

Hà Nội, ngày 12 tháng 11 năm 2024

**BÁO CÁO**  
**Tóm tắt thẩm tra chủ trương đầu tư**  
**Dự án đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam**

Kính gửi: Các vị đại biểu Quốc hội,

Thực hiện sự phân công của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Kinh tế (UBKT) được giao chủ trì thẩm tra chủ trương đầu tư Dự án đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam (Dự án). Thực hiện quy trình, thủ tục theo luật định, Thường trực UBKT đã tổ chức làm việc với một số chuyên gia, nhà khoa học, hiệp hội về nội dung trên, phối hợp với một số cơ quan liên quan tổ chức Đoàn khảo sát về Dự án, tổ chức phiên họp toàn thể thẩm tra chủ trương đầu tư Dự án. UBKT xin báo cáo một số nội dung chủ yếu như sau:

**1. Về sự đáp ứng tiêu chí dự án quan trọng quốc gia và hồ sơ Dự án:** Dự án phù hợp các tiêu chí dự án quan trọng quốc gia thuộc thẩm quyền của Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư và cơ bản đáp ứng yêu cầu về hồ sơ theo quy định của Luật Đầu tư công. Có ý kiến đề nghị Chính phủ bổ sung hồ sơ đề xuất chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác.

**2. Về sự cần thiết của Dự án:** UBKT thống nhất sự cần thiết đầu tư Dự án với những cơ sở chính trị, cơ sở pháp lý và những lý do đã được nêu tại Tờ trình số 767/TTr-CP.

**3. Về phạm vi, quy mô đầu tư và phương án thiết kế sơ bộ:** Dự án cơ bản phù hợp với Quy hoạch mạng lưới đường sắt thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050, do đó UBKT cơ bản thống nhất với đề xuất của Chính phủ. Đề nghị trong bước nghiên cứu khả thi, Chính phủ chỉ đạo các cơ quan liên quan rà soát kỹ lưỡng, lựa chọn phương án tối ưu kết nối tuyến đường sắt tốc độ cao với mạng lưới đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị, hệ thống giao thông khác và với mạng lưới đường sắt trong khu vực và quốc tế.

**4. Về hiệu quả kinh tế - xã hội, tài chính của Dự án:** UBKT đề nghị làm rõ các cơ sở tính toán về dự báo nhu cầu vận tải của Dự án, khi thực tế thời gian qua việc dự báo nhu cầu vận tải của nhiều dự án giao thông BOT có sự chênh lệch lớn so với thực tế, dẫn đến thiếu hiệu quả về phương án tài chính phải điều chỉnh hợp đồng dự án. Báo cáo của Hội đồng thẩm định Nhà nước cho rằng, doanh thu và tăng trưởng doanh thu đang dự báo cao, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Vì vậy, đề nghị rà soát kỹ lưỡng để đánh giá đúng thực tế hiệu quả tài chính của Dự án và khả năng ngân sách nhà nước phải bù lỗ trong tương lai cho hoạt động kinh doanh vận tải trên tuyến đường sắt tốc độ cao.

## 5. Về nguồn vốn cho Dự án

Sơ bộ tổng mức đầu tư Dự án khoảng 1.713.548 tỷ đồng (khoảng 67,34 tỷ USD). So với tổng mức vốn đầu tư trung hạn nguồn NSTW, sơ bộ TMĐT Dự án vượt quá (bằng 114%) tổng vốn đầu tư công trung hạn NSTW giai đoạn 2021 - 2025 và tương đương 59,7% tổng mức vốn đầu tư công trung hạn nguồn NSNN giai đoạn 2021 - 2025. Vì vậy, cần nghiên cứu, xem xét thận trọng, cụ thể:

**Thứ nhất, về hạn mức 20% tổng số vốn KHĐTCTH giai đoạn trước:** Tờ trình không nêu rõ dự kiến mức vốn trong từng giai đoạn, tuy nhiên, theo Phụ lục 07 kèm theo, tổng chi phí các năm từ 2026 - 2030 khoảng 733.000 tỷ đồng, bằng 25,5% tổng vốn ĐTCTH nguồn NSNN giai đoạn 2021 - 2025 và bằng 49% tổng vốn ĐTCTH nguồn NSTW giai đoạn 2021 - 2025. Theo đó, không bảo đảm quy định của Luật Đầu tư công. Nội dung này cần báo cáo Quốc hội xem xét, thảo luận kỹ lưỡng về việc áp dụng cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt khác với quy định tại khoản 2 Điều 89 Luật Đầu tư công năm 2019 để bảo đảm căn cứ pháp lý trong quá trình triển khai thực hiện; bảo đảm tuân thủ quy định của pháp luật hiện hành, Quy định số 189-QĐ/TW của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong quản lý sử dụng tài chính, tài sản công.

**Thứ hai, về khả năng đáp ứng của nguồn lực NSNN:** Tờ trình của Chính phủ và các tài liệu kèm theo chưa thể hiện rõ về phân kỳ đầu tư, dự kiến số vốn cụ thể trong các giai đoạn. Đây là nội dung quan trọng cần có sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan liên quan để xây dựng phương án bố trí vốn bảo đảm tính khả thi. Ngoài ra, theo Phụ lục số 07 kèm theo Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi cho thấy, sau thời gian dự kiến hoàn thành của Dự án (năm 2035), từ năm 2036 đến năm 2066, chi phí vận hành và bảo trì Dự án hằng năm đều ở mức trên 25.000 tỷ đồng và chưa rõ phương án chi trả. Vì vậy, để có cơ sở Quốc hội xem xét, quyết định, đề nghị Chính phủ báo cáo rõ hơn về phương án bố trí vốn và khả năng cân đối vốn NSNN sử dụng cho Dự án. Đồng thời, đề nghị rà soát danh mục, số vốn cho các dự án ưu tiên đầu tư trong các giai đoạn tới và phương án ưu tiên bố trí vốn đối với các dự án, báo cáo Quốc hội quyết định đối với từng giai đoạn cho phù hợp.

**Thứ ba, về an toàn nợ công:** Tờ trình và các tài liệu kèm theo khẳng định: 03 tiêu chí về mức dư nợ công, dư nợ Chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia trong giới hạn cho phép. Tuy nhiên, **02 tiêu chí quan trọng là bội chi NSNN bình quân và chi trả nợ trực tiếp** dự kiến sẽ tăng ở mức khá cao. Bội Chi NSNN bình quân là 4,1% GDP, tăng trên 30% so với mức mục tiêu là 3%; chi trả nợ trực tiếp khoảng 33 - 34%, vượt mức giới hạn 25% tổng thu NSNN. Nhiều ý kiến cho rằng, ngân sách nước ta trong thời gian qua và những năm tới vẫn là bội chi, nguồn vốn đầu tư công chủ yếu từ vay nợ. Do vậy, việc cân đối tổng thể ngân sách cần được tính toán kỹ lưỡng để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô. Vì vậy, cần bám sát Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về “*Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc*

gia an toàn, bền vững”. Trong bối cảnh những năm gần đây, chi trả nợ và dư nợ công có xu hướng tăng cao, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ năm 2025 khoảng 24% thu NSNN, gần tiệm cận so với mức trần cho phép (25%), đòi hỏi công tác quản lý nợ công, quản lý huy động và sử dụng vốn vay phải rất thận trọng, chặt chẽ và tuân thủ các quy định về hạn mức, việc bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững phải được đặt lên hàng đầu. Vì vậy, đề nghị Chính phủ đánh giá cụ thể về tác động của việc đầu tư Dự án đến bội chi NSNN, nợ công, khả năng trả nợ của ngân sách nhà nước trong trung hạn và dài hạn, tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc về hạn mức chỉ tiêu an toàn nợ công để bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, không gây áp lực trả nợ lên các giai đoạn sau.

## **6. Về các cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt triển khai đầu tư Dự án**

Dự án có vai trò quan trọng, mang tính chiến lược dài hạn, tác động sâu, rộng tới mọi mặt của nền kinh tế - xã hội nước ta và có quy mô rất lớn, yêu cầu về công nghệ kỹ thuật phức tạp, lần đầu tiên được triển khai thực hiện ở Việt Nam. Do đó, để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả cho Dự án thì việc cho phép áp dụng một số cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt là rất cần thiết. Chính phủ đề xuất 19 nhóm cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt khác quy định pháp luật hiện hành, do đó đề nghị bổ sung đánh giá tác động đầy đủ, kỹ lưỡng hơn, để có giải pháp phù hợp nhằm hạn chế, khắc phục các tác động tiêu cực và báo cáo, xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền về nội dung của các cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt. Về cơ bản các cơ chế, chính sách đề xuất là cần thiết, trong đó một số cơ chế, chính sách đã được Quốc hội cho phép thời gian qua, tuy nhiên đề nghị tiếp tục rà soát, chỉnh lý các cơ chế, chính sách, trong đó lưu ý một số cơ chế, chính sách sau:

- **Về chính sách 2:** việc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn mỗi giai đoạn được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công, việc xác định mức vốn bố trí mỗi kỳ trung hạn của Dự án cần được tính toán, xác định rõ và nằm trong tổng thể Kế hoạch đầu tư công trung hạn cũng như trong kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia và kế hoạch vay, trả nợ công của từng giai đoạn. Vì vậy, một số ý kiến cho rằng, việc bố trí vốn trung hạn của Dự án và điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn cần trình Quốc hội xem xét, quyết định. Đối với việc điều chỉnh kế hoạch đầu tư công hằng năm, UBKT cho rằng, cần có chính sách đặc thù giao Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh kế hoạch vốn NSTW hằng năm giữa các bộ, cơ quan trung ương và địa phương để bố trí vốn cho Dự án.

- **Về chính sách 3:** theo quy định của Luật Đầu tư công, việc xác định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn là một trong những điều kiện quan trọng trong quá trình thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư một dự án đầu tư công. Dự án dự kiến sử dụng nguồn vốn rất lớn, do đó cần được xem xét kỹ lưỡng và thận trọng để bảo đảm cân đối nguồn lực chung của cả đất nước cũng như bảo đảm tính khả thi về nguồn vốn triển khai thực hiện Dự án, đồng thời phải bảo đảm thực hiện đúng quy định tại khoản 7 Điều 8 Quy định số 189-QĐ/TW của

Bộ Chính trị. Vì vậy, một số ý kiến đề nghị thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công về nội dung thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn. Trường hợp Chính phủ báo cáo giải trình rõ hơn, cụ thể hơn, có tính khả thi cao những vấn đề được đề cập nêu trên và được cấp có thẩm quyền cho phép thì có thể cân nhắc xem xét, quyết định khi có sự đồng thuận của Quốc hội.

- **Về chính sách 10:** quyết định chủ trương đầu tư Dự án chỉ bao gồm các nội dung cơ bản, cốt lõi, quan trọng, có ảnh hưởng trực tiếp đến Dự án để làm cơ sở đánh giá, giám sát việc triển khai thực hiện và sử dụng vốn hiệu quả, bảo đảm mục tiêu của Dự án đã được Quốc hội quyết định. Bên cạnh đó, Dự án có tổng mức đầu tư rất lớn nên việc thay đổi dưới 10% tổng mức đầu tư (khoảng 171.000 tỷ đồng) là số tiền rất lớn, tác động đến cân đối ngân sách nhà nước, bội chi và nợ công trong trung hạn và hằng năm. Do đó, cần được Quốc hội xem xét, quyết định để bảo đảm cân đối, tổng thể chung.

- **Về chính sách 18:** UBKT nhận thấy, qua kết quả giám sát việc triển khai thực hiện các dự án quan trọng quốc gia thời gian qua cho thấy mặc dù đã cho phép áp dụng các cơ chế, chính sách đặc thù, tuy nhiên do việc xây dựng các chính sách đặc thù chưa được rà soát kỹ lưỡng và lường hết các khó khăn, dẫn đến các địa phương có cách hiểu khác nhau, lúng túng trong việc áp dụng, do đó, đề xuất của Chính phủ là có cơ sở.

- **Về chính sách 19:** UBKT cho rằng, việc bổ sung các cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt, về bản chất là việc điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án. Bên cạnh đó, quy định như điểm a và điểm b chính sách 19 có thể sẽ dẫn đến cách hiểu Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ. Do Dự án có quy mô, tính chất phức tạp, việc điều chỉnh chủ trương đầu tư, bổ sung các cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt có thể có ảnh hưởng tác động lớn, do đó cần phải được Quốc hội xem xét, quyết định. Tuy nhiên, để bảo đảm tính cấp bách của Dự án, đề nghị Quốc hội xem xét ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định những nội dung thuộc thẩm quyền của Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Trên đây là Báo cáo tóm tắt thẩm tra về chủ trương đầu tư Dự án đường sắt tốc độ cao trên trục Bắc - Nam, UBKT trân trọng báo cáo Quốc hội xem xét, cho ý kiến./.

**ỦY BAN KINH TẾ**