BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 2323 /BC-BKHĐT	*Hà Nội, ngày 30 tháng 3 năm 2023*

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách tháo gỡ vướng mắc quy định tại một số Luật liên quan tới đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ

DỰ THẢO
Tháng 3/2023

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư lập Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của Quốc hội thí điểm một số cơ chế, chính sách tháo gỡ vướng mắc quy định tại một số Luật liên quan tới đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN

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]…, 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"*.

[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, đến nay, cả nước đã đưa vào khai thác 1.417km; đang xây dựng 1.383km; đang chuẩn bị đầu tư, dự kiến khởi công trong giai đoạn 2021 - 2025 khoảng 1.258km; đang lập chủ trương đầu tư (chưa bố trí được nguồn vốn) khoảng 928km.

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 của Bộ Chính trị về các Vùng đã đề ra các giải pháp:

+ *"Ưu tiên bố trí nguồn vốn ngân sách nhà nước, kết hợp với huy động các nguồn lực trong xã hội, thúc đẩy mạnh mẽ đầu tư theo hình thức đối tác công tư cho các công trình trọng điểm, có sức lan tỏa, giải quyết các vấn đề phát triển vùng và liên vùng[2]"*;

+ *"Cho phép các địa phương được sử dụng ngân sách địa phương đầu tư cho các dự án vùng, liên vùng[3]";*

+ *"Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, pháp luật về tài chính cho phép các địa phương huy động, phân bổ và chia sẻ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu chung của Vùng[4]";*

+ *"Phân cấp, phân quyền cho các địa phương đầu tư kết cấu hạ tầng do trung ương quản lý trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là các công trình giao thông để phát huy tính chủ động của các địa phương[5]";*

+ *"Phân cấp, phân quyền cho các địa phương đầu tư kết cấu hạ tầng do trung ương quản lý trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là các công trình giao thông đường bộ, đường sắt, hàng không để phát huy tinh thần chủ động của các địa phương trong huy động tối đa các nguồn lực cho đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông[6]"*;

---

[2] Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 08/02/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, anh ninh vùng miền núi phía Bắc đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

[3] Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 23/11/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, anh ninh vùng đồng bằng Sông Hồng đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

[4] Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 03/11/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, anh ninh vùng Bắc trung bộ và duyên hải miền trung đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

[5] Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 06/10/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, anh ninh vùng Tây Nguyên đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

[6] Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 07/10/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, anh ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

+ "Khơi thông, huy động và sử dụng hiệu quả nguồn lực cho phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là dưới hình thức đối tác công tư (PPP) gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương[7]".

- Đặc biệt, 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[8] 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

Thực hiện Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII về những đột phá chiến lược trong huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, trong thời gian

---

[7] Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 02/4/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm an ninh quốc phòng, an ninh vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

[8] 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.

qua Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã có những chỉ đạo rất mạnh mẽ, quyết liệt việc phân cấp cho địa phương chủ động huy động nguồn lực, tham gia đầu tư các công trình giao thông quốc lộ, cao tốc để giải quyết các điểm nghẽn, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội.

Tại Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/02/2022 về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ chương trình phục hồi và phát triển kinh tế xã hội, Quốc hội đã cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh của địa phương có đủ năng lực, kinh nghiệm quản lý thực hiện các đoạn tuyến cao tốc theo hình thức đầu tư công qua địa bàn[9]. Đồng thời, thực tế hiện nay nhiều địa phương có văn bản đề xuất xin được giao đầu tư, nâng cấp các đoạn tuyến quốc lộ, cao tốc thuộc địa bàn quản lý nhằm giải quyết những bức xúc về hạ tầng giao thông tại địa phương.

Tuy nhiên, theo quy định Luật Giao thông đường bộ, Luật Xây dựng[10], hệ thống quốc lộ do Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm tổ chức quản lý, thực hiện đầu tư xây dựng. Theo quy định Luật Ngân sách nhà nước[11], việc đầu tư, nâng cấp mở rộng tuyến đường quốc lộ thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương, do Bộ Giao thông vận tải quản lý, quyết định đầu tư và bố trí vốn thực hiện. Đối với các tuyến cao tốc, việc quản lý đầu tư xây dựng thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải theo quy định tại Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 02 năm 2010 của Chính phủ[12].

Như vậy, các quy định pháp luật nêu trên không cho phép địa phương là cơ quan chủ quản, sử dụng ngân sách địa phương để đầu tư các dự án giao thông thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương.

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

---

[9] Chính phủ đã ban hành Quyết định số 17/2022/QĐ-TTg ngày 28/7/2022 về phân cấp các dự án thành phần các đoạn tuyến đường bộ cao tốc theo hình thức đầu tư công thuộc chương trình phục hồi phát triển kinh tế xã hội.

[10] Khoản 3 Điều 48 Luật Giao thông đường bộ quy định: "Trách nhiệm tổ chức quản lý, bảo trì đường bộ quy định như sau: a) Hệ thống quốc lộ do Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm; b) Hệ thống đường tỉnh, đường đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm...."; Khoản 4 Điều 3 Luật Xây dựng quy định: "Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành là Bộ được giao nhiệm vụ quản lý, thực hiện đầu tư xây dựng công trình thuộc chuyên ngành xây dựng do mình quản lý".

[11] 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".

[12] Khoản 1 Điều 31 Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/02/2010 của Chính phủ.

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[13]. 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[14]. 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 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, thực hiện thành công phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, sử dụng linh hoạt ngân sách nhà nước trong các dự án liên kết vùng.

- 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

Để đạt được các mục tiêu về xây dựng Nghị quyết như đã đặt ra ở trên, đề xuất nội dung dự thảo Nghị quyết sẽ tập trung giải quyết 3 nhóm chính sách bao gồm: (1) Chính sách về tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP; (2) Chính sách về việc giao thẩm quyền cho địa phương làm cơ quan chủ quản, sử dụng vốn ngân sách địa phương đầu tư các dự án đường bộ; (3) Chính sách về giao cho một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án dự án liên kết vùng qua địa bàn hai tỉnh và hỗ trợ vốn cho địa phương khác.

Do điều kiện về thời gian, nguồn lực, kỹ thuật đánh giá tác động nên Báo cáo đánh giá tác động tập trung vào 03 chính sách trong quá trình lập hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết của Quốc hội sau đây:

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

---

[13] 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".

[14] 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".

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Giai đoạn 2011- 2020, Bộ Giao thông vận tải và Ủy ban nhân dân các tỉnh nghiên cứu và đầu tư theo phương thức PPP một số dự án có lưu lượng vận tải lớn, nhu cầu cấp bách, có phương án tài chính khả thi đã được. Hiện nay, cơ quan có thẩm quyền đang chuẩn bị đầu tư một số dự án PPP để triển khai trong giai đoạn tới nhằm tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội cho một số vùng, miền khó khăn, các dự án này có nhu cầu vận tải giai đoạn đầu chưa cao. Bên cạnh các dự án qua các vùng khó khăn, các dự án tại khu vực đồng bằng có diện tích giải phóng mặt bằng nhiều, qua khu vực đông dân cư, dẫn đến kinh phí giải phóng mặt bằng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng mức đầu tư[15].

Theo quy định tại Luật PPP (có hiệu lực từ 01 tháng 01 năm 2021), tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP cho các công việc: (i) Hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thuộc dự án PPP và (ii) 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). Về bản chất, nguồn vốn tham gia của Nhà nước trong dự án PPP chỉ mang tính hỗ trợ dự án, là "vốn mồi" 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[16] trong trường hợp doanh thu 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.

Tuy nhiên, đối với các dự án qua địa bàn khó khăn, các dự án qua khu vực đồng bằng đông dân cư hay diện tích giải phóng mặt bằng lớn, nếu áp dụng đúng quy định "*vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án*" sẽ khó bảo đảm hiệu quả tài chính và không hấp dẫn các nhà đầu tư, các tổ chức tín dụng đầu tư theo phương thức PPP, kể cả việc nhà nước sẵn sàng chia sẻ phần giảm doanh thu.

Bất cập nêu trên dẫn đến việc hạn chế huy động vốn từ các nhà đầu tư tư nhân và tổ chức tín dụng, khó đảm bảo mục tiêu phát triển kết cấu hạ tầng giao thông theo các Nghị quyết Vùng, không đảm bảo tiến độ đầu tư các dự án trong quy hoạch mạng lưới giao thông vận tải đường bộ đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tạo động lực hơn nữa trong việc thu hút, huy động vốn đầu tư tư nhân và các tổ chức tín dụng trong việc xây dựng các dự án đường bộ, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

---

[15] Tỷ lệ chi phí giải phóng mặt bằng/tổng mức đầu tư của các đoạn vành đai 4 thành phố Hồ Chí Minh qua tỉnh Bình Dương là 42,2%, qua tỉnh Long An là 43%, qua thành phố Hồ Chí Minh là 49,9%, qua tỉnh Đồng Nai là 56,6%.

[16] 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...".

- Bên cạnh lợi thế về huy động được nguồn vốn xã hội tham gia giai đoạn đầu tư xây dựng, đầu tư theo phương thức PPP sẽ giảm đáng kể nguồn ngân sách nhà nước cần bố trí để phục vụ quản lý, vận hành khai thác và bảo trì công trình[17], giảm chi phí phát sinh cho bộ máy quản lý nhà nước.

- 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, 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... sớm hoàn thành các dự án trong quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch tỉnh...

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 PPP. Theo đó, vốn nhà nước tham gia dự án PPP bao gồm vốn 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 trình tạm) của khoản 1 Điều 69 Luật PPP không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án.

Trường hợp các dự án có tỷ lệ hỗ trợ của Nhà nước cao, giải pháp là có thể xem xét đầu tư theo hình thức hợp đồng BTL, BLT theo quy định của Luật PPP hoặc đầu tư công. Sau khi hoàn thành, Chính phủ sẽ tổ chức thực hiện thu hồi vốn đầu tư Dự án để hoàn trả vào ngân sách trung ương (tương tự như một số dự án thành phần cao tốc Bắc Nam phía Đông cả hai giai đoạn 2017-2020 và 2021-2025); hoặc phương án đầu tư công sau đó thu hồi vốn thông qua hợp đồng O&M theo quy định của Luật PPP, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công.

b) Giải pháp 2:

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội theo hướng không tính chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư vào tỷ lệ 50% trong tổng mức đầu tư: *"Việc xác định tỷ lệ vốn nhà nước tham gia trong dự án PPP không quá 50% được tính trên tổng mức đầu tư dự án nhưng không bao gồm chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư"*.

c) Giải pháp 3:

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội theo hướng nâng tỷ lệ vốn nhà nước tham gia lên 65% trong tổng mức đầu tư *"Cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư 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 đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

---

[17] Theo tính toán sơ bộ của Bộ Giao thông vận tải, chi phí quản lý, vận hành khai thác và bảo trì công trình đường bộ cao tốc khoảng 3 tỷ đồng/km/năm.

a) Đối với giải pháp 1:

- *Tác động về kinh tế:*

+ *Đối với Nhà nước:* Không thu hút được vốn đầu tư tư nhân và không hấp dẫn các tổ chức tín dụng dẫn đến 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, các dự án đường bộ cao tốc tại một số vùng miền khó khăn hoặc các dự án tại khu vực đồng bằng, đồng dân cư có diện tích giải phóng mặt bằng nhiều sẽ không được đầu tư để tạo động lực phát triển kinh tế khu vực.

+ *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 hoặc vùng đồng bằng đông dân cư có chi phí giải phóng mặt bằng lớn thì các doanh nghiệp khó tiếp cận để đầu tư. Đối với doanh nghiệp đầu tư PPP, sẽ khó tiếp cận các tổ chức tín dụng hoặc phát hành trái phiếu do phương án tài chính của các dự án không khả thi hoặc kém hấp dẫn thị trường. Đối với các tổ chức tín dụng sẽ không tiếp cận được do không có nhà đầu tư đề xuất hoặc không lựa chọn được nhà đầu tư.

+ *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 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, dẫn đến hạn chế các tiềm năng phát triển của doanh nghiệp.

+ *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 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:* đảm bảo tốt cung cấp các dịch vụ công cho 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. Tuyến đường hình thành tạo sự kết nối giữa trung tâm kinh tế (như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh) và các tỉnh thành phố khác, qua đó giảm sự chênh lệch giá cả, thu nhập giữa các khu vực.

+ *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, tăng năng lực lưu thông hành khách và hàng hóa, tiết kiệm thời gian vận chuyển...

Đối với doanh nghiệp đầu tư PPP: được triển khai dự án, khơi thông nguồn vốn của doanh nghiệp, có cơ hội tiếp cận vốn tín dụng, liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư, mở rộng sản xuất kinh doanh, ứng dụng được khoa học kỹ thuật, công nghệ thi công của doanh nghiệp vào các dự án của nhà nước.

Đối với tổ chức tín dụng: Có thể triển khai được các sản phẩm tín dụng của mình, tiếp cận các khách hàng lớn với nguồn vốn vay nhiều, giải ngân theo tiến độ của hợp đồng ký với cơ quan nhà nước.

+ *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.

Trường hợp có các cơ chế chính sách thuận lợi và triển khai thành công các dự án đường bộ sẽ gắn với chuyển giao, ứng dụng khoa học - công nghệ từ khu vực tư nhân, qua đó từng bước đào tạo, phát triển nguồn nhân lực có chất lượng cao cho lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ...

+ *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:* Do không tính chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư vào tỷ lệ 50% do đó vẫn đảm bảo tỷ lệ 50% theo như quy định của Luật PPP. 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.

- *Tác động tiêu cực:* không có.

c) Đối với giải pháp 3:

- *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:* Việc đề xuất tỷ lệ 65% còn chưa có cơ sở khoa học vì chỉ đánh giá, tổng kết, lấy trung bình cộng của kết quả nghiên cứu tiền khả thi dự án. Đồng thời, 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:

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, và ý kiến của Thường trực Chính phủ, Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị lựa chọn giải pháp 2, ban hành cơ chế thí điểm khác với quy định tại khoản 2 Điều 69 Luật PPP theo hướng tỷ lệ vốn nhà nước tham gia trong dự án PPP không quá 50% được tính trên tổng mức đầu tư dự án nhưng không bao gồm chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư. Khi thực hiện giải pháp này sẽ giải quyết được các bất cập nêu trên.

- Thẩm quyền ban hành chính sách thuộc Quốc hội.

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. Xác định vấn đề bất cập

Luật Giao thông đường bộ chỉ quy định chung về thẩm quyền quản lý, bảo trì giao thông đường bộ[18] (việc tổ chức quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ do Bộ

[18] 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. Tại khoản 1 Điều 41 Luật Giao thông đường bộ, đường cao tốc là một cấp kỹ thuật của đường bộ.

Giao thông vận tải chịu trách nhiệm; hệ thống đường tỉnh, đường đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm), không quy định về việc quản lý đầu tư xây dựng đường bộ. Việc quản lý đầu tư xây dựng đường bộ được quy định tại Nghị định của Chính phủ[19], theo đó 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[20], cụ thể đối với các dự án quốc lộ, cao tốc thuộc thẩm quyền quản lý đầu tư và bố trí vốn của Bộ Giao thông vận tải theo quy định tại Nghị định nêu trên.

Tuy nhiên, 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 khác so với Luật Ngân sách nhà nước 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

- 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;

- 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...

---

[19] 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.

[20] Luật Ngân sách nhà nước khoản 4 Điều 9 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"; khoản 9 Điều 9 quy định: "Không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác".

- 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...

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, cụ thể là Nghị định số 11/2010/NĐ-CP, tương ứng với việc Bộ Giao thông vận tải là cơ quan có thẩm quyền quản lý đầu tư và bố trí vốn các tuyến đường bộ bao gồm cả quốc lộ và cao tốc. Ủy ban nhân dân tỉnh quản lý đầu tư xây dựng và bố trí vốn đối với hệ thống đường tỉnh, đường đô thị.

b) Giải pháp 2:

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: *"1. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, đồng thuận về việc đầu tư thực hiện dự án. Căn cứ văn bản đồng thuận của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thống nhất với Bộ Giao thông vận tải, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về việc giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm cơ quan chủ quản.*

2. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có khả năng bố trí nguồn vốn đầu tư từ ngân sách địa phương, bao gồm cả vốn hỗ trợ từ ngân sách trung ương (nếu có); và có đủ năng lực làm cơ quan chủ quản đầu tư các dự án quốc lộ, cao tốc đi qua địa phương mình.

4. Các địa phương thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư và thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư công, xây dựng và các quy định khác có liên quan.

5. Sau khi hoàn thành xây dựng và quyết toán dự án, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bàn giao công trình cho Bộ Giao thông vận tải quản lý, vận hành, khai thác (hoặc nhà đầu tư theo thỏa thuận quy định tại khoản 3 Điều này- trong trường hợp phương án 1 khoản 3 Điều này được chấp thuận)".

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 chưa bố trí vốn đầu tư kịp thời sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển xã hội, hạn chế 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:* Thực hiện cụ thể hóa, pháp luật hóa việc phân cấp, phân quyền, 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, chỉ có các văn bản báo cáo cấp có thẩm quyền thống nhất và cho phép thực hiện.

- *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:

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị lựa chọn giải pháp 2, 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 vì khi thực hiện giải pháp này sẽ giải quyết được các bất cập nêu trên.

- Thẩm quyền ban hành chính sách thuộc Quốc hội.

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, hai bên tuyến... nhằm giảm ùn tắc, đảm bảo an toàn giao thông, 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.

Để giải quyết vấn đề về nguồn vốn đầu tư, có 02 phương án:

(i) Sử dụng vốn của nhà đầu tư BOT đang khai thác

Phương án này có ưu điểm là không phải sử dụng ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, hạn chế là 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 thu hồi vốn từ người sử dụng của Luật PPP[21].

---

[21] Luật PPP, khoản 4 Điều 45 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

(ii) Bộ Giao thông vận tải bố trí vốn để đầu tư các hạng mục bổ sung theo quy định hiện hành.

Phương án này có ưu điểm là đúng 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. Bên cạnh đó, 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 đề xuất chưa phù hợp với Luật ngân sách nhà nước nên chưa được thực hiện.

2.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nhằm tạo cơ chế giao thẩm quyền từ Bộ Giao thông vận tải cho địa phương được sử dụng ngân sách địa phương trong trường hợp Bộ Giao thông vận tải hoặc Nhà đầu tư không có khả năng đầu tư nhằm 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, nhằm giảm ùn tắc cục bộ, đảm bảo an toàn giao thông, 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 hoặc mở rộng tuyến.

b) Giải pháp 2:

Quy định những nội dung sau trong Nghị quyết của Quốc hội: *"3. Đối với các dự án PPP hiện hữu: xin ý kiến về 2 phương án sau:*

Phương án 1: Cho phép tiếp tục đầu tư, cải tạo, nâng cấp, mở rộng các hạng mục thuộc phạm vi các dự án PPP đang khai thác để bảo đảm tính đồng bộ, tăng hiệu quả đầu tư của dự án PPP.

Cơ quan có thẩm quyền, nhà đầu tư, địa phương nơi dự án đi qua thỏa thuận, thống nhất sử dụng nguồn vốn của nhà đầu tư, nguồn vốn ngân sách trung ương hoặc nguồn vốn ngân sách địa phương để đầu tư bổ sung các hạng mục trên. Chi phí đầu tư sử dụng nguồn vốn của nhà đầu tư, chi phí quản lý, khai thác, bảo trì hạng mục bổ sung được bổ sung vào phương án tài chính của dự án.

Trình tự thủ tục triển khai thực hiện theo quy định tại pháp luật có liên quan và Hợp đồng dự án đã ký kết. Việc quản lý, vận hành, khai thác hạng mục bổ sung do nhà đầu tư thực hiện.

Phương án 2: không quy định nội dung này.

2.2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Đối với giải pháp 1:

---

hiện một hoặc các hoạt động sau đây: Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có".

- *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, tuy nhiên sẽ phải trả một phần cho việc duy tu, bảo trì công trình thông qua việc thu phí của nhà đầu tư BOT hiện hữu.

+ *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 nhưng vẫn cần bố trí vốn để duy tu, bảo trì công trình. 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, chỉ trả thêm phần chi phí duy tu, bảo trì.

+ *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 về thẩm quyền đầu tư từ Bộ Giao thông vận tải về cho các địa phương. 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 tại Khoản 4 và khoản 9 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước 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:

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xin ý kiến về việc ban hành giải pháp 2, 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 vì khi thực hiện giải pháp này sẽ giải quyết được các bất cập nêu trên.

- Thẩm quyền ban hành chính sách thuộc Quốc hội.

3. Chính sách 3: Về giao cho một địa phương quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án dự án liên kết vùng qua địa bàn hai tỉnh và hỗ trợ vốn cho địa phương khác

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[22]. 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

---

[22] 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...

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[23], 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.

- 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.

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. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, đồng thuận về việc đầu tư thực hiện dự án giao thông đường*

---

[23] 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".

bộ nằm trên ranh giới, địa giới hành chính giữa các tỉnh. Trong đó, có nội dung giao một Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có tỷ trọng vốn đầu tư lớn hơn làm cơ quan chủ quản hoặc theo thỏa thuận của các địa phương; trách nhiệm của từng địa phương trong việc đầu tư thực hiện dự án. Căn cứ văn bản đồng thuận của các Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thống nhất, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

2. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định giao một Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm cơ quan chủ quản thực hiện đầu tư dự án.

3. Toàn bộ chi phí xây lắp công trình và các chi phí liên quan sẽ thuộc về dự án thành phần do địa phương được giao làm cơ quan chủ quản quản lý. Riêng chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được chia thành dự án thành phần do từng địa phương chịu trách nhiệm bố trí vốn thực hiện.

4. Trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có dự án thống nhất việc sử dụng ngân sách địa phương này hỗ trợ địa phương khác lân cận để đầu tư dự án liên kết vùng.

5. Sau khi hoàn thành công trình, các địa phương chịu trách nhiệm quản lý, duy tu, bảo trì đối với phần công trình nằm trên địa bàn mình".

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:

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị lựa chọn giải pháp 2, ban hành cơ chế đặc thù thí điểm khác với quy định tại khoản 4 Điều 9 Luật Ngân sách nhà nước và cụ thể hóa điểm đ khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương vì khi thực hiện giải pháp này sẽ giải quyết được các bất cập nêu trên.

- Thẩm quyền ban hành chính sách thuộc Quốc hội.

III. Ý KIẾN THAM VẤN

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2023 của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách và gửi xin ý kiến các Bộ liên quan và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại văn bản số 1882/BKHĐT-PTHTĐT ngày 17 tháng 3 năm 2023 và văn bản số 2031/BKHĐT-PTHTĐT ngày 21 tháng 3 năm 2023.

Đồng thời, ngày 17 tháng 3 năm 2023, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã đăng tải hồ sơ Nghị quyết Quốc hội trên cổng thông tin điện tử của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tại đường dẫn: Cổng thông tin điện tử Bộ Kế hoạch và Đầu tư (mpi.gov.vn).

Ý kiến góp ý của Bộ Tư pháp và các Bộ, địa phương 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.

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 tháo gỡ vướng mắc quy định tại các Luật liên quan tới đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ./.

Nơi nhận:
- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, PTHT&ĐT. (L.H)

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG

Nguyễn Thị Bích Ngọc