|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAMĐộc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
|  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[[1]](#footnote-1)…, 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".

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, phấn đấu 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 khống chế tỷ lệ vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư trong dự án đầu tư theo phương thức PPP[[2]](#footnote-2) 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 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[[3]](#footnote-3). 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[[4]](#footnote-4). 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[[5]](#footnote-5) 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[[6]](#footnote-6), 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[[7]](#footnote-7). 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[[8]](#footnote-8). 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 để 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:

- 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[[9]](#footnote-9)) áp dụng cho các dự án tại địa bàn khó khăn, đặc biệt khó khăn hoặc có yếu tố an 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[[10]](#footnote-10). 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 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, 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; 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, gắn 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 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 tực, 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 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[[11]](#footnote-11). 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[[12]](#footnote-12), 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:*

 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 ó 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 ………/BKHĐT-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 để 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./.

1. 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cao tốc Hòa Lạc - Hòa Bình theo hình thức BOT, 03 dự án cao tốc Bắc Nam theo phương thức PPP. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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..." [↑](#footnote-ref-5)
6. 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...". [↑](#footnote-ref-6)
7. 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". [↑](#footnote-ref-7)
8. 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". [↑](#footnote-ref-8)
9. 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 Hảo 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 - Bùng (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%), Bùng - Vạn Ninh (68%), Hoài Nhơn - Quy Nhơn (68%), Hậu Giang - Cà Mau (69%), Quảng Ngãi - Hoài Nhơn (69%), Cần Thơ - Hậu Giang (70%). [↑](#footnote-ref-9)
10. 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. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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... [↑](#footnote-ref-11)
12. 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". [↑](#footnote-ref-12)