

Số: 7188 /BGTVT-ĐTCT

Hà Nội, ngày 22 tháng 7 năm 2021

V/v góp ý kiến BCNCKT điều chỉnh Dự án thành phần 2 (đoạn Hữu Nghị - Chi Lăng) thuộc dự án đường cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn theo phương thức PPP

Kính gửi: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Bộ Giao thông vận tải (GTVT) nhận được văn bản số 4009/BKHĐT-GSTĐĐT ngày 24/6/2021 của Bộ Kế hoạch & Đầu tư về việc xin ý kiến thẩm định Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi điều chỉnh Dự án thành phần 2 (đoạn Hữu Nghị - Chi Lăng) thuộc dự án đường cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn theo phương thức đối tác công tư (sau đây gọi tắt là Dự án). Sau khi nghiên cứu, Bộ GTVT có ý kiến như sau:

1. Về cơ sở pháp lý điều chỉnh BCNCKT điều chỉnh

Dự án thành phần 2 (đoạn Hữu Nghị - Chi Lăng) thuộc dự án đường cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn theo phương thức đối tác công tư được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư tại văn bản số 173/TTg-CN ngày 02/02/2018 trước thời điểm Luật PPP số 64/2020/QH14 ngày 18/6/2020 có hiệu lực. Theo quy định về chuyển tiếp tại Điều 101, Luật PPP, việc điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án phải thực hiện theo Điều 18, Luật PPP.

Dự án được UBND tỉnh Lạng Sơn phê duyệt BCNCKT tại Quyết định số 1523/QĐ-BGTVT ngày 09/8/2018 với quy mô phân kỳ giai đoạn 1 gồm 4 làn xe, bề rộng nền đường 17m, TMĐT khoảng 5.675 tỷ đồng (không có hỗ trợ từ NSNN). Do trong quá trình triển khai thực hiện, để phù hợp với điều kiện thực tế, nguồn lực đầu tư cũng như đảm bảo hiệu quả của Dự án, UBND tỉnh Lạng Sơn trình điều chỉnh BCNCKT Dự án, trong đó đề xuất thay đổi quy mô và phương án đầu tư dự án như sau:

- Về quy mô đầu tư phân kỳ giai đoạn 1¹: đoạn Km1+800 (cửa khẩu Hữu Nghị) - Km17+420 (nút giao với QL4B TP Lạng Sơn), quy mô 2 làn xe ($B_{\text{nền}} = 22\text{m}$, $B_{\text{mặt}} = 12,5\text{m}$); đoạn Km17+420 (nút giao với QL14B TP Lạng Sơn) - Km44+749 (huyện Chi Lăng), quy mô 4 làn xe ($B_{\text{nền}} = 22\text{m}$, $B_{\text{mặt}} = 16\text{m}$).

- Phương án đầu tư phân kỳ giai đoạn 1²: TMĐT 7.609 tỷ đồng, trong đó vốn Nhà nước tham gia 3.500 tỷ đồng (NSTW 2.500 tỷ đồng, NSĐP 1.000 tỷ đồng), vốn Nhà đầu tư 4.109 tỷ đồng.

¹ Phương án được UBND tỉnh Lạng Sơn duyệt tại QĐ số 1523/QĐ-UBND, Dự án phân kỳ giai đoạn 1 với quy mô 4 làn xe, $B_{\text{nền}} = 17\text{m}$.

² Phương án được UBND tỉnh Lạng Sơn duyệt tại QĐ số 1523/QĐ-UBND, Dự án có TMĐT là 5.675 tỷ đồng, trong đó Vốn CSH của Nhà đầu tư chiếm 20%, vốn vay 80%, không có vốn NSNN tham gia.

Phương án đầu tư điều chỉnh làm thay đổi quy mô, tăng tổng mức đầu tư và tăng phần hỗ trợ NSNN. Do vậy, việc UBND tỉnh Lạng Sơn trình Thủ tướng Chính phủ điều chỉnh BCNCKT điều chỉnh của Dự án là phù hợp với Điều 18, Luật PPP.

2. Về hồ sơ BCNCKT điều chỉnh

- Hồ sơ trình thẩm định kèm theo Tờ trình số 62/TTr-UBND ngày 16/5/2021 của UBND tỉnh Lạng Sơn đã đủ các thành phần hồ sơ theo quy định tại Điều 15, Luật PPP.

- Nội dung BCNCKT điều chỉnh cơ bản đủ các mục nội dung theo quy định tại khoản 3, Điều 14, Luật PPP và Mẫu số 01 Phụ lục II kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 của Chính phủ.

3. Về nội dung Báo cáo NCKT

3.1. Sự phù hợp với điều kiện để đầu tư theo phương thức PPP theo quy định tại khoản 2, Điều 14 của Luật PPP

- Sự cần thiết phải đầu tư dự án:

Nội dung đánh giá về sự cần thiết phải đầu tư dự án trong Hồ sơ BCNCKT điều chỉnh cơ bản đầy đủ nội dung theo quy định tại mẫu số 01 Phụ lục số II kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, cụ thể:

Đoạn tuyến Hữu Nghị - Chi Lăng nằm trong tổng thể tuyến đường cao tốc Hà Nội - Lạng Sơn, đây là tuyến cao tốc có vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội khu vực tỉnh Lạng Sơn nói riêng, cũng như khu vực Đông Bắc nói chung. Việc hoàn thành xây dựng tuyến đường tăng cường kết nối tuyến hành lang xuyên Á qua Việt Nam từ Lạng Sơn - Hà Nội - TP HCM - Mộc Bài, tạo lợi thế để Việt Nam là cửa ngõ giao lưu thương mại với Trung Quốc và khu vực Đông Nam Á. Với vị trí và vai trò vô cùng quan trọng, tuyến cao tốc Hữu Nghị - Chi Lăng đã được nghiên cứu từ năm 2012 và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư từ năm 2016 tại Quyết định số 726/QĐ-TTg ngày 28/4/2016.

Bộ GTVT thống nhất với sự cần thiết phải sớm đầu tư, hoàn thành, đưa đoạn tuyến vào vận hành khai thác.

- Sự phù hợp về lĩnh vực đầu tư theo quy định của Luật PPP:

Dự án thuộc lĩnh vực giao thông vận tải, có tổng mức đầu tư 7.609 tỷ đồng phù hợp với đối tượng được triển khai theo phương thức đối tác công tư được quy định tại khoản 2, Điều 4, Luật PPP.

- Không trùng lặp với dự án PPP đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc quyết định phê duyệt dự án:

Theo nội dung Hồ sơ BCNCKT trình duyệt, Dự án không trùng với các dự án PPP đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc quyết định phê duyệt dự án, phù hợp với quy định tại khoản 2, Điều 4, Luật PPP.

- Về lợi thế so với hình thức đầu tư khác:

Hồ sơ BCNCKT trình duyệt có phân tích ưu thế của việc triển khai dự án

theo phương thức PPP so với các hình thức đầu khác, tuy nhiên nội dung phân tích còn chung chung, chưa gắn trực tiếp với dự án. Đề nghị UBND tỉnh Lạng Sơn rà soát thuyết minh cụ thể, đầy đủ hơn về lợi thế của việc đầu tư dự án theo phương thức PPP so với các hình thức đầu tư khác trên các phương diện như khả năng thu hút vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý của khu vực tư nhân, khả năng phân bổ rủi ro giữa các bên và một số nội dung khác theo quy định tại mẫu số 01 Phụ lục số II kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP.

3.2. Sự phù hợp với căn cứ lập BCNCTKT điều chỉnh theo quy định tại khoản 2, Điều 14, Luật PPP

- Về sự phù hợp với chiến lược phát triển, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch:

Hồ sơ BCNCTKT đã đề cập đến việc phù hợp của Dự án với các quy hoạch của địa phương, tuy nhiên chưa làm rõ được sự phù hợp của dự án với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Đề nghị bổ sung thuyết minh về sự phù hợp của Dự án với 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 đã được thông qua tại Đại hội XIII của Đảng.

- Về sự phù hợp của Dự án với quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ và đường cao tốc:

Dự án nằm trong Quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 356/QĐ-TTg ngày 25/02/2013 và Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016. Theo các quyết định nêu trên, đoạn cao tốc Hữu Nghị - Chi Lăng có quy mô từ 4-6 làn xe, dự kiến triển khai trong giai đoạn 2020-2030.

Thực hiện Luật Quy hoạch, Quy hoạch mạng lưới đường bộ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 thuộc quy hoạch ngành kết cấu hạ tầng quốc gia được lập và đã được Hội đồng thẩm định quy hoạch thông qua, đang trình Thủ tướng Chính phủ ban hành, trong đó tuyến cao tốc Hữu Nghị - Chi Lăng có quy mô 6 làn xe, dự kiến triển khai trong giai đoạn 2020-2030.

Như vậy, việc đầu tư xây dựng tuyến đường bộ cao tốc Hữu Nghị - Chi Lăng trong giai đoạn 2020-2030 là phù hợp, tuy nhiên Hồ sơ trình duyệt, Dự án phân kỳ giai đoạn 1 với quy mô 4 làn xe chưa đáp ứng Quy hoạch mạng lưới đường bộ thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 thuộc quy hoạch ngành kết cấu hạ tầng quốc gia được lập và đã được Hội đồng thẩm định quy hoạch thông qua, đang trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Đề nghị UBND tỉnh Lạng Sơn nghiên cứu các phương án mở rộng Dự án đảm bảo quy hoạch được duyệt.

- Sự phù hợp của dự án với quy định của Luật PPP và pháp luật chuyên ngành về lĩnh vực đầu tư:

Như đã nêu ở trên, Dự án phù hợp với lĩnh vực đầu tư và đáp ứng quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu đối với dự án PPP quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều 4 Luật PPP và khoản 1 Điều 2 Nghị định số 35/2021/NĐ-CP.

Cơ sở pháp lý trình điều chỉnh BCNCTKT dự án phù hợp với quy định tại Điều 18, Luật PPP. Nội dung Hồ sơ BCNCTKT điều chỉnh cơ bản phù hợp với quy định tại khoản 3, Điều 14 Luật PPP và quy định tại mẫu số 01 Phụ lục số II kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP.

3.3. Hiệu quả đầu tư và khả năng thu hồi vốn cho nhà đầu tư

a) Hiệu quả đầu tư dự án

(1) Đánh giá sự phù hợp của phương án sơ bộ về kỹ thuật, công nghệ:

Liên quan đến phân kỳ đầu tư dự án, để phù hợp với nguồn lực, nhu cầu vận tải và tăng hiệu quả đầu tư dự án, tại Thông báo số 394/TB-VPCP ngày 13/11/2019, Thủ tướng Chính phủ đã giao “*Bộ GTVT phối hợp với UBND tỉnh Lạng Sơn và nhà đầu tư rà soát, xây dựng phương án thiết kế và phân kỳ đầu tư phù hợp với khả năng thu xếp nguồn vốn, báo cáo Thủ tướng Chính phủ*”. Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, trên cơ sở ý kiến các bộ, ngành liên quan (Bộ GTVT tại văn bản số 2605/BGTVT-KHĐT ngày 23/3/2020, Bộ Xây dựng tại văn bản số 1787/BXD-HĐXD ngày 16/4/2020, Bộ KH&ĐT tại văn bản số 3262/BKHĐT-KTĐPLT ngày 19/5/2020, Bộ Tài chính tại văn bản số 5430/BTC-ĐT ngày 06/5/2020), UBND tỉnh Lạng Sơn có Tờ trình số 1134/UBND-KT ngày 16/9/2020 trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận điều chỉnh dự án, trong đó phương án đầu tư đoạn Hữu Nghị - Chi Lăng phân kỳ đầu tư giai đoạn 1 theo hướng GPMB, đầu tư nền đường, công trình theo quy mô 4 làn xe hoàn chỉnh (Bnền = 22m), phân kỳ mặt đường từ 2 đến 4 làn xe tùy thuộc nhu cầu vận tải (đoạn Km1+800, cửa khẩu Hữu Nghị - Km17+420, thành phố Lạng Sơn với mặt đường 2 làn xe, rộng 12,5m; đoạn Km17+420, thành phố Lạng Sơn - Km44+749,67, Chi Lăng với mặt đường 4 làn xe, rộng 16m).

Phương án phân kỳ đầu tư theo Hồ sơ BCNCTKT điều chỉnh trình duyệt giữ nguyên theo phương án phân kỳ UBND tỉnh Lạng Sơn trình Thủ tướng Chính phủ tại Tờ trình số 1134/UBND-KT ngày 16/9/2020. Phương án phân kỳ này phù hợp với hướng dẫn về thiết kế và tổ chức giao thông trong giai đoạn phân kỳ đầu tư và xây dựng đường bộ cao tốc của Bộ GTVT tại Quyết định số 5109/QĐ-BGTVT ngày 31/12/2014. Phương án phân kỳ đề xuất đã tính đến việc tận dụng cho giai đoạn mở rộng khi GPMB và mở rộng nền đường và các công trình theo quy mô giai đoạn hoàn thiện. Tuy nhiên, Hồ sơ trình duyệt chưa kèm theo bài tính toán làm cơ sở lựa chọn quy mô phân kỳ, cũng như chưa có phân tích đánh giá ưu nhược điểm của phương án mở rộng trùng tim so với phương án mở rộng lệch tim. Trong bước triển khai tiếp theo, đề nghị UBND tỉnh Lạng Sơn bổ sung phân tích đánh giá trên trong quá trình hoàn thiện Hồ sơ điều chỉnh.

(2) Hiệu quả kinh tế - xã hội của Dự án:

Theo tính toán trong BCNCTKT điều chỉnh, ngoài hiệu quả kinh tế xã hội khó lượng hóa như giảm tai nạn giao thông, vệ sinh môi trường..., Dự án mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội có thể định lượng như sau: ENPV = 890 tỷ đồng, EIRR = 13,1% và B/C = 1,34 (thời gian tính toán là 23 năm 5 tháng). Tuy nhiên, Hồ sơ

trình chưa có biểu tính toán chi tiết hiệu quả nêu trên, đề nghị bổ sung trong quá trình hoàn thiện Hồ sơ điều chỉnh.

(3) Hiệu quả đầu tư, khả năng thu hồi vốn cho nhà đầu tư:

Theo số liệu tổng hợp kết quả tính toán phương án tài chính, Dự án khả thi về mặt tài chính thể hiện ở kết quả cụ thể: NPV = 28, 41 tỷ đồng > 0; B/C = 1,006 > 1; IRR = 10,85% > suất triết khấu 10,72%; thời gian thu phí dự kiến 23 năm 5 tháng. Phương án tài chính, TMĐT dự án giữ nguyên như phương án đã trình Thủ tướng Chính phủ tại Tờ trình 1134/UBND-KT ngày 16/9/2020, tuy nhiên hiện nay rất nhiều quy định liên quan đến quản lý đầu tư xây dựng, quản lý chi phí đầu tư, quy định về lãi suất vốn vay...có nhiều thay đổi (Luật Xây dựng số 62/2020/QH14, Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 về quản lý đầu tư, Nghị định số 10/2021/NĐ-CP ngày 09/2/2021 về quản lý chi phí đầu tư xây dựng, Quyết định số 65/QĐ-BXD ngày 20/01/2021 của Bộ Xây dựng về ban hành suất đầu tư xây dựng công trình và giá xây dựng tổng hợp bộ phận kết cấu công trình năm 2020 và các quy định khác có liên quan ...) ảnh hưởng đến kết quả tính toán phương án tài chính của Dự án. Do vậy, trong bước triển khai tiếp theo, đề nghị UBND tỉnh Lạng Sơn rà soát, cập nhật điều chỉnh cho phù hợp.

3.4. Sự phù hợp của loại hợp đồng dự án PPP

Hồ sơ trình có phân tích căn cứ lựa chọn loại hợp đồng dự án, phân tích rủi ro của Dự án, đồng thời kiến nghị lựa chọn loại Hợp đồng BOT. Đối với đặc thù dự án công trình giao thông loại hình thức Hợp đồng BOT có thể coi là phù hợp nhất, đặc biệt phù hợp đối với các dự án cao tốc áp dụng hình thức thu phí kín do đảm bảo công bằng tuyệt đối cho người sử dụng (đi bao nhiêu trả tiền bấy nhiêu), khắc phục được tồn tại, bất cập đang xảy ra tại các dự án BOT quốc lộ đang thực hiện.

3.5. Cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu theo quy định tại Điều 82, Luật PPP

Hồ sơ trình có đề xuất áp dụng cơ chế chia sẻ tăng giảm doanh thu theo quy định tại Điều 82, Luật PPP, song chưa xây dựng cụ thể phương án áp dụng. Đề nghị UBND tỉnh Lạng Sơn nghiên cứu, bổ sung phương án cụ thể về nội dung cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu theo quy định tại Điều 82 Luật PPP và Mẫu số 01 Phụ lục II ban hành kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, để báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng.

3.6. Nguồn vốn và khả năng cân đối vốn đối với dự án PPP có sử dụng vốn nhà nước

- Về nhu cầu sử dụng vốn nhà nước trong dự án:

Hồ sơ BCNCTKT trình duyệt, TMĐT dự án khoảng 7.609 tỷ đồng, trong nguồn vốn NSNN tham gia khoảng 3.500 tỷ đồng (NSTW là 2.500 tỷ đồng, NSDP 1.000 tỷ đồng).

Mục đích sử dụng vốn nhà nước, mức vốn nhà nước tham gia dự án (phần vốn nhà nước tham gia dự án khoảng 3.500 tỷ đồng/7.609 tỷ đồng, chiếm khoảng 46% TMĐT) phù hợp với tỷ lệ quy định tại Điều 69 và 72 của Luật PPP.

- Về khả năng bố trí vốn nhà nước tham gia dự án:

Hồ sơ BCNCTKT trình duyệt, dự án đã được bố trí đầy đủ nguồn vốn nhà nước tham gia dự án. Đối với nguồn vốn trung ương, Dự án được ghi danh mục bố trí vốn kế hoạch trung hạn giai đoạn 2021-2025 tại Quyết định số 419/TTg-KTTH ngày 02/4/2021 của Thủ tướng Chính phủ với mức dự kiến bố trí 2.500 tỷ. Đối với nguồn vốn địa phương, Dự án được ghi kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025 tại Nghị quyết 07/NQ-HĐND ngày 10/5/2021 của Hội đồng nhân dân tỉnh Lạng Sơn.

- Về khả năng huy động nguồn vốn tín dụng:

Dự án có nhu cầu vốn vay lớn, dài hạn (khoảng 3.300 tỷ đồng), trong khi nguồn vốn của các tổ chức tín dụng trong nước chủ yếu là ngắn hạn. Trong thời gian qua, việc cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng đối với các dự án BOT giao thông gặp rất nhiều khó khăn. Do vậy, trong quá trình triển khai thực hiện, UBND tỉnh Lạng Sơn cần rà soát, tính toán, xây dựng các phương án đa dạng hóa các nguồn vốn huy động đầu tư dự án, giảm sự phụ thuộc vào nguồn vốn vay tín dụng.

3.7. Về Nhà đầu tư Dự án

Theo nội dung UBND tỉnh Lạng Sơn báo cáo tại Tờ trình số 62/TTr-UBND ngày 16/5/2021, Dự án thành phần 2 đoạn Hữu Nghị - Chi Lăng được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận bổ sung vào Dự án cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn, trên cơ sở đó UBND tỉnh Lạng Sơn đã phê duyệt điều chỉnh bổ sung Dự án và ký Phụ lục Hợp đồng với Nhà đầu tư. Cũng theo báo cáo của UBND tỉnh Lạng Sơn tại Tờ trình nêu trên, Dự án thành phần 2 đang triển khai dở dang, Nhà đầu tư đã huy động góp 424 tỷ đồng vốn Chủ sở hữu để giải ngân cho công tác GPMB, tư vấn thiết kế, quản lý dự án và chi phí khác; đã hoàn thành công tác bàn giao cọc GPMB, bàn giao mặt bằng 8,5km/43km và triển khai thi công một số gói thầu với sản lượng khoảng 50 tỷ đồng.

Theo khoản 4, Điều 101, Luật PPP về chuyển tiếp quy định “*Hợp đồng dự án được ký kết trước ngày Luật PPP có hiệu lực thi hành được tiếp tục thực hiện theo quy định của hợp đồng dự án*”, do vậy việc đề xuất của UBND tỉnh Lạng Sơn là có cơ sở xem xét.

Đề nghị Bộ KH&ĐT với vai trò cơ quan chủ trì thẩm định, cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đấu thầu xem xét, báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định phương án hiệu quả, đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện.

Trên đây là ý kiến góp ý của Bộ Giao thông vận tải, đề nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu, tổng hợp./.

Nơi nhận: 

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Vụ KH&ĐT;
- Cục QLXD&CL CTGT;
- Lưu VT, ĐTCT.

KT. BỘ TRƯỞNG
THỦ TRƯỞNG



Nguyễn Ngọc Đông