

BÁO CÁO

thăm tra Dự án đường Vành đai 4 vùng Thủ đô Hà Nội

Thực hiện sự phân công của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Kinh tế được giao chủ trì, phối hợp với Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thăm tra chủ trương đầu tư “Dự án đường Vành đai 4 vùng Thủ đô Hà Nội” (sau đây gọi là Dự án). Ngày 27/4/2022, Thường trực Ủy ban Kinh tế đã tổ chức làm việc với một số chuyên gia, nhà khoa học, hiệp hội về nội dung trên và ngày 28/4/2022 tổ chức phiên họp thăm tra Dự án¹.

Trên cơ sở Tờ trình số 126/TTr-CP ngày 15/4/2022 (Tờ trình số 126), Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo của Hội đồng thẩm định Nhà nước, cùng tài liệu kèm theo, ý kiến các đại biểu và Báo cáo tham gia ý kiến của các cơ quan của Quốc hội². Thường trực Ủy ban Kinh tế xin báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội một số nội dung chủ yếu như sau:

1. Về hình thức đầu tư, hồ sơ Dự án

Theo Tờ trình số 126, Chính phủ đề xuất áp dụng hình thức đầu tư công kết hợp đầu tư theo phương thức đối tác công tư đối với Dự án. Tuy nhiên, Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy hiện nay theo quy định của pháp luật hiện hành chỉ có dự án đầu tư công áp dụng theo Luật Đầu tư công, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư áp dụng theo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, chưa có quy định việc áp dụng kết hợp các hình thức đầu tư nêu tại Tờ trình.

Tuy nhiên, Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy Dự án có sơ bộ tổng mức đầu tư (TMĐT) khoảng 85.813 tỷ đồng, trong đó sử dụng 56.403 tỷ đồng vốn đầu tư công và 29.410 tỷ đồng vốn BOT. Do đó, hình thức đầu tư của Dự án phải là dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Vì vậy, đề nghị Chính phủ rà soát, hoàn thiện Hồ sơ Dự án.

2. Về sự cần thiết của Dự án

Thường trực Ủy ban Kinh tế nhất trí với sự cần thiết đầu tư Dự án với những lý do đã nêu tại Tờ trình số 126 nhằm cụ thể hóa Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 đã được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng thông qua và phù hợp với Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025, trong đó yêu cầu

¹ Tham dự phiên họp có đại diện Thường trực các Ủy ban: Pháp luật, Tài chính, Ngân sách, Khoa học, Công nghệ và Môi trường; Thành viên Ủy ban Kinh tế; Văn phòng Chính phủ; Ban Kinh tế Trung ương; Các Bộ: Giao thông vận tải, Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng; Ngân hàng Nhà nước, Kiểm toán nhà nước; UBND các tỉnh: Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hưng Yên, Bắc Ninh, Đồng Nai, Bình Dương, Long An.

² Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban: Pháp luật; Tài Chính, Ngân sách; Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Văn hóa, Giáo dục; Xã hội; Quốc phòng và An ninh.

“khẩn trương chuẩn bị đầu tư, sớm khởi công và cơ bản hoàn thành các dự án đường vành đai 3, 4 của khu vực động lực Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh”.

Tuy nhiên, một số ý kiến đề nghị cần đánh giá kỹ về tính cấp bách và khả năng bố trí nguồn lực, đánh giá tác động của việc sử dụng vốn đầu tư công triển khai cùng lúc nhiều dự án hạ tầng lạm phát, khả năng giải ngân, hấp thụ vốn, sự cân đối và hiệu quả trong phân bổ nguồn lực, năng lực quản lý, thi công, khả năng huy động vốn của doanh nghiệp dự án. Ngoài ra, một số ý kiến đề nghị báo cáo rõ hơn về thứ tự ưu tiên đầu tư Dự án này trong bối cảnh các dự án đường vành đai khác của Thành phố Hà Nội còn chưa bảo đảm tiến độ³; đồng thời, cần quan tâm và phân bổ nguồn lực hợp lý không chỉ phát triển đường cao tốc mà còn cho việc phát triển hệ thống giao thông công cộng là vấn đề rất cấp bách, bức xúc nhưng chưa có nhiều chuyển biến tại đô thị Hà Nội.

3. Về sự phù hợp của Dự án đối với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch có liên quan

Dự án được lập cơ bản phù hợp với Chiến lược, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội⁴ đã được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng thông qua; Quy hoạch mạng lưới đường bộ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050⁵ và phù hợp với quy hoạch của các ngành, các địa phương có liên quan. Tuy nhiên, đến nay các tỉnh, thành phố (Hà Nội, Hưng Yên, Bắc Ninh) thuộc phạm vi Dự án đang triển khai thực hiện lập quy hoạch tỉnh, do đó đề nghị các địa phương cần cập nhật, cụ thể hóa các dự án này trong quy hoạch tỉnh để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống quy hoạch.

4. Về phương án thiết kế sơ bộ, phân kỳ đầu tư

- Về quy mô phân kỳ đầu tư: Theo Tờ trình số 126, Chính phủ đề xuất Dự án đầu tư phân kỳ với quy mô 4 làn xe, mặt đường 17m và mặt cầu 17,5m (không có 2 làn dừng xe khẩn cấp). Tuy nhiên, việc đầu tư theo các quy mô này chưa phù hợp với tiêu chuẩn Việt Nam (TCVN 5729 : 2012) về đường ô tô cao tốc, theo đó phải bao gồm 2 làn dừng xe khẩn cấp liên tục. Ngoài ra, có ý kiến cho rằng, cần rà soát việc phân bổ lưu lượng xe trên toàn tuyến (đi kèm với việc ấn định chính xác các vị trí nút giao), từ đó, ưu tiên đầu tư các phân đoạn có lưu lượng xe lớn, các phân đoạn có lưu lượng xe thấp hơn sẽ đầu tư trong giai đoạn sau. Đồng thời, cần giảm tối đa các nút giao trên toàn tuyến và rà soát phương án trắc dọc đi trên cao khoảng 65% chiều dài dự án để bảo đảm hiệu quả khai thác, trật tự, an toàn giao thông và tối ưu tổng mức đầu tư của Dự án. Một số ý kiến đề nghị đối với các tuyến đường song hành phải được xem xét đồng thời với quy hoạch đô thị dọc

³ Theo báo cáo của Sở Giao thông vận tải Hà Nội: Vành đai 1: Đoạn Hoàng Cầu - Voi Phục (2,5 km) chưa hoàn thành; Vành đai 2: Đoạn Ngã Tư Sở - Cầu Giấy đã hình thành tuyến, chưa mở rộng theo quy hoạch; đoạn cầu Vĩnh Tuy - Ngã Tư Vọng đang thi công mở rộng; Vành đai 2,5: Còn 5 đoạn đang triển khai (gần 6 km) và 4 đoạn chưa được đầu tư (gần 4 km) chủ yếu trên địa bàn các quận Tây Hồ, Cầu Giấy, Hoàng Mai; Vành đai 3: Đoạn cao tốc Hà Nội - Thái Nguyên - Nội Bài chưa đầu tư; Vành đai 3,5: Đoạn từ quốc lộ 32 đến đại lộ Thăng Long đang đầu tư.

⁴ Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.

⁵ Quyết định số 1454/QĐ-TTg ngày 01/9/2021 của Thủ tướng Chính phủ.

theo toàn tuyến để bảo đảm phù hợp với việc phát triển các đô thị và các quy hoạch khác đã được phê duyệt. Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Chính phủ báo cáo, làm rõ các ý kiến nêu trên.

- *Về chức năng đường song hành:* Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn của Việt Nam không có quy định về khái niệm, tiêu chuẩn, quy mô đường song hành. Trong khi đó, theo Tờ trình số 126 quy mô đầu tư đường song hành rất lớn (35 - 54,5m), tương đồng với quy mô đường đô thị theo tiêu chuẩn TXDVN 104 : 2007 về đường đô thị, có các yếu tố đô thị (cây xanh, chiếu sáng, vỉa hè, hệ thống hào kỹ thuật...) và chủ yếu phục vụ cho việc phát triển không gian đô thị. Hơn nữa, theo Quy hoạch mạng lưới đường bộ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050, đường Vành đai 4 không bao gồm các đường song hành. Do đó, đề nghị cần xác định rõ vai trò, chức năng của đường song hành là đường đô thị.

- *Về tốc độ thiết kế:* theo Tờ trình số 126, Dự án thành phần 3 có vận tốc thiết kế là 100 - 120km/h, tuy nhiên có ý kiến cho rằng việc Dự án có nhiều nút giao liên thông trên tuyến và dự báo lưu lượng giao thông của tuyến vành đai 4 là rất lớn. Thời gian vừa qua các tuyến cao tốc được thiết kế theo vận tốc 100 - 120km/h, tuy nhiên thực tế tốc độ khai thác chỉ đạt trung bình hoặc thấp như: tuyến Nội Bài - Lào Cai, Pháp Vân - Cầu Giẽ chỉ đạt khoảng 80 - 90km/h; Vành đai 3 Hà Nội chỉ đạt khoảng 60km/h. Do đó, đề nghị cân nhắc đầu tư theo thực tế khai thác để tiết giảm TMĐT.

5. Về phạm vi đầu tư, phương án phân chia các dự án thành phần, tỷ lệ phân bổ vốn ngân sách trung ương (NSTW), ngân sách địa phương (NSDP) và phương án thu hồi vốn đầu tư

Phạm vi đầu tư Dự án bao gồm: (i) Đường Vành đai 4; (ii) Hai đường song hành; (iii) Thu hồi, bồi thường, tái định cư dự trữ quỹ đất cho tuyến đường sắt vành đai.

- Một số ý kiến cho rằng việc thực hiện thu hồi, bồi thường, tái định cư dự trữ quỹ đất cho tuyến đường sắt trong khi tuyến đường sắt này không thuộc phạm vi đầu tư của Dự án và chưa rõ thời điểm, tổng mức đầu tư quyết định đầu tư tuyến đường sắt là chưa hợp lý, chưa phù hợp theo quy định pháp luật hiện hành. Do đó, đề nghị Chính phủ báo cáo, làm rõ hơn.

- Theo quy định tại điểm b khoản 3 Điều 48⁶ Luật Giao thông đường bộ và điểm a khoản 1 Điều 38⁷ Luật Ngân sách nhà nước thì các đường đô thị thuộc nhiệm vụ chi của NSDP. Tuy nhiên, theo Tờ trình số 126, Chính phủ đề xuất sử dụng 9.860 tỷ đồng⁸ NSTW để thu hồi, bồi thường, tái định cư cho các tuyến đường song hành (đường đô thị). Như vậy, việc sử dụng NSTW để bố trí chi cho nhiệm vụ, dự án thuộc nhiệm vụ chi đầu tư của địa phương là chưa phù hợp với

⁶ Hệ thống đường tỉnh, đường đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm. Việc quản lý, bảo trì hệ thống đường huyện, đường xã do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định;

⁷ Đầu tư cho các dự án do địa phương quản lý theo các lĩnh vực được quy định tại khoản 2 Điều này;

⁸ Dự án thành phần 1.1: NSTW 4.010 tỷ đồng; Dự án thành phần 1.2: NSTW 3.740; Dự án thành phần 1.3: NSTW 2.110 tỷ đồng.

quy định pháp luật. Đồng thời, đề nghị Chính phủ báo cáo, làm rõ nhiệm vụ đầu tư của Đường Vành đai 4 thuộc cơ quan nào, từ đó xác định NSTW tham gia đầu tư như thế nào? Ngoài ra, cần làm rõ Đường Vành đai 4 (đường cao tốc), đường song hành (đường đô thị) sau khi hoàn thành thì cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm vận hành, quản lý.

- Dự án được chia thành 7 dự án thành phần⁹, trong đó, tách riêng việc thu hồi, bồi thường, tái định cư và phần xây dựng đường song hành triển khai độc lập theo địa giới hành chính giữa các địa phương, thực hiện theo hình thức đầu tư công; riêng dự án thành phần 3 đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Nếu chỉ tính riêng dự án thành phần 3 (áp dụng hình thức đối tác công tư) xây dựng đường cao tốc thì tỷ lệ vốn đầu tư của nhà nước là 48% sơ bộ TMDT và không tính chi phí thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong dự án thành phần này là chưa đúng theo quy định tại Điều 69¹⁰ Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư về sử dụng vốn nhà nước trong dự án PPP, dẫn đến phương án tài chính đối với dự án thành phần này là chưa chuẩn xác và phù hợp với bản chất dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Do đó, Thường trực Ủy ban Kinh tế cho rằng việc phân chia các dự án thành phần phải phù hợp với quy định của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, đồng thời cần xác định rõ: (i) Chi phí đầu tư Đường Vành đai 4 (bao gồm chi phí thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư); (ii) Chi phí đầu tư đường song hành (bao gồm chi phí thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư). Trên cơ sở đó, đề nghị nghiên cứu phân chia Dự án thành các dự án thành phần như sau: (1) Đường Vành đai 4 (bao gồm cầu phàn thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư), đầu tư theo phương thức đối tác công tư; (2) Hai tuyến đường song hành, phân theo địa giới hành chính của từng địa phương, đầu tư theo hình thức đầu tư công. Để bảo đảm tính đúng, tính đủ chi phí đầu tư của từng dự án thành phần, làm rõ nhiệm vụ chi ngân sách của các cấp để có cơ chế phù hợp.

Ngoài ra, đề nghị làm rõ Dự án sau khi kết thúc hợp đồng BOT có tiếp tục

⁹ - Nhóm dự án thành phần thực hiện công tác GPMB bao gồm: (i) Dự án thành phần 1.1: Công tác giải phóng mặt bằng (theo quy mô quy hoạch bao gồm hệ thống đường cao tốc, đường bên, hạ tầng kỹ thuật và hành lang dự trữ đường sắt quốc gia) thuộc địa phận thành phố Hà Nội; (ii) Dự án thành phần 1.2: Công tác giải phóng mặt bằng (theo quy mô quy hoạch bao gồm hệ thống đường cao tốc, đường bên, hạ tầng kỹ thuật và hành lang dự trữ đường sắt quốc gia) thuộc địa phận tỉnh Hưng Yên; (iii) Dự án thành phần 1.3: Công tác giải phóng mặt bằng (theo quy mô quy hoạch bao gồm hệ thống đường cao tốc, đường bên, hạ tầng kỹ thuật thuộc địa phận tỉnh Bắc Ninh.

- Nhóm dự án thành phần thực hiện đầu tư xây dựng hệ thống đường đô thị, đường song hành thực hiện: (i) Dự án thành phần 2.1: Công tác xây dựng đường bên địa phận Thành phố Hà Nội; (ii) Dự án thành phần 2.2: Công tác xây dựng đường bên địa phận tỉnh Hưng Yên; (iii) Dự án thành phần 2.3: Công tác xây dựng đường bên địa phận tỉnh Bắc Ninh.

- Dự án thành phần 3: Đầu tư xây dựng hệ thống đường cao tốc theo phương thức đối tác công tư (PPP).

¹⁰ 1. Vốn nhà nước được sử dụng cho các mục đích sau đây:

a) Hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thuộc dự án PPP;

c) Chi trả kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công hình tạm.

2. Tỷ lệ vốn nhà nước tham gia dự án PPP theo quy định tại điểm a và điểm c khoản 1 Điều này không quá 50% tổng mức đầu tư của dự án. Đối với dự án có nhiều dự án thành phần, trong đó có dự án thành phần đầu tư theo phương thức PPP thì tỷ lệ vốn nhà nước quy định tại khoản này được xác định trên tổng mức đầu tư của dự án thành phần đó.

triển khai thu phí hay không? Trường hợp tiếp tục triển khai thu phí thì dự án thành phần 3 sử dụng 18.340 tỷ đồng NSTW và 8.839 tỷ đồng NSDP, thì phương án hoàn trả vốn NSTW và NSTW như thế nào. Hơn nữa, cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu cũng chưa được làm rõ trong hồ sơ Dự án.

6. Về sơ bộ phương án thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Tổng diện tích đất chiếm dụng khoảng 1.341ha¹¹, qua thực tế triển khai các dự án thời gian qua cho thấy tiến độ thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phụ thuộc vào sự chỉ đạo, điều hành của các cấp chính quyền địa phương. Vì vậy, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Chính phủ có các giải pháp chỉ đạo, điều hành quyết liệt để nâng cao hiệu quả công tác phối hợp giữa các cơ quan thực hiện và có chế tài để gắn trách nhiệm đối với các cấp địa phương bảo đảm được tiến độ thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tránh chậm trễ ảnh hưởng tới tiến độ hoàn thành Dự án. Đề nghị cần quan tâm trong quá trình chỉ đạo các địa phương triển khai Dự án thực hiện thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đồng bộ giữa các địa phương, ban hành chính sách hợp lý và đền bù thỏa đáng đối với người dân chịu ảnh hưởng của Dự án, đặc biệt đối với khu vực giáp ranh giữa hai địa phương.

7. Về tiến độ hoàn thành Dự án

Một số ý kiến cho rằng đường bộ cao tốc có quy mô, yêu cầu kỹ thuật phức tạp, thời gian từ lúc chuẩn bị đến khi hoàn thành tối thiểu từ 5 - 6 năm. Đồng thời, việc triển khai thực hiện nhiều dự án đường cao tốc cùng một thời gian, trong đó tập trung chủ yếu vào giai đoạn 2022 - 2025 sẽ cần một nguồn lực rất lớn (nguồn nhân lực, vật liệu, thiết bị máy móc...). Do đó, thực tế triển khai Dự án sẽ khó bảo đảm tiến độ cơ bản hoàn thành trong năm 2025. Ngoài ra, qua kết quả giám sát việc thực hiện Dự án xây dựng công trình đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 - 2020 cho thấy còn những khó khăn, vướng mắc về thiếu nguyên vật liệu, giá nguyên vật liệu tăng cao, bãi đổ thải... Vì vậy, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị đánh giá bổ sung đầy đủ về khả năng giải ngân, hấp thụ vốn, sự cân đối và hiệu quả trong phân bổ nguồn lực, năng lực quản lý, nguồn nhân lực, khả năng gây ra tình trạng khan hiếm và tăng giá nguyên vật liệu, nhất là trong bối cảnh giá xăng dầu đang tăng cao để có giải pháp kịp thời nhằm bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, tiến độ, chất lượng cho Dự án này và các dự án quan trọng khác cùng được triển khai, khắc phục những hạn chế, bất cập như các dự án mở rộng Quốc lộ 1 giai đoạn 2015 - 2020 và Dự án xây dựng đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông.

8. Về sơ bộ tổng mức đầu tư, nguồn vốn

8.1. Về sơ bộ tổng mức đầu tư

Dự án có sơ bộ TMĐT khoảng 85.813 tỷ đồng, có ý kiến đề nghị làm rõ việc tính toán về sơ bộ TMĐT của từng dự án thành phần cũng như toàn bộ Dự án, bổ sung, làm rõ hơn về cơ cấu chi phí và suất đầu tư đối với các đoạn của Dự án so sánh

¹¹ Thành phố Hà Nội khoảng 741ha, tỉnh Hưng Yên khoảng 274ha, tỉnh Bắc Ninh 326ha, trong đó: đất trồng lúa khoảng 816ha, đất nông nghiệp khác khoảng 258ha, đất dân cư khoảng 58ha, đất khác khoảng 209ha.

với các dự án tương tự. Do vậy, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Chính phủ báo cáo, làm rõ để bảo đảm tính đúng, tính đủ các chi phí cho Dự án theo quy định.

8.2. Về nguồn vốn

NSTW 28.200 tỷ đồng, NSDP là 28.203 tỷ đồng (Thành phố Hà Nội 23.594 tỷ đồng; Hưng Yên 1.509 tỷ đồng; Bắc Ninh 3.100 tỷ đồng), Vốn BOT 29.410 tỷ đồng.

- *Về NSTW*: Giai đoạn 2021 - 2025 bố trí 25.450 tỷ đồng, trong đó: 14.250 tỷ đồng tại Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 đã được bố trí cho Bộ Giao thông vận tải và 11.200 tỷ đồng từ NSTW chưa phân bổ, chưa báo cáo cấp có thẩm quyền về danh mục dự án cụ thể được xác định tại Kế hoạch Đầu tư công theo Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội; Giai đoạn 2026 - 2030 bố trí 2.750 tỷ đồng.

Thường trực Ủy ban Kinh tế cho rằng việc Chính phủ dự kiến nguồn lực NSTW trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn và việc dự kiến tiếp tục bố trí từ nguồn chưa phân bổ trong phạm vi tổng mức vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 nhằm cơ bản hoàn thành Dự án là phù hợp với mục tiêu, định hướng Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025. Tuy nhiên, theo báo cáo của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các dự án cần thiết, cấp bách của các địa phương khác còn nhiều và có thể bố trí vốn để triển khai, giải ngân ngay, nên cần cân đối nguồn vốn để vừa tạo động lực thúc đẩy kinh tế phát triển, nhưng cũng giải quyết các vấn đề cấp bách của các địa phương khác từ nguồn NSTW chưa phân bổ chi tiết, vì vậy, để có thêm cơ sở Quốc hội xem xét, quyết định, đề nghị Chính phủ sớm trình danh mục đầu tư từ nguồn chưa phân bổ làm cơ sở phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả nhất, bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, tiến độ, chất lượng cho các dự án quan trọng quốc gia.

- *Về NSDP*: Theo quy định của pháp luật hiện hành, khi quyết định chủ trương đầu tư phải quyết định tổng mức vốn và cơ cấu vốn, vì vậy, đề nghị các địa phương phải cam kết bố trí đủ nguồn lực cho các dự án này bằng các Nghị quyết Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố và nguồn lực này phải nằm trong khả năng cân đối ngân sách, Kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương. Tuy nhiên, đến nay mới có Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh Bắc Ninh cam kết bố trí 5.210 tỷ đồng cho Dự án, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh Hưng Yên và Hà Nội chưa làm rõ số vốn cam kết bố trí cho Dự án. Do vậy, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Chính phủ bổ sung, làm rõ những nội dung này.

9. Về cơ chế, chính sách triển khai đầu tư Dự án

Thường trực Ủy ban Kinh tế cho rằng việc có cơ chế, chính sách đặc biệt phù hợp để đẩy nhanh tiến độ Dự án là cần thiết. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống chính sách pháp luật về xây dựng, đầu tư, kinh doanh được ban hành cơ bản đã đầy đủ, đồng bộ, bảo đảm cơ sở pháp lý để triển khai Dự án, đồng thời cần tránh áp dụng quá nhiều cơ chế, chính sách đặc biệt, ảnh hưởng đến tính ổn định, thống nhất, đồng bộ và tính tuân thủ các quy định pháp luật. Do đó, đề nghị Chính phủ cần lưu ý các cơ chế, chính sách đặc biệt cần gắn với đặc điểm riêng của từng dự án, tránh

sao chép các cơ chế, chính sách đã áp dụng đối với khác dự án khác, biến cơ chế, chính sách đặc biệt thành phổ biến, làm ảnh hưởng đến tính thống nhất và giá trị, hiệu lực áp dụng chung của pháp luật. Với cách tiếp cận này, Thường trực Ủy ban Kinh tế có ý kiến cụ thể về một số cơ chế, chính sách đặc biệt được đề xuất cụ thể như sau:

(1) Về đề xuất: Cho phép điều chỉnh Kế hoạch đầu tư công trung hạn (giai đoạn 2021 - 2025), điều chuyển số vốn 14.250 tỷ đồng đã bố trí cho Bộ Giao thông vận tải về các địa phương để thực hiện theo phương án phân bổ: Hà Nội 8.400 tỷ đồng, Hưng Yên 3.740 tỷ đồng, Bắc Ninh 2.110 tỷ đồng.

Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy việc phân cấp đầu tư Dự án cho địa phương triển khai thực hiện Dự án cơ bản phù hợp với tình hình thực tiễn. Tuy nhiên, đề nghị làm rõ cơ sở phân bổ NSTW đối với từng dự án thành phần, đối với từng địa phương.

(2) Về đề xuất: Cho phép sử dụng linh hoạt vốn NSTW và vốn NSDP để thực hiện Dự án trong giai đoạn 2021 - 2025 và giai đoạn 2026 - 2030 phù hợp cơ cấu nguồn vốn, tiến độ thực hiện Dự án. Các địa phương cam kết bố trí NSDP cho phần vốn phát sinh tăng thêm trong trường hợp có điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư của dự án thành phần.

Từ phân tích đã nêu tại mục 5 về phạm vi đầu tư, phương án phân chia các dự án thành phần, tỷ lệ phân bổ vốn NSTW, NSDP và phương án thu hồi vốn đầu tư, đồng thời còn liên quan đến việc phân bổ, giải ngân, kế toán quyết toán rành mạch các nguồn vốn, đa số ý kiến đề nghị cần rà soát lại việc phân bổ các nguồn vốn NSTW và NSDP cho các hạng mục đầu tư và dự án thành phần trong quá trình thực hiện đầu tư dự án. Đồng thời, đề xuất nêu trên chưa phù hợp nguyên tắc phân cấp quản lý nguồn thu, nhiệm vụ chi và quan hệ giữa các cấp ngân sách được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước. Do đó, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị không thực hiện cơ chế này. Đối với trường hợp điều chỉnh tăng TMĐT phát sinh phần vốn tăng thêm thì tán thành với đề xuất của Chính phủ.

(3) Về đề xuất: Cho phép tăng tổng mức vốn trung hạn trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 - 2025 từ các nguồn vốn dự kiến tăng thu của các địa phương.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 59 Luật Ngân sách nhà nước, Hội đồng nhân dân các địa phương có thẩm quyền quyết định sử dụng số tăng thu và tiết kiệm chi ngân sách của cấp mình; khoản 6 Điều 7 của Nghị quyết số 29/2021/QH14 quy định “các địa phương được giao kế hoạch đầu tư công hằng năm nguồn vốn trong cân đối ngân sách địa phương trên cơ sở khả năng thu thực tế, bảo đảm không tăng mức bội chi của ngân sách địa phương hằng năm”. Theo đó, căn cứ khả năng thu thực tế, địa phương có thể giao kế hoạch hằng năm từ nguồn tăng thu, tăng mức vốn đầu tư công trung hạn của địa phương. Do vậy, Thường trực Ủy ban Kinh tế nhất trí với đề xuất nêu trên của Chính phủ.

(4) *Về đề xuất: Cho phép Chính phủ phát hành trái phiếu để cho địa phương vay đầu tư Dự án giai đoạn 2024 - 2025. Các địa phương chịu trách nhiệm cân đối nguồn thu của NSDP để hoàn trả NSTW trong giai đoạn 2026 - 2030, bao gồm cả nguồn thu từ khai thác quỹ đất hai bên đường Dự án.*

Theo quy định của Luật Quản lý nợ công, Chính phủ không được phát hành trái phiếu Chính phủ cho địa phương vay lại. Mặc dù, theo tính toán việc phát hành trái phiếu Chính phủ để cho các địa phương vay lại chưa dẫn đến dư nợ công vượt mức trần cho phép, tuy nhiên, mức phát hành thêm này sẽ làm tăng mức vay nợ của Chính phủ ngoài phạm vi đã được Quốc hội quyết định tại Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021 - 2025 và Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022 về Chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội. Hơn nữa, việc chính quyền địa phương vay lại từ nguồn trái phiếu Chính phủ và chịu trách nhiệm cân đối NSDP để hoàn trả vào NSTW sẽ tiềm ẩn nhiều rủi ro cho ngân sách. Ngoài ra, trái phiếu Chính phủ phát hành có kỳ hạn dài và phải trả lãi hàng năm, trong khi đó nguồn khai thác quỹ đất phụ thuộc vào hiệu quả triển khai dự án và thị trường. Trường hợp dự án bị kéo dài, phương án tài chính không bảo đảm sẽ không có nguồn để trả nợ gốc, lãi vay. Vì vậy, một số ý kiến quan ngại đối với đề xuất nêu trên.

(5) *Về đề xuất: (i) Giao các dự án thành phần và do các địa phương quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện; (ii) Trình tự, thủ tục thực hiện các dự án thành phần tương tự dự án nhóm A theo quy định pháp luật về đầu tư công. Giao Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố Hà Nội chịu trách nhiệm là cơ quan đầu mối tổ chức thực hiện Dự án bảo đảm tính tổng thể, đồng bộ toàn Dự án. (iii) Riêng dự án thành phần 3: đầu tư hệ thống đường cao tốc toàn tuyến và tuyến nối 9,7km đi trùng đường cao tốc Nội Bài - Hạ Long, thực hiện theo phương thức PPP (loại hợp đồng BOT) do UBND Thành phố Hà Nội làm cơ quan có thẩm quyền được áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi trong nước để lựa chọn nhà đầu tư.*

Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị bổ sung làm rõ khả năng cân đối ngân sách, năng lực quản lý, kinh nghiệm tổ chức thực hiện của các địa phương được giao quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện các dự án thành phần để bảo đảm đáp ứng được yêu cầu của các dự án này theo quy định của pháp luật, nhất là bảo đảm chất lượng, tiến độ và tính đồng bộ của Dự án. Ngoài ra, đề nghị làm rõ hơn vai trò, trách nhiệm “đầu mối” của Thành phố Hà Nội, cơ chế phối hợp, tham gia của các địa phương liên quan và cơ quan sẽ thẩm định, phê duyệt thiết kế cơ sở để việc tổ chức thực hiện toàn bộ các dự án thành phần này thuận lợi và bảo đảm tính tổng thể, đồng bộ, thống nhất của Dự án. Tránh trường hợp nhiều dự án thành phần được nhiều cơ quan thẩm định, phê duyệt khác nhau dẫn đến khó bảo đảm chất lượng và tính đồng bộ cho toàn bộ Dự án.

Về việc áp dụng trình tự, thủ tục thực hiện các dự án thành phần tương tự dự án nhóm A theo quy định của pháp luật về đầu tư công và áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi trong nước để lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án thành phần 3 đã được

áp dụng cho các dự án thành phần của Dự án đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2021 - 2025 nhằm đẩy nhanh tiến độ dự án. Do đó, Thường trực Ủy ban Kinh tế tán thành với đề xuất này.

Ngoài ra, về tuyến nối 9,7 km đi trùng đường cao tốc Nội Bài - Hạ Long, đề nghị làm rõ hơn sự cần thiết việc đầu tư tuyến nối này khi theo Quy hoạch mạng lưới đường bộ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn 2050, đường Vành đai 4 không bao gồm tuyến này.

(6) Về đề xuất: (i) Quốc hội giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án trong trường hợp cần điều chỉnh theo quy định; (ii) Quốc hội giao Thủ tướng Chính phủ xem xét chấp thuận việc điều chỉnh tổng mức đầu tư của dự án thành phần trong trường hợp điều chỉnh không làm vượt tổng mức đầu tư Dự án đã được Quốc hội thông qua (trước khi người có thẩm quyền phê duyệt điều chỉnh dự án thành phần).

Theo khoản 1 Điều 34 Luật Đầu tư công và khoản 2 Điều 18 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư quy định cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án thì có thẩm quyền quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đó. Vì vậy, về nguyên tắc cần phải báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định việc điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án, tuy nhiên Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy để bảo đảm tiến độ cho Dự án thì trong thời gian Quốc hội không họp có thể ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trong trường hợp không làm tăng sơ bộ TMĐT đã được Quốc hội quyết nghị.

Đối với đề xuất giao Thủ tướng Chính phủ xem xét chấp thuận việc điều chỉnh TMĐT của các dự án thành phần, trường hợp Quốc hội ủy quyền thì đề nghị chỉ ủy quyền một cấp là Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

(7) Về các đề xuất: (i) Cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc chỉ định thầu trong quá trình triển khai thực hiện Dự án đối với các gói thầu tư vấn, gói thầu phục vụ di dời hạ tầng kỹ thuật, gói thầu thực hiện đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư, gói thầu xây lắp các dự án thành phần; các nhà thầu thực hiện các gói thầu đến khi hoàn thành dự án. Trình tự, thủ tục thực hiện chỉ định thầu thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu; (ii) Cho phép trong giai đoạn triển khai Dự án, nhà thầu thi công không phải thực hiện thủ tục cấp Giấy phép khai thác mỏ khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường nằm trong Hồ sơ khảo sát vật liệu xây dựng phục vụ Dự án; việc khai thác mỏ khoáng sản được thực hiện đến khi hoàn thành Dự án. Nhà thầu thi công có trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động môi trường; chịu sự quản lý, giám sát đối với việc khai thác, sử dụng khoáng sản; nộp thuế, phí và thực hiện các nghĩa vụ bảo vệ, cải tạo, phục hồi môi trường theo quy định pháp luật.

Thường trực Ủy ban Kinh tế cho rằng cơ chế này quy định tại khoản 1 và 2 Điều 5 Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về Chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội (Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội) chỉ áp dụng cho các gói dự án thuộc phạm vi

Chương trình (347.000 tỷ đồng) để đẩy nhanh tiến độ hoàn thành, phát huy hiệu quả của các dự án. Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội chỉ cho phép thực hiện cơ chế trong 02 năm (2022 - 2023) và cho các dự án quan trọng, cần thiết; do đó để tuân thủ pháp luật và bảo đảm tính cạnh tranh và môi trường đầu tư nói chung, đề nghị Chính phủ thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành. Trường hợp cần thiết chỉ nên áp dụng định thầu đối với một số gói thầu tư vấn, gói thầu phục vụ di dời hạ tầng kỹ thuật, gói thầu thực hiện thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Trên đây là Báo cáo thẩm tra về “Dự án đường Vành đai 4 vùng Thủ đô Hà Nội”, Thường trực Ủy ban Kinh tế trân trọng báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến./.

Nơi nhận:

- UBTVQH;
- Thường trực HDDT và các Ủy ban;
- Thành viên UBKT;
- VPQH, VPCP;
- Các bộ: GTVT, KH-ĐT, TC;
- UBND, HĐND, ĐDBQH các tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương, Long An ;
- Lãnh đạo Vụ KT (đề t/mưu, p/vụ);
- Lưu: HC, KT.
- E-pas: 36671

