với hệ thống cao tốc và đường địa phương; các trục quốc lộ cơ bản đã kết nối đến các cảng biển loại I và các cửa khẩu quốc tế, thuận lợi cho giao lưu đối ngoại.

Văn kiện Đại hội đảng lần thứ XIII xác định ba đột phá chiến lược, trong đó có đột phá "Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia về giao thông, thích ứng biến đổi khí hậu".

<sup>1</sup> Giai đoạn 2001-2010, đã hoàn thành và đưa vào khai thác được 89 km đường bộ cao tốc; giai đoạn 2011-2020 đã hoàn thành và đưa vào khai thác thêm 1.074 km. Tính đến tháng 3/2023, toàn quốc đang vận hành khai thác 23 tuyến/1.319km đường bộ cao tốc; đang đầu tư xây dựng 24 tuyến/1.489 km; đang chuẩn bị đầu tư 28 dự án/2.064 km; dự kiến triển khai 10 dự án/1.230km giai đoạn 2026-2030. Do đó, tổng số km đường bộ cao tốc đến năm 2030 dự kiến đạt 6.102 km, đáp ứng mục tiêu Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã đề ra.



Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 đã được Đại hội XIII của Đảng thông qua, trong đó xác định "Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện đột phá chiến lược về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với một số công trình hiện đại..." với mục tiêu "Đến năm 2030, phần đầu cả nước có khoảng 5.000 km đường bộ cao tốc". Đồng thời thực hiện "Đổi mới mạnh mẽ phân cấp, phân quyền, ủy quyền và nâng cao hiệu quả phối hợp trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương. Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế địa phương và kinh tế vùng trên cơ sở phát huy hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, địa phương".

Phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 đã được Đại hội XIII của Đảng thông qua, trong đó xác định nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu là "thu hút tối đa nguồn lực đầu tư, đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực, nhất là các nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước; khuyến khích, thu hút đầu tư ngoài ngân sách phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là giao thông".

Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17 tháng 11 năm 2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã nêu nhiệm vụ, giải pháp xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách như sau: "Hoàn thiện cơ chế, chính sách, thí điểm thực hiện các cơ chế phù hợp để tạo đột phá cho phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là đường bộ, đường sắt. Rà soát, sửa đổi pháp luật về ngân sách nhà nước và các quy định liên quan theo hướng tăng cường phân cấp huy động, sử dụng nguồn lực đầu tư ở Trung ương và địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương cùng đầu tư ngân sách vào các hạ tầng dùng chung, hạ tầng liên kết vùng".

Hệ thống pháp luật, quy hoạch liên quan đến đầu tư, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, trong đó có đầu tư phát triển hệ thống đường bộ cao tốc đã hình thành (Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Giao thông đường bộ,...). Quá trình triển khai, áp dụng các quy định của pháp luật vào thực tiễn công tác đầu tư phát triển các dự án đường bộ cao tốc bao gồm cả đầu tư công và đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) bộc lộ những vướng mắc, phát sinh đòi hỏi cần được sửa đổi, hoàn thiện, nhằm tạo hành lang pháp lý thông thoáng, nguồn lực tài chính, đồng thời đẩy nhanh tiến độ và nâng cao hiệu quả đầu tư của các dự án phát triển đường bộ (cao tốc, quốc lộ, tỉnh lộ), cụ thể như sau:

### ***Một là, về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia trong các dự án PPP***

Quy định hiện hành không chế tỷ lệ vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư trong dự án đầu tư theo phương thức PPP<sup>2</sup> có thể dẫn đến hạn

<sup>2</sup> Theo quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật PPP, tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP (bao gồm hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và chi trả kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công hình tạm) không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án.

ché việc áp dụng phương thức đầu tư này, do một số dự án đang chuẩn bị đầu tư để triển khai giai đoạn tới nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội cho một số vùng, miền còn khó khăn, có nhu cầu vận tải giai đoạn đầu chưa cao. Ngoài ra, có một số dự án đi qua khu vực đồng bằng có nhu cầu giải phóng mặt bằng nhiều, chiếm tỷ lệ cao trong tổng mức đầu tư dự án. Để đảm bảo tính khả thi khi kêu gọi đầu tư theo phương thức PPP cần có sự tham gia vốn nhà nước nhiều hơn 50% tổng mức đầu tư dự án.

### ***Hai là, về thẩm quyền đầu tư các dự án đường bộ***

Luật Giao thông đường bộ không quy định về rõ việc quản lý đầu tư xây dựng đường bộ, chỉ quy định chung về quản lý, bảo trì giao thông đường bộ. Việc quản lý đầu tư xây dựng quốc lộ, cao tốc được quy định tại Nghị định của Chính phủ<sup>3</sup>. Theo đó, Bộ Giao thông vận tải là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý đầu tư các quốc lộ, cao tốc kể cả cao tốc qua đô thị.

Đối với một số dự án PPP (loại hợp đồng BOT) nâng cấp, mở rộng các quốc lộ đã được Bộ Giao thông vận tải tổ chức thực hiện trong giai đoạn trước, có một số cầu đường bộ nằm trong phạm vi dự án nhưng không thuộc phạm vi đầu tư của dự án PPP (giữ nguyên quy mô cũ để khai thác); một số dự án được phân kỳ đầu tư giai đoạn 1 với quy mô 02-04 làn xe hạn chế<sup>4</sup>. Đến nay, lưu lượng giao thông ngày càng tăng cao, tạo nút thắt cổ chai, dẫn đến ùn tắc cục bộ (các cầu: Xương Giang, Như Nguyệt, Gianh, Quán Hàu, Tam Kỳ trên quốc lộ 1; cầu Hồ trên quốc lộ 38...) hoặc không có làn dừng khẩn cấp toàn tuyến, có khả năng gây mất an toàn giao thông.

Qua nghiên cứu, để giải quyết vấn đề này có 02 giải pháp về nguồn vốn đầu tư: (i) sử dụng ngân sách của nhà đầu tư BOT đang khai thác, việc này dẫn đến kéo dài thời gian thu phí hoàn vốn, có thể gây bức xúc trong dư luận xã hội, đồng thời thuộc trường hợp không được phép của Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21 tháng 10 năm 2017 và Luật PPP<sup>5</sup> về việc thu phí trên đường hiện hữu; (ii) Bộ Giao thông vận tải bố trí vốn đầu tư mở rộng các cầu trên quốc lộ hoặc mở rộng tuyến theo quy định hiện hành. Tuy nhiên, Bộ Giao thông vận tải đang tập trung vốn đầu tư cho các dự án lớn, quan trọng quốc gia nên không đảm bảo nguồn lực bố trí vốn cho các dự án này, trong khi đây là điểm nghẽn ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương cần giải quyết ngay.

Gần đây một số địa phương có nguồn thu ngân sách cao, có khả năng huy

<sup>3</sup> Điểm a khoản 3 Điều 48 Luật Giao thông đường bộ quy định trách nhiệm tổ chức quản lý, bảo trì quốc lộ do Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm. Khoản 1 Điều 31 Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/02/2010 của Chính phủ về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, Bộ Giao thông vận tải "chịu trách nhiệm tổ chức quản lý xây dựng, bảo trì hệ thống quốc lộ, đường cao tốc (bao gồm cả quốc lộ, cao tốc đi qua đô thị)". Theo đó, Bộ Giao thông vận tải sẽ thực hiện nhiệm vụ quản lý đầu tư xây dựng công trình theo quy định pháp luật về xây dựng và đầu tư công.

<sup>4</sup> Cao tốc Hòa Lạc - Hòa Bình theo hình thức BOT, 03 dự án cao tốc Bắc Nam theo phương thức PPP.

<sup>5</sup> Khoản 4 Điều 45 Luật PPP quy định: "Đối với dự án quy định tại điểm b khoản 9 Điều 3 của Luật này, không áp dụng loại hợp đồng thông qua cơ chế thu phí trực tiếp từ người sử dụng". Khoản 9 Điều 3 quy định: "Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau đây: b) Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có..."

động nguồn lực đầu tư cho các dự án quốc lộ đi qua địa phương mình, bao gồm cả quốc lộ, đường cao tốc. Việc giao một số địa phương thực hiện nhiệm vụ của cơ quan chủ quản cùng với Bộ Giao thông vận tải sẽ tạo đột phá trong đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ, qua đó phát huy được tối đa các tiềm năng, lợi thế của địa phương có tuyến đi qua, bao gồm cả việc sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn ngân sách nhà nước của trung ương và địa phương. Tuy nhiên, pháp luật về ngân sách nhà nước quy định không cho phép sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các dự án thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương<sup>6</sup>, cụ thể các dự án đầu tư xây dựng quốc lộ, cao tốc thuộc thẩm quyền bố trí vốn của Bộ Giao thông vận tải.

***Ba là, về việc sử dụng ngân sách địa phương đầu tư các dự án liên vùng***

Một số địa phương đề xuất dự án đầu tư đường bộ liên kết vùng (phạm vi đầu tư trên địa bàn địa phương này lớn hơn nhiều lần địa phương kia) hoặc dự án đi qua ranh giới địa bàn 02 địa phương bằng cầu, hầm.

Trường hợp nếu để mỗi địa phương đầu tư một nửa cầu/hầm sẽ không thuận lợi trong công tác quản lý dự án, gây lãng phí bộ máy, thời gian, thủ tục đầu tư... Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và các Nghị định hướng dẫn không quy định về việc giao một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư công thực hiện trên địa bàn hai địa phương; cơ sở pháp lý liên quan đến phân cấp trách nhiệm đầu tư xây dựng đối với tuyến đường tỉnh liên vùng sử dụng vốn đầu tư công chưa được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật về giao thông đường bộ. Luật Ngân sách nhà nước quy định không được sử dụng ngân sách địa phương này để chi cho địa phương khác<sup>7</sup>. Bên cạnh đó, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương quy định những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương<sup>8</sup>. Do đó, cần có quy định chung trên toàn quốc để tháo gỡ vướng mắc liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng đường bộ có tính chất liên kết vùng.

**2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

Việc xây dựng thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ có tính chất đột phá, khả thi cao sẽ tạo điều kiện thuận lợi để phát triển nhanh kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại, kết nối các vùng, miền; thu hút và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế cho phát triển kinh tế - xã hội, nhằm đạt được các mục tiêu sau đây:

<sup>6</sup> Khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước quy định: "Không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác..."

<sup>7</sup> Khoản 4 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước 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".

<sup>8</sup> Điểm đ khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13: "những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác".

- Thu hút tối đa nguồn lực của khu vực tư nhân, sử dụng hiệu quả nguồn lực này để bù đắp những thiếu hụt của ngân sách nhà nước trong đầu tư phát triển đường bộ cao tốc; tạo động lực thúc đẩy kinh tế, xã hội.

- Thể chế hóa các định hướng chỉ đạo của Đảng, Nhà nước, Chính phủ về việc phát triển đường bộ cao tốc, thực hiện thành công phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương.

- Đẩy nhanh tiến độ đầu tư, thực hiện dự án, phấn đấu hoàn thành mục tiêu Đảng, nhà nước đã đề ra.

## II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

### 1. Chính sách 1: Về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP

#### 1.1. Xác định vấn đề bất cập

Trong điều kiện nguồn ngân sách nhà nước khó khăn, cần thực hiện chủ trương huy động tối đa nguồn lực xã hội, đẩy mạnh triển khai các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông theo phương thức đối tác công tư. Đối với các dự án có lưu lượng vận tải lớn, nhu cầu cấp bách thời gian qua đã được đầu tư. Một số dự án đang chuẩn bị đầu tư để triển khai giai đoạn tới nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội cho một số vùng, miền còn khó khăn, các dự án này có nhu cầu vận tải giai đoạn đầu chưa cao nên cần có sự tham gia vốn nhà nước nhiều hơn để đảm bảo tính khả thi khi kêu gọi đầu tư theo phương thức PPP. Đối với một số dự án có nhu cầu vận tải thấp hoặc suất đầu tư cao, nếu áp dụng đúng quy định “vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án” (khoản 2 Điều 69 Luật PPP) sẽ khó bảo đảm hiệu quả tài chính và không thể hấp dẫn các nhà đầu tư, các tổ chức tín dụng để triển khai theo phương thức PPP, đặc biệt một số dự án chỉ tính riêng chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư đã vượt quá 50% tổng mức đầu tư của dự án.

#### 1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Điều chỉnh quy định về mức vốn nhà nước tham gia dự án PPP vượt quá 50% tổng mức đầu tư dự án, tuy nhiên không quá 65% tổng mức đầu tư dự án. Khi thông qua Luật PPP, Quốc hội đã cân nhắc kỹ lưỡng vấn đề này và đã quyết định mức trần vốn Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. Do đó mặc dù tăng giới hạn tỷ lệ vốn nhà nước nhưng cũng cần khống chế mức trần 65% tổng mức đầu tư của dự án (giá trị 65% được tính trung bình theo các dự án PPP trước đây<sup>9</sup>) áp dụng cho các dự án tại địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn hoặc có yếu tố an

<sup>9</sup> Thực tế, theo các quyết định phê duyệt đầu tư của 03 dự án thành phần PPP cao tốc Bắc - Nam giai đoạn 2017-2020, tỷ lệ vốn nhà nước tham gia cũng đều trên 50% tổng mức đầu tư: cao tốc Diễn Châu - Bãi Vọt có vốn nhà nước chiếm 60,6%; Nha Trang - Cam Lâm có vốn nhà nước chiếm 66,4% và Cam Lâm - Vĩnh Hào có vốn nhà nước chiếm 68%. Ngoài ra, tại Tờ trình số 568/TTr-CP ngày 21/12/2021 trình Quốc hội về Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án xây dựng công trình đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021-2025, kết quả tính toán phương án tài chính của toàn bộ 12 dự án thành phần (với thời gian thu hồi vốn 15 năm) sắp xếp theo mức vốn tham gia của nhà nước (từ 53% - 70% tổng mức đầu tư) theo thứ tự như sau: Vũng Áng - Bùn (53%), Hàm Nghi - Vũng Áng (54%), Quy Nhơn - Chí Thạnh (58%), Chí Thạnh - Vân Phong (59%), Vân Phong - Nha Trang (61%), Vạn Ninh - Cam Lộ (63%), Bãi Vọt - Hàm Nghi (65%), Bùn - Vạn Ninh (68%), Hoài Nhơn - Quy Nhơn (68%), Hậu Giang - Cà Mau (69%), Quảng Ngãi - Hoài Nhơn (69%), Cần Thơ - Hậu Giang (70%).

ninh - quốc phòng. Tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án sẽ được tính toán, cân nhắc trên cơ sở tính khả thi của từng dự án.

### **1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

#### **a) Giải pháp 1:**

Giữ nguyên hiện trạng, tiếp tục thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Theo đó, tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP theo quy định tại điểm a (hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thuộc dự án) và điểm c (chi trả kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công hình tạm) khoản 1 Điều 69 Luật PPP không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án.

#### **b) Giải pháp 2:**

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: "*Trừ dự án quan trọng quốc gia được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư các dự án còn lại trên địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn, có yếu tố an ninh - quốc phòng được xem xét, quyết định tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP không quá 65% tổng mức đầu tư dự án cho mục đích quy định tại điểm a và điểm c khoản 1 Điều 69 Luật PPP*".

### **1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp**

#### **a) Đối với giải pháp 1:**

##### **- Tác động về kinh tế:**

+ **Đối với Nhà nước:** trường hợp áp dụng tỷ lệ vốn nhà nước không quá 50%, một số dự án sẽ không khả thi để đầu tư theo phương thức đối tác công tư, phải sử dụng toàn bộ ngân sách nhà nước. Trong điều kiện ngân sách nhà nước khó khăn, chưa thể cân đối, bố trí vốn, nhiều dự án đường bộ cao tốc tại một số vùng miền còn khó khăn không được đầu tư, chưa tạo động lực phát triển kinh tế.

+ **Đối với người dân:** trường hợp không đầu tư các dự án đường bộ cao tốc ở các vùng, miền khó khăn ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển kinh tế, tác động tiêu cực đến thu nhập, chi phí đi lại của người dân.

+ **Đối với doanh nghiệp:** trường hợp không đầu tư các dự án đường bộ cao tốc ở các vùng, miền khó khăn thì các doanh nghiệp khó tiếp cận các vùng miền có tiềm năng, lợi thế.

+ **Đối với các tổ chức khác:** trường hợp không đầu tư các dự án đường bộ cao tốc ở các vùng, miền khó khăn, ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

##### **- Tác động về xã hội:**

+ **Đối với Nhà nước:** trường hợp không đầu tư các dự án đường bộ cao tốc ở các vùng, miền khó khăn, ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển xã hội, khó khăn trong việc đi lại, kết nối vùng miền, đặc biệt khi có thiên tai, bão lũ xảy ra.

+ *Đối với người dân*: giảm khả năng kết nối của người dân tiếp cận các dịch vụ thiết yếu như tiếp cận trường học, đến dịch vụ khám, chữa bệnh,...

+ *Đối với doanh nghiệp*: giảm khả năng kết nối giữa các khu kinh tế, khu công nghiệp, giữa các vùng miền khác nhau.

+ *Đối với các tổ chức khác*: trường hợp không đầu tư các dự án đường bộ cao tốc ở các vùng, miền khó khăn, ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: giữ nguyên nên không có tác động về thủ tục hành chính.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: giữ nguyên nên không có tác động đến hệ thống pháp luật.

b) *Đối với giải pháp 2*:

- *Tác động về kinh tế*:

+ *Đối với Nhà nước*: các dự án kết cấu hạ tầng giao thông mở ra đến đâu tạo không gian phát triển kinh tế đến đó, nhiều khu đô thị, khu công nghiệp, dịch vụ, du lịch được hình thành, quỹ đất được khai thác hiệu quả, tạo động lực mới để chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các vùng miền, kết nối các vùng kinh tế trọng điểm với các địa phương còn khó khăn. Bên cạnh đó, nếu có thể triển khai các dự án đường bộ cao tốc theo phương thức PPP, toàn bộ chi phí vận hành, bảo trì, khai thác trong vòng đời dự án do nhà đầu tư thực hiện, giúp tiết kiệm nguồn lực và bộ máy quản lý nhà nước.

+ *Đối với người dân*: tăng trưởng nguồn việc làm và thu nhập cho người dân do khi có dự án sẽ khai thác được các tiềm năng trong khu vực, địa phương, kết nối và thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, lưu thông thuận lợi.

+ *Đối với doanh nghiệp*: trường hợp có thể triển khai các dự án đường bộ cao tốc, hiệu quả mang lại cho các doanh nghiệp rất lớn như tiết kiệm chi phí vận tải, tăng tốc độ lưu hành, giảm khấu hao phương tiện,...

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về xã hội*:

+ *Đối với Nhà nước*: các dự án đường bộ cao tốc khi đưa vào khai thác tạo không gian phát triển xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, góp phần quan trọng thay đổi diện mạo địa phương, đất nước.

+ *Đối với người dân*: hệ thống đường bộ cao tốc giúp người dân đi lại an toàn, giảm thiểu tai nạn giao thông, tiếp cận được các dịch vụ tốt hơn.

+ *Đối với doanh nghiệp*: tăng kết nối đến các khu kinh tế, khu công nghiệp, các vùng miền.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: Việc áp dụng các chính sách trên không phát sinh thủ tục hành chính so với pháp luật hiện hành.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: chính sách nêu trên chỉ áp dụng thí điểm cho đối tượng duy nhất là các dự án đường bộ, quá trình nghiên cứu, đề xuất và xây dựng các cơ chế dựa trên kết quả đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật, đánh giá phân tích kỹ lưỡng tác động của chính sách và sự đồng thuận cao của các chủ thể có liên quan, do đó không gây xáo trộn trong việc ban hành và áp dụng các văn bản quy phạm trong hệ thống pháp luật. Đây là một số cơ chế thí điểm và sẽ được tổng kết, đánh giá sau khi hết thời gian Quốc hội cho phép.

### **1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:**

Kiến nghị lựa chọn giải pháp 2, ban hành cơ chế đặc thù thí điểm khác với quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật PPP.

## **2. Chính sách 2: Về việc giao cho địa phương làm cơ quan chủ quản đối với các dự án đầu tư quốc lộ, cao tốc**

### **2.1. Đối với các dự án đầu tư công**

#### **2.1.1. Mục tiêu chính sách**

Luật Giao thông đường bộ không quy định về rõ việc quản lý đầu tư xây dựng đường bộ, chỉ quy định chung về quản lý, bảo trì giao thông đường bộ<sup>10</sup>. Tuy nhiên, Nghị định của Chính phủ về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ quy định trách nhiệm của Bộ Giao thông vận tải: “**Thống nhất quản lý nhà nước về đường bộ trong phạm vi cả nước; chịu trách nhiệm tổ chức quản lý xây dựng, bảo trì hệ thống quốc lộ, các đường tham gia vận tải quốc tế, đường cao tốc (bao gồm cả quốc lộ, cao tốc đi qua đô thị)**”. Luật ngân sách nhà nước quy định không cho phép sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các dự án thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương, cụ thể thuộc thẩm quyền bố trí vốn của Bộ Giao thông vận tải (khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước).

Thực tế cho thấy, việc giao một số địa phương có khả năng cân đối nguồn lực, có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý thực hiện nhiệm vụ của cơ quan chủ quản cùng với Bộ Giao thông vận tải sẽ tạo đột phá trong đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ, qua đó phát huy được tối đa các tiềm năng, lợi thế của địa phương

<sup>10</sup> Theo quy định tại Khoản 3 Điều 48 Luật Giao thông đường bộ năm 2008, việc tổ chức quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ do Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm; hệ thống đường tỉnh, đường đô thị do UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm. Theo quy định tại khoản 1 Điều 41 Luật Giao thông đường bộ, đường cao tốc là một cấp kỹ thuật của đường bộ.

có tuyến đi qua, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước của trung ương và địa phương. Tại Nghị quyết số 43/2022/QH15, Quốc hội đã cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý làm cơ quan chủ quản thực hiện các đoạn tuyến đường cao tốc thuộc Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội. Đến nay, các dự án này đang được Ủy ban nhân dân các tỉnh triển khai thực hiện theo thẩm quyền được giao.

Do đó, để tiếp tục phát huy hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước, khơi thông nguồn lực từ các trung ương đến địa phương, việc quy định thí điểm chính sách chưa được quy định rõ trong Luật Giao thông đường bộ thông qua việc cho phép Thủ tướng Chính phủ giao cho địa phương đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc thuộc nhiệm thẩm quyền đầu tư của Bộ Giao thông vận tải là cần thiết và cấp bách trong giai đoạn hiện nay.

### **2.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Việc ban hành cơ chế thí điểm này là nhằm huy động nguồn lực địa phương đầu tư các công trình, dự án quan trọng của quốc gia, có ý nghĩa quan trọng đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình; phát huy tính tự chủ, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu địa phương và năng lực cho cán bộ làm công tác quản lý, điều hành dự án; thuận lợi trong việc đảm bảo an ninh trật tự, an toàn giao thông; huy động lực lượng lao động của địa phương tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng...

### **2.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

#### **a) Giải pháp 1:**

Giữ nguyên theo quy định của pháp luật về giao thông đường bộ hiện hành, Bộ Giao thông vận tải là cơ quan có thẩm quyền đầu tư các tuyến đường bộ cao tốc.

#### **b) Giải pháp 2:**

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: "Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cân đối được nguồn vốn đầu tư từ ngân sách địa phương, có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý làm cơ quan chủ quản đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc đi qua địa phương mình".

### **2.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp**

#### **a) Đối với giải pháp 1:**

- Tác động về kinh tế:

+ **Đối với Nhà nước:** trường hợp giữ nguyên quy định hiện hành thì nguồn lực đầu tư các tuyến quốc lộ, cao tốc sẽ tập trung vào ngân sách trung ương do Bộ Giao thông vận tải quản lý, dẫn đến không huy động được nguồn vốn sẵn có của địa phương để đầu tư, không phát huy hết tiềm năng, thế mạnh của các địa phương.



+ *Đối với người dân*: chưa đáp ứng yêu cầu mong muốn của người dân trong việc cung cấp các cơ sở hạ tầng công, hạn chế tiềm năng phát triển kinh tế của người dân dọc tuyến hoặc khu vực có tuyến đi qua.

+ *Đối với doanh nghiệp*: chưa đáp ứng yêu cầu mong muốn của doanh nghiệp trong việc cung cấp các cơ sở hạ tầng công, hạn chế các tiếp cận đối với các khu công nghiệp, du lịch, dịch vụ của các địa phương chưa có tuyến cao tốc hoặc quốc lộ đã xuống cấp, do đó chưa phát huy hết tiềm năng phát triển kinh tế. Do đó, các doanh nghiệp trong và ngoài nước cân nhắc trong việc bỏ vốn đầu tư tại địa phương không có cơ sở hạ tầng thuận lợi.

+ *Đối với các tổ chức khác*: các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

- *Tác động về xã hội*:

+ *Đối với Nhà nước*: trường hợp nhà nước không bố trí vốn đầu tư hoặc bố trí không kịp thời sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển xã hội, khó khăn trong việc đi lại, kết nối vùng miền.

+ *Đối với người dân*: hạn chế khả năng kết nối của người dân tiếp cận các dịch vụ thiết yếu như tiếp cận trường học, đến dịch vụ khám, chữa bệnh, cấp cứu... khi cần thiết do chưa có đường cao tốc.

+ *Đối với doanh nghiệp*: giảm khả năng kết nối giữa các khu kinh tế, khu công nghiệp, giữa các vùng miền khác nhau, doanh nghiệp sẽ không chọn khu vực không có đường cao tốc hoặc giao thông kết nối kém để đầu tư, mở rộng sản xuất kinh doanh.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: giữ nguyên nên không có tác động về thủ tục hành chính.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: giữ nguyên nên không có tác động đến hệ thống pháp luật.

b) *Đối với giải pháp 2*:

- *Tác động về kinh tế*:

+ *Đối với Nhà nước*: Huy động nguồn lực địa phương đầu tư các công trình, dự án quan trọng của quốc gia, có ý nghĩa quan trọng đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình; địa phương là cơ quan nắm rõ về địa hình, địa lý, đặc thù địa bàn quản lý, do đó sẽ chủ động trong công tác quy hoạch, đầu tư hạ tầng, xác định vị trí các nút giao cần thiết để tạo không gian cho phát triển kinh tế; thu hút đầu tư, khai thác quỹ đất dọc tuyến; phát huy tối đa hiệu quả đầu tư của tuyến cao tốc.

+ *Đối với người dân*: giúp tăng trưởng nguồn việc làm và thu nhập cho người dân thông qua việc huy động lực lượng lao động của địa phương tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng hoặc mở rộng tuyến đường; tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh doanh dọc tuyến, kết nối và thúc đẩy kinh tế phát triển.

+ *Đối với doanh nghiệp*: Các doanh nghiệp được hưởng lợi từ việc đầu tư tuyến đường thông qua việc thi công xây lắp, các doanh nghiệp khác được sử dụng tuyến đường, thuận lợi trong việc tiếp cận các dịch vụ du lịch, khu công nghiệp, rút ngắn thời gian đi lại, vận chuyển hàng hóa, hành khách, tiết kiệm nhiên liệu, đảm bảo an toàn giao thông...

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về xã hội*:

+ *Đối với Nhà nước*: Phát huy được tính tự chủ, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu địa phương và năng lực cho cán bộ làm công tác quản lý, điều hành dự án; thuận lợi trong việc đảm bảo an ninh trật tự, an toàn giao thông. Tạo thuận lợi trong công tác giải phóng mặt bằng, rút ngắn thời gian thực hiện, giảm trách nhiệm của các bên liên quan. Giảm thủ tục bàn giao cọc giải phóng mặt bằng; cắt giảm một số thủ tục như: phân khai kế hoạch vốn, ban hành quy chế phối hợp; trình, báo cáo Bộ Giao thông vận tải xem xét, chấp thuận phương án tổng thể giải phóng mặt bằng, quyết toán chi phí... Tuy nhiên, các địa phương được giao làm cơ quan chủ quản phải có đủ năng lực, kinh nghiệm theo quy định của pháp luật về xây dựng để tổ chức triển khai dự án.

+ *Đối với người dân*: giúp người dân đi lại an toàn, giảm thiểu tai nạn giao thông, tiếp cận được các dịch vụ dọc tuyến tốt hơn.

+ *Đối với doanh nghiệp*: góp phần tăng cường kết nối đến các khu kinh tế, khu công nghiệp, các vùng miền, việc vận chuyển hàng hóa, hành khách trên tuyến sẽ thuận lợi hơn do giao thông được thông suốt.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: Việc địa phương có tuyến đi qua sử dụng ngân sách địa phương đầu tư các hạng mục bổ sung theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về PPP và các quy định khác có liên quan. Do đó khi áp dụng các chính sách trên không phát sinh thủ tục hành chính so với pháp luật hiện hành.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: chính sách nêu trên chỉ áp dụng thí điểm cho đối tượng duy nhất là các dự án đường bộ, quá trình nghiên cứu, đề xuất và xây dựng các cơ chế dựa trên kết quả đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật, đánh giá phân tích kỹ lưỡng tác động của chính sách và sự đồng thuận cao của

các chủ thể có liên quan (Bộ Giao thông vận tải, Ủy ban nhân dân các tỉnh), do đó không gây xáo trộn trong việc ban hành và áp dụng các văn bản quy phạm trong hệ thống pháp luật do trình tự, thủ tục triển khai thực hiện theo quy định. Tuy nhiên, đây là một số cơ chế thí điểm áp dụng khác so với quy định hiện hành và sẽ được tổng kết, đánh giá sau khi hết thời gian Quốc hội cho phép.

#### **2.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:**

Kiến nghị lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành cơ chế đặc thù thí điểm khác với quy định tại khoản 9 Điều 9 Luật ngân sách nhà nước.

### **2.2. Đối với việc đầu tư bổ sung các hạng mục nằm trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP**

#### **2.2.1. Xác định vấn đề bất cập**

Thời gian qua, Bộ Giao thông vận tải đã triển khai nhiều dự án nâng cấp, cải tạo quốc lộ, theo hình thức hợp đồng BOT trên đường hiện hữu. Theo quyết định phê duyệt đầu tư dự án, có một số cầu đường bộ nằm trong phạm vi dự án nhưng không thuộc phạm vi đầu tư của dự án PPP (các cây cầu này được giữ nguyên quy mô cũ để khai thác, không đầu tư mở rộng). Ngoài ra, có một số dự án nâng cấp, cải tạo, mở rộng quốc lộ, cao tốc theo hình thức BOT trước đây nhưng đến nay cần tiếp tục mở rộng hoặc bổ sung một số hạng mục cầu vượt, nút giao... nhằm phát huy hiệu quả đầu tư. Sau một thời gian khai thác, lưu lượng giao thông trên tuyến ngày càng tăng cao, tại các vị trí cầu đã tạo nút thắt cổ chai, dẫn đến thường xuyên ùn tắc cục bộ, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội của khu vực có tuyến đi qua.

Về nguồn vốn đầu tư: (i) sử dụng ngân sách của nhà đầu tư BOT đang khai thác, dẫn đến kéo dài thời gian thu phí hoàn vốn, có thể gây bức xúc trong dư luận xã hội, đồng thời thuộc trường hợp không được phép của Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 và Luật PPP; (ii) Theo quy định hiện hành, việc đầu tư mở rộng các cầu trên quốc lộ thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải. Tuy nhiên, Bộ Giao thông vận tải đang tập trung vốn đầu tư cho các dự án lớn, quan trọng quốc gia nên không đảm bảo nguồn lực bố trí vốn cho các dự án này, trong khi đây là điểm nghẽn ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương cần giải quyết ngay.

Đến nay, một số địa phương huy động được nguồn lực và mong muốn sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các hạng mục này nhưng chưa phù hợp với Luật ngân sách nhà nước.

#### **2.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Nhằm tạo cơ chế đầu tư đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP, giảm ùn tắc cục bộ, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

#### **2.2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

##### **a) Giải pháp 1:**

Giữ nguyên hiện trạng các dự án PPP đang khai thác, không đầu tư bổ sung các hạng mục cầu, đường bộ.

*b) Giải pháp 2:*

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: "Đối với việc đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án thương thảo, điều chỉnh dự án và hợp đồng dự án theo quy định.

Trường hợp nhà đầu tư dự án không có khả năng đầu tư bổ sung thêm hạng mục, thực hiện như sau:

a) Cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án BOT xem xét, đánh giá tác động, quy hoạch, sự cần thiết của việc đầu tư của hạng mục bổ sung đối với dự án.

b) Địa phương nơi hạng mục bổ sung thuộc phạm vi quản lý đất đai theo pháp luật về đất đai, trên cơ sở thống nhất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư, quyết định đầu tư hạng mục bổ sung bằng nguồn ngân sách địa phương.

c) Sau khi kết thúc đầu tư, địa phương bàn giao cho đơn vị đang quản lý dự án BOT để quản lý, khai thác và bảo trì theo quy định".

**2.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp**

*a) Đối với giải pháp 1:*

*- Tác động về kinh tế:*

+ *Đối với Nhà nước:* trường hợp nhà đầu tư hiện hữu hoặc nhà nước không bố trí vốn đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác, tuyến đường sẽ tiếp tục bị ùn tắc cục bộ, gây mất an toàn giao thông, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội.

+ *Đối với người dân:* trường hợp không đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác, trên tuyến vẫn tồn tại các vị trí nhỏ hẹp dẫn đến ùn tắc cục bộ, hoặc không có dải dừng xe khẩn cấp liên tục, ảnh hưởng tiêu cực đến người dân trong quá trình đi lại và vận chuyển hàng hóa, hành khách trên tuyến.

+ *Đối với doanh nghiệp:* trường hợp không đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác, chi phí của doanh nghiệp sẽ tăng do ùn tắc tại các vị trí nhỏ hẹp, hao tổn nhiên liệu, mất nhiều thời gian vận tải, phục vụ hành khách.

+ *Đối với các tổ chức khác:* trường hợp không đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác, ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

*- Tác động về xã hội:*

+ *Đối với Nhà nước*: trường hợp không đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác, ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển xã hội, khó khăn trong việc đi lại, kết nối vùng miền.

+ *Đối với người dân*: hạn chế khả năng kết nối của người dân tiếp cận các dịch vụ thiết yếu như tiếp cận trường học, đến dịch vụ khám, chữa bệnh, cấp cứu... khi cần thiết do ùn tắc giao thông tại các vị trí có mặt cắt ngang nhỏ hẹp.

+ *Đối với doanh nghiệp*: giảm khả năng kết nối giữa các khu kinh tế, khu công nghiệp, giữa các vùng miền khác nhau.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: giữ nguyên nên không có tác động về thủ tục hành chính.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: giữ nguyên nên không có tác động đến hệ thống pháp luật.

b) *Đối với giải pháp 2*:

- *Tác động về kinh tế*:

+ *Đối với Nhà nước*: trường hợp đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác sẽ góp phần tháo gỡ nút thắt, nâng cao an toàn giao thông, đảm bảo giao thông thông suốt; đồng thời tạo động lực tăng trưởng của địa phương, vùng miền, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội khu vực có tuyến đi qua; nâng cao năng lực cạnh tranh của địa phương. Tuy nhiên, địa phương phải bổ sung nguồn vốn ngân sách địa phương để đầu tư các hạng mục thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương (dự án quốc lộ thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Giao thông vận tải).

+ *Đối với người dân*: giúp tăng trưởng nguồn việc làm và thu nhập cho người dân do khi tuyến đường được mở rộng, sẽ khai thác được các tiềm năng trong khu vực, địa phương, ảnh hưởng tích cực đến việc kinh doanh dọc tuyến, kết nối và thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Người dân không phải trả thêm phí đối với các hạng mục bổ sung do nhà nước đầu tư.

+ *Đối với doanh nghiệp*: Đối với doanh nghiệp BOT đang khai thác tuyến sẽ không phải bố trí thêm vốn để đầu tư các hạng mục cần bổ sung. Các doanh nghiệp khác sẽ được hưởng lợi từ việc giải tỏa ùn tắc giao thông, tiết kiệm chi phí vận tải, tăng tốc độ lưu hành, giảm khấu hao phương tiện... và không phải trả thêm phí đối với các hạng mục bổ sung do nhà nước đầu tư.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về xã hội*:

+ *Đối với Nhà nước*: các dự án đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục trên tuyến sẽ tạo không gian phát triển xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, góp phần quan trọng thay đổi diện mạo kết cấu hạ tầng của địa phương.

+ *Đối với người dân*: giúp người dân đi lại an toàn, giảm thiểu tai nạn giao thông, tiếp cận được các dịch vụ dọc tuyến tốt hơn.

+ *Đối với doanh nghiệp*: góp phần tăng cường kết nối đến các khu kinh tế, khu công nghiệp, các vùng miền, việc vận chuyển hàng hóa, hành khách trên tuyến sẽ thuận lợi hơn do giao thông được thông suốt.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: Việc đánh giá tác động, quy hoạch, sự cần thiết của việc đầu tư của hạng mục bổ sung đối với dự án là việc làm thường xuyên hoặc của các cơ quan quản lý nhà nước; địa phương có tuyến đi qua sử dụng ngân sách địa phương đầu tư các hạng mục bổ sung theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về PPP và các quy định khác có liên quan; bàn giao theo quy định. Do đó khi áp dụng các chính sách trên không phát sinh thủ tục hành chính so với pháp luật hiện hành.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: chính sách nêu trên chỉ áp dụng thí điểm cho đối tượng duy nhất là các dự án BOT đường bộ hiện hữu, quá trình nghiên cứu, đề xuất và xây dựng các cơ chế dựa trên kết quả đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật, đánh giá phân tích kỹ lưỡng tác động của chính sách và sự đồng thuận cao của các chủ thể có liên quan (cơ quan có thẩm quyền đối với dự án, nhà đầu tư/doanh nghiệp dự án và địa phương có tuyến đi qua), do đó không gây xáo trộn trong việc ban hành và áp dụng các văn bản quy phạm trong hệ thống pháp luật do trình tự, thủ tục triển khai thực hiện theo quy định. Tuy nhiên, đây là một số cơ chế thí điểm áp dụng khác so với quy định hiện hành và sẽ được tổng kết, đánh giá sau khi hết thời gian Quốc hội cho phép.

#### **2.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:**

Kiến nghị lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành cơ chế đặc thù thí điểm khác với quy định tại khoản 4 và khoản 9 Điều 9 Luật ngân sách nhà nước.

### **3. Chính sách 3: Về giao cho một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đi qua địa bàn hai tỉnh (dự án liên kết vùng)**

#### **3.1. Mục tiêu chính sách**

Thời gian gần đây, một số địa phương đề xuất dự án đầu tư liên kết vùng (phạm vi đầu tư trên địa bàn địa phương này lớn hơn nhiều lần địa phương kia)

hoặc các dự án đi qua ranh giới địa bàn 02 địa phương bằng cầu, hầm<sup>11</sup>. Trường hợp nếu để mỗi địa phương đầu tư một nửa cầu/hầm sẽ gây lãng phí nhằm thuận lợi trong công tác quản lý dự án, tránh lãng phí bộ máy, thời gian, thủ tục đầu tư...

Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và các Nghị định hướng dẫn không quy định về việc giao một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư công thực hiện trên địa bàn hai địa phương; cơ sở pháp lý liên quan đến phân cấp trách nhiệm đầu tư xây dựng đối với tuyến đường tỉnh liên vùng sử dụng vốn đầu tư công chưa được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật về giao thông đường bộ.

Điểm đ, khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13: "những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác".

Thời gian qua, đối với các phương thức đầu tư PPP, đầu tư vốn của doanh nghiệp nhà nước<sup>12</sup>, đầu tư theo Luật Đầu tư, thẩm quyền quyết định dự án trên địa bàn 02 địa phương giao cho Thủ tướng Chính phủ. Do đó, để thống nhất, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, tháo gỡ kịp thời vướng mắc thực tế xảy ra tại các dự án đầu tư công, Quốc hội giao Thủ tướng Chính phủ quyết định vấn đề nêu trên là cần thiết.

### **3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Việc Quốc hội quy định cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản đầu tư là nhằm: Quy định thống nhất Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương đối với những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên; tháo gỡ điểm nghẽn thực tế trong quá trình tổ chức thực hiện dự án đầu tư liên kết vùng, đường ven biển, các công trình cầu, hầm qua hai địa phương nhưng không phải là quốc lộ thuộc thẩm quyền quản lý đầu tư của Bộ Giao thông vận tải; tiết kiệm thời gian trong tổ chức thực hiện, thuận lợi trong công tác quản lý dự án và giải ngân số vốn đầu tư công được giao.

### **3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

#### **a) Giải pháp 1:**

<sup>11</sup> Cầu Kênh Vàng và đường dẫn hai đầu cầu, kết nối 2 tỉnh Bắc Ninh và Hải Dương, cầu Hải Hưng kết nối tỉnh Hưng Yên và Hải Dương, đường nối thành phố Bắc Kạn - Hồ Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn kết nối với Na Hang (tỉnh Tuyên Quang); dự án hầm đường bộ qua đèo Hoàng Liên kết nối quốc lộ 4D từ thị xã Sa Pa, tỉnh Lào Cai sang huyện Tam Đường, tỉnh Lai Châu, cầu Gành Hào và đường dẫn kết nối tỉnh Bạc Liêu và Cà Mau; dự án đầu tư các cầu trên đường ven biển tỉnh Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh...

<sup>12</sup> Tại Nghị quyết số 75/NQ-CP ngày 21/5/2020 về việc xử lý vướng mắc đối với một số dự án đầu tư của doanh nghiệp do Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp làm đại diện chủ sở hữu, Chính phủ quyết nghị: "Đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thực hiện trên địa bàn từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định tại khoản 4 Điều 31 Luật Đầu tư và nguyên tắc giải quyết những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương".

Giữ nguyên theo quy định của pháp luật về giao thông đường bộ hiện hành, địa phương nào sử dụng ngân sách địa phương đầu tư đoạn tuyến hoặc ½ cầu, ½ hầm trên địa bàn địa phương đó.

*b) Giải pháp 2:*

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: "1. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản đối với các dự án có các công trình cầu, hầm hoặc nút giao nằm trên ranh giới, địa giới hành chính giữa hai tỉnh.

2. Toàn bộ chi phí công tác xây lắp công trình cầu, hầm hoặc nút giao và các chi phí liên quan sẽ thuộc về một dự án thành phần do địa phương có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn chịu trách nhiệm chi trả. Riêng chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tách thành dự án thành phần do từng địa phương chịu trách nhiệm bố trí vốn thực hiện.

3. Trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân các tỉnh thống nhất việc sử dụng ngân sách địa phương này hỗ trợ địa phương khác để đầu tư dự án."

**3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp**

*a) Đối với giải pháp 1:*

*- Tác động về kinh tế:*

+ *Đối với Nhà nước:* trường hợp giữ nguyên quy định hiện hành thì trách nhiệm chi ngân sách của địa phương nào do địa phương đó chi trả, không ảnh hưởng đến quy định hiện hành. Tuy nhiên, do là 01 dự án đầu tư, nếu tách ra ½ cầu hoặc hầm sẽ không thể tính toán hiệu quả kinh tế, hiệu quả tài chính của dự án.

+ *Đối với người dân:* không ảnh hưởng trực tiếp do các dự án được triển khai theo quy định hiện hành, tương tự như các dự án khác.

+ *Đối với doanh nghiệp:* đối với doanh nghiệp thiết kế, thi công xây lắp của dự án, có ảnh hưởng trực tiếp do cần đảm bảo sự kết nối đồng bộ về mặt kỹ thuật, nhịp nhàng về tiến độ giữa hai đầu tuyến.

+ *Đối với các tổ chức khác:* các tổ chức tham gia thi công xây lắp khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

*- Tác động về xã hội:*

+ *Đối với Nhà nước:* Do 01 dự án được quản lý bởi 02 địa phương nên các thủ tục tiến hành nghiệm thu, thanh toán, đấu thầu... phải tiến hành nhiều gấp đôi, gây lãng phí nguồn lực của xã hội.

+ *Đối với người dân:* không ảnh hưởng trực tiếp nhưng nếu công trình chậm hoàn thành sẽ hạn chế người dân tiếp cận đi lại của người dân tại khu vực có tuyến đi qua.



+ *Đối với doanh nghiệp:* Doanh nghiệp thiết kế, thi công xây lắp sẽ mất nhiều thời gian làm thủ tục nghiệm thu, thanh toán do có 02 địa phương cùng quản lý một dự án.

+ *Đối với các tổ chức khác:* ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác cũng chịu tác động tiêu cực tương tự.

- *Tác động về giới:* Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính:* giữ nguyên nên không có tác động về thủ tục hành chính.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* giữ nguyên nên không có tác động đến hệ thống pháp luật.

b) *Đối với giải pháp 2:*

- *Tác động về kinh tế:*

+ *Đối với Nhà nước:* Các dự án đầu tư liên kết vùng, đường ven biển, các công trình cầu, hầm qua hai địa phương nhưng không phải là quốc lộ cần được đầu tư, hoàn thành sớm, phát huy hiệu quả kinh tế - xã hội. Khi chỉ có 01 cơ quan chủ quản sẽ thuận lợi trong công tác quản lý dự án, đấu thầu, nghiệm thu, thanh toán, quyết toán.

+ *Đối với người dân:* giúp tăng trưởng nguồn việc làm và thu nhập cho người dân thông qua việc huy động lực lượng lao động của địa phương tham gia vào quá trình đầu tư xây dựng. Việc sớm hoàn thành công trình sẽ giúp người dân tiếp cận đi lại dễ dàng, tạo thuận lợi trong việc kinh doanh, thúc đẩy phát triển kinh tế.

+ *Đối với doanh nghiệp:* Các doanh nghiệp được hưởng lợi từ việc đầu tư tuyến đường thông qua việc thiết kế, thi công xây lắp; việc đấu thầu, nghiệm thu, thanh toán chỉ có 01 đầu mối duy nhất. Khi tuyến đường sớm hoàn thành, các doanh nghiệp khác được sử dụng tuyến đường, thuận lợi trong việc tiếp cận các dịch vụ du lịch, khu công nghiệp, rút ngắn thời gian đi lại, vận chuyển hàng hóa, hành khách, tiết kiệm nhiên liệu, đảm bảo an toàn giao thông...

+ *Đối với các tổ chức khác:* ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về xã hội:*

+ *Đối với Nhà nước:* Tiết kiệm thời gian trong tổ chức thực hiện, thuận lợi trong công tác quản lý dự án và giải ngân số vốn đầu tư công đã được Thủ tướng Chính phủ giao.

+ *Đối với người dân:* giúp người dân đi lại an toàn, giảm thiểu tai nạn giao thông, tiếp cận được các dịch vụ dọc tuyến tốt hơn.

+ *Đối với doanh nghiệp*: góp phần tăng cường kết nối đến các khu kinh tế, khu công nghiệp, các vùng miền, việc vận chuyển hàng hóa, hành khách trên tuyến sẽ thuận lợi hơn do giao thông được thông suốt.

+ *Đối với các tổ chức khác*: ngoài việc tác động đến các doanh nghiệp thì các tổ chức khác hưởng lợi ích tương tự.

- *Tác động về giới*: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: giảm thủ tục hành chính so với pháp luật hiện hành.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật*: chính sách nêu trên chỉ áp dụng thí điểm cho đối tượng duy nhất là các dự án đường bộ, quá trình nghiên cứu, đề xuất và xây dựng các cơ chế dựa trên kết quả đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật, đánh giá phân tích kỹ lưỡng tác động của chính sách và sự đồng thuận cao của các chủ thể có liên quan (Bộ Giao thông vận tải, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, Bộ Tư pháp, Nội vụ), do đó không gây xáo trộn trong việc ban hành và áp dụng các văn bản quy phạm trong hệ thống pháp luật do trình tự, thủ tục triển khai thực hiện theo quy định. Tuy nhiên, đây là một số cơ chế thí điểm áp dụng khác so với quy định hiện hành và sẽ được tổng kết, đánh giá sau khi hết thời gian Quốc hội cho phép.

### **3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:**

Kiến nghị lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành cơ chế thống nhất giao Thủ tướng Chính phủ quyết định đối với dự án đầu tư liên kết vùng thuộc phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên; giao địa phương thống nhất về việc hỗ trợ kinh phí đầu tư dự án.

## **III. Ý KIẾN THAM VẤN**

Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư gửi lấy ý kiến các Bộ, cơ quan trung ương liên quan tại văn bản số ...../BKHT-PTHTĐT ngày ..... (kèm theo Hồ sơ dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ).

Ý kiến góp ý của các Bộ, cơ quan trung ương đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp, tiếp thu, giải trình đầy đủ tại Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý (xin gửi kèm theo).

## **IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

- Phân công, phối hợp giữa trung ương và địa phương để triển khai thực hiện Nghị quyết, tập trung tăng cường chất lượng công tác kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện các cơ chế thí điểm của Nghị quyết.

- Hằng năm tổng kết việc thực hiện Nghị quyết này để báo cáo Quốc hội và đề xuất hoàn thiện hệ thống pháp luật về các cơ chế, chính sách đã thực hiện thí điểm.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo Nghị quyết của Quốc hội thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù trong đầu tư xây dựng đường bộ./.

**QUỐC HỘI**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Nghị quyết số: /2023/QH15

**DỰ THẢO**  
Tháng 3/2023

**ĐỀ CƯƠNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT**

**Thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật về đầu tư xây dựng đường bộ**

**QUỐC HỘI**

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;*

*Căn cứ Luật Tổ chức Quốc hội số 57/2014/QH13 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 65/2020/QH14;*

*Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13, được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 63/2020/QH14;*

*Căn cứ Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12 tháng 11 năm 2021 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025;*

*Trên cơ sở xem xét Tờ trình số ...../TTr-CP ngày tháng năm 2023 của Chính phủ, Báo cáo thẩm tra số /BC-UBKT15 ngày tháng năm 2023 của Ủy ban Kinh tế, Báo cáo tiếp thu, giải trình số /BC-UBTVQH15 ngày tháng năm 2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và ý kiến của các đại biểu Quốc hội;*

**QUYẾT NGHỊ:**

**Điều 1. Phạm vi điều chỉnh**

Nghị quyết này quy định thí điểm tháo gỡ một số cơ chế, chính sách quy định tại các Luật liên quan đến quản lý đầu tư và phân cấp quản lý nhà nước đối với các dự án xây dựng đường bộ theo phương thức đối tác công tư (PPP) và đầu tư công.

**Điều 2. Đối tượng áp dụng**

1. Bộ Giao thông vận tải, các bộ, cơ quan liên quan.
2. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được phân cấp làm cơ quan chủ quản.
3. Tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình chuẩn bị, thực hiện đầu tư xây dựng, quản lý và khai thác các dự án đầu tư xây dựng đường bộ theo phương thức đối tác công tư (PPP) và đầu tư công.

### **Điều 3. Về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia đầu tư theo phương thức PPP**

Trừ dự án quan trọng quốc gia được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư các dự án còn lại trên địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn, có yếu tố an ninh - quốc phòng được xem xét, quyết định tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP không quá 65% tổng mức đầu tư dự án cho mục đích quy định tại điểm a và điểm c khoản 1 Điều 69 Luật PPP.

### **Điều 4. Về phân cấp cơ quan chủ quản các dự án đầu tư đường bộ**

1. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cân đối được nguồn vốn đầu tư từ ngân sách địa phương, có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý làm cơ quan chủ quản đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc đi qua địa phương mình.

2. Đối với việc đầu tư bổ sung, mở rộng các hạng mục cầu, đường bộ trong phạm vi dự án PPP đang khai thác nhưng chưa được đầu tư trong dự án PPP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án thương thảo, điều chỉnh dự án và hợp đồng dự án theo quy định.

Trường hợp nhà đầu tư dự án không có khả năng đầu tư bổ sung thêm hạng mục, thực hiện như sau:

a) Cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư dự án BOT xem xét, đánh giá tác động, quy hoạch, sự cần thiết của việc đầu tư của hạng mục bổ sung đối với dự án.

b) Địa phương nơi hạng mục bổ sung thuộc phạm vi quản lý đất đai theo pháp luật về đất đai, trên cơ sở thống nhất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và Nhà đầu tư, quyết định đầu tư hạng mục bổ sung bằng nguồn ngân sách địa phương.

c) Sau khi kết thúc đầu tư, địa phương bàn giao cho đơn vị đang quản lý dự án BOT để quản lý, khai thác và bảo trì theo quy định.

3. Trình tự, thủ tục đầu tư các khoản 1, 2 Điều này thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về PPP và các quy định khác có liên quan.

### **Điều 5. Về các dự án liên kết vùng**

1. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản đối với các dự án có các công trình cầu, hầm hoặc nút giao nằm trên ranh giới, địa giới hành chính giữa hai tỉnh.

2. Toàn bộ chi phí công tác xây lắp công trình cầu, hầm hoặc nút giao và các chi phí liên quan sẽ thuộc về một dự án thành phần do địa phương có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn chịu trách nhiệm chi trả. Riêng chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tách thành dự án thành phần do từng địa phương chịu trách nhiệm bố trí vốn thực hiện.

3. Trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân các tỉnh thống nhất việc sử dụng ngân sách địa phương này hỗ trợ địa phương khác để đầu tư dự án.

#### **Điều 6. Tổ chức thực hiện**

1. Chính phủ, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm:

a) Tổ chức thực hiện Nghị quyết này và chỉ đạo các cơ quan liên quan phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài chính, các cơ quan trung ương và địa phương triển khai thực hiện.

b) Chỉ đạo Bộ Giao thông vận tải, các địa phương sơ kết, tổng kết việc thực hiện Nghị quyết này để báo cáo Quốc hội theo quy định.

c) Đề xuất hoàn thiện hệ thống pháp luật về các cơ chế, chính sách đã thực hiện thí điểm, báo cáo Quốc hội xem xét, ban hành nghị quyết về cơ chế, chính sách đặc thù phát triển đường bộ trong giai đoạn tiếp theo hoặc lồng ghép những nội dung cần thiết trong Luật Đường bộ.

#### **Điều 7. Kiểm tra, giám sát**

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc thực hiện Nghị quyết này.

#### **Điều 8. Hiệu lực thi hành**

1. Nghị quyết này có hiệu lực thi hành từ ngày ..... tháng ..... năm .... và được thực hiện cho tới khi Luật Đường bộ có hiệu lực.

2. Trường hợp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề giữa Nghị quyết này với luật, nghị quyết khác của Quốc hội thì áp dụng theo quy định của Nghị quyết này. Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau ngày Nghị quyết này có hiệu lực thi hành có quy định cơ chế, chính sách ưu đãi hoặc thuận lợi hơn Nghị quyết này thì áp dụng theo quy định của văn bản đó.

---

*Nghị quyết này được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XV, kỳ họp thứ ..... thông qua ngày ... tháng ... năm 2023.*

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI**  
**Vương Đình Huệ**