

Mô hình đối tác công-tư: đòn bẩy tài chính cho xã hội hóa phát triển hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam

BÙI THỊ HOÀNG LAN

Cơ sở hạ tầng nói chung và cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng chưa đầy đủ được xác định là một nút thắt cổ chai trong phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam theo hướng công nghiệp hiện đại. Nhu cầu tài chính hàng năm của hạ tầng đường bộ nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển đất nước theo hướng công nghiệp hiện đại dự tính sẽ tăng nhiều, vào khoảng 31.918 tỷ đồng giai đoạn 2010-2020. Vì vậy, Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức về đảm bảo nguồn tài trợ đáp ứng nhu cầu đầu tư. Trong khi đó, cộng đồng doanh nghiệp khu vực tư nhân hiện nay cũng đã đủ năng lực tài chính, tỏ ra rất quan tâm và mong muốn tham gia đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo mô hình đối tác công - tư. Đây là là một giải pháp tài chính hiệu quả cho xã hội hóa đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam.

1. Khái quát về mô hình đối tác công - tư

1.1. Khái niệm

Đối tác công - tư (PPP: public - private - partner) có nghĩa là Nhà nước cho phép tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dịch vụ hoặc công trình công cộng, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và khu vực tư nhân được khuyến khích tham gia hợp tác bằng cơ chế thanh toán chất lượng dịch vụ. PPP là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công chất lượng cao. Hình thức hợp tác này sẽ mang lại lợi ích cho cả Nhà nước và người dân vì tận dụng được nguồn lực tài chính và lợi thế quản lý từ khu vực tư nhân, trong khi vẫn đảm bảo lợi ích của người dân

1.2. Các hình thức PPP cơ bản

- Xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT: build - operate - transfer) là mô hình mà doanh nghiệp thực hiện dự án sẽ thực hiện xây dựng và vận hành công trình trong một thời gian nhất định; sau đó chuyển giao toàn bộ cho Nhà nước.

- Xây dựng - chuyển giao - vận hành (BTO: build - transfer - operate) là mô hình dự án mà quyền sở hữu cơ sở hạ tầng

được chuyển giao ngay cho Nhà nước sau khi hoàn thành xây dựng, nhưng doanh nghiệp thực hiện dự án vẫn giữ quyền khai thác công trình.

- Xây dựng - sở hữu - vận hành (BOO: build - own - operate) là mô hình mà doanh nghiệp thực hiện dự án sẽ đứng ra xây dựng công trình, sở hữu và vận hành dự án.

- Nhượng quyền khai thác (franchise) là hình thức mà theo đó cơ sở hạ tầng được Nhà nước xây dựng và sở hữu nhưng giao (thường là thông qua đánh giá) cho tư nhân vận hành và khai thác.

- Thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành (DBFO: design - build - finance - operate) là mô hình mà khu vực tư nhân sẽ đứng ra xây dựng, tài trợ và vận hành công trình nhưng quyền sở hữu vẫn thuộc Nhà nước.

1.3. Một số mô hình PPP trên thế giới

Theo thông tin từ Dự án hỗ trợ đối tác công tư của ADB và AFD thì Anh là quốc gia đi tiên phong trong áp dụng mô hình PPP, với các chương trình tư nhân hóa nổi tiếng của cựu Thủ tướng M.Thatcher. Trong gần

Bùi Thị Hoàng Lan, TS., Trường đại học Kinh tế quốc dân.

20 năm (1987-2005), nước Anh có 725 dự án thực hiện theo mô hình PPP với tổng mức đầu tư trên 140 triệu bảng.

Nhật Bản cũng là quốc gia phát triển rất mạnh mô hình PPP. Các lĩnh vực được ứng dụng có hiệu quả là các dự án không thể hoặc khó áp dụng phương pháp cổ phần hóa và các dự án mà Nhà nước không thể tham gia trực tiếp như: sản xuất và phân phối điện, đường cao tốc, giao thông đô thị, dịch vụ cảng, cấp nước và các dịch vụ công cộng. Các lĩnh vực này có tác dụng lớn là giảm chi phí, giảm rủi ro và tạo môi trường cạnh tranh cao.

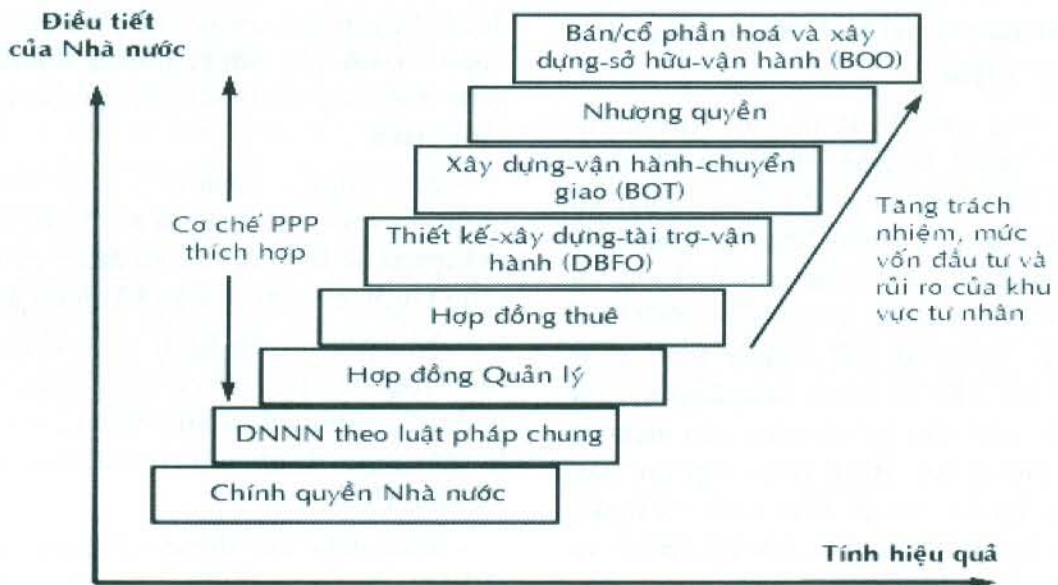
Ở các nước khác như Mỹ, Ôxtrâyliá, Pháp, Hàn Quốc... việc ứng dụng mô hình PPP chủ

yếu là các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công. Giai đoạn 2003-2010, tổng giá trị đầu tư theo hình thức PPP của các nước này khoảng 160 tỷ USD.

Ở khu vực Mỹ Latinh, trong 20 năm (1991-2010) đã có hơn 4.600 dự án thực hiện theo hình thức PPP, với tổng vốn cam kết là 1.615 tỷ USD, bao gồm cả việc tư nhân hóa các doanh nghiệp Nhà nước.

Nhìn chung, trên thế giới, hai lĩnh vực có tỷ trọng áp dụng mô hình PPP cao nhất là năng lượng và viễn thông, trong đó các dự án đầu tư theo phương thức xây dựng - sở hữu - vận hành (BOO) chiếm >50%, phần còn lại chủ yếu là BOT.

HÌNH 1: Mức độ trách nhiệm trong mô hình PPP



Nguồn : Kỹ yếu hội thảo hợp tác công tư PPPs năm 2007.

2. Nhu cầu đầu tư phát triển cho cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam

Việt Nam có kế hoạch xây dựng 6.000 km đường cao tốc vào năm 2025 với chi phí ước tính tổng cộng là 22,8 tỷ USD. Số liệu về thu hút khu vực tư nhân vào giao thông đường bộ trong thời gian qua cho thấy tình hình thiếu vốn vẫn xảy ra tại lĩnh vực giao thông vận tải

mặc dù vốn từ ngân sách vẫn tăng hàng năm khoảng 15%. Nhu cầu phát triển giao thông đường bộ là rất lớn, trong khi khả năng nguồn lực tài chính của Nhà nước không thể đáp ứng được thì việc khuyến khích tư nhân tham gia là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ chất lượng cao. Đây là hình thức tạo giá trị đồng tiền thông qua việc cùng thực hiện một dự án vì

lợi ích công cộng với một bên là cơ quan của nhà nước và một bên tư nhân. Hình thức này đem lại lợi ích rất lớn cho toàn xã hội như: giảm chi phí, giảm rủi ro và tạo ra môi trường cạnh tranh cao do những nhà cung cấp thuộc khu vực tư nhân nhanh nhạy hơn với sự cạnh tranh và các hình thức khuyến khích. Hơn nữa, nguồn tài chính bổ sung cho các dự án hạ tầng từ các nguồn vốn tư nhân có thể giúp làm giảm nhu cầu về vốn của các dự án giao thông đường bộ trọng điểm. Ngoài ra, công trình được khai thác có hiệu quả nhất và góp phần dịch chuyển gánh nặng thanh toán từ người chịu thuế sang người tiêu dùng bởi vì mục đích của họ là doanh thu và bù đắp chi phí.

Nhằm hoàn thành mục tiêu hiện đại hóa giao thông quốc gia, nâng cấp và bảo dưỡng hệ thống đường bộ, Bộ Giao thông vận tải đã có kế hoạch tăng nhanh đầu tư vào hạ tầng giao thông trong giai đoạn 2010-2020 để có thể đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng cao của việc vận chuyển hàng hóa và các nhu cầu giao thông trên cả nước. Tuy nhiên, Bộ Giao thông vận tải đang phải đối mặt với nhiều thách thức về đảm bảo nguồn tài trợ đáp ứng nhu cầu đầu tư. Đóng góp của ngân sách dự tính chỉ đạt 35-40% đầu tư cần thiết và tất cả nguồn tài trợ được xác định chỉ trang trải 60% nhu cầu trong giai đoạn đó. Đầu tư hàng năm vào cơ sở hạ tầng của Việt Nam chiếm từ 9-10% GDP (tỷ trọng này được đánh giá là cao so với tiêu chuẩn quốc tế). Trong bối cảnh cần phải tiếp tục tăng đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở mức 11-12% GDP, mà nguồn vốn ODA giảm đáng kể khi thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đạt mức trung bình thế giới, thì vấn đề huy động vốn sẽ thực sự căng thẳng đối với Việt Nam và vượt quá khả năng của Chính phủ (khoảng 2,5 tỷ USD/năm).

Trong khi đó, cộng đồng doanh nghiệp khu vực tư nhân hiện nay cũng đã đủ năng lực tài chính, và tỏ ra rất quan tâm, mong muốn tham gia đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam, thì thúc đẩy hình thức hợp tác

nhà nước - tư nhân tại Việt Nam là một giải pháp hữu hiệu theo hướng công nghiệp hiện đại. Mô hình PPP được coi giải pháp hiệu quả cho xã hội hóa xây dựng cơ sở hạ tầng nhanh chóng, hiệu quả, bền vững và giảm bớt gánh nặng đầu tư công của Chính phủ.

3. Mô hình PPP trong xã hội hóa đầu tư phát triển giao thông đường bộ Việt Nam

Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới giai đoạn 2005-2010, Việt Nam đã có hơn 30 dự án được ứng dụng theo hình thức PPP với mức vốn cam kết đầu tư khoảng 6,7 tỷ USD. Hai lĩnh vực chiếm tỷ lệ lớn nhất là điện và viễn thông, với các hình thức chủ yếu là BOT và BOO. Ngoài ra, một số dự án giao thông khác như BOT cầu Phú Mỹ, BOT cầu Cổ May hoặc dự án phát điện như điện Phú Mỹ và các nhà máy điện nhỏ khác theo hình thức BOO.

Riêng năm 2010, theo thống kê của Cục đầu tư nước ngoài, tổng số dự án cấp mới được đầu tư trực tiếp từ nước ngoài là 969 dự án, trong đó theo mô hình đầu tư BOT, BT, BTO có 6 dự án chiếm 1% trên tổng số dự án cấp mới. Nhưng số lượng dự án cấp mới chiếm 55% so với số dự án đầu tư theo hình thức BOT, BT, BTO là 11 dự án, chiếm % cao nhất trong số tất cả các hình thức đầu tư, so với năm 2009 không có dự án mới nào đầu tư theo hình thức BOT, BT, BTO đó là một sự khởi sắc tốt.

Về hình thức 100% vốn nước ngoài chỉ chiếm 8% trên tổng số dự án, số dự án cấp mới chỉ có 799 dự án trong khi tổng số dự án đăng ký là 9.599 dự án (tính hết ngày 21-12-2010), còn về hình thức liên doanh chỉ chiếm 7% trên tổng số dự án cấp mới đăng ký, hình thức cổ phần và hợp đồng hợp tác vốn đầu tư chiếm lần lượt là 4% và 1% trên tổng số dự án cấp mới. Hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT, BT, BTO đang phát triển theo chiều hướng tích cực. Dưới sự giám sát và hỗ trợ của Nhà nước, hình thức đầu tư theo mô hình PPP đã bắt đầu có sự tiến triển so với các hình thức đầu tư khác.

Các bộ, ngành chức năng của Việt Nam cũng rất tích cực xây dựng cơ chế, chính sách, tạo dựng hành lang pháp lý để PPP có cơ sở phát triển. Bộ Giao thông vận tải có riêng danh mục các dự án kêu gọi đầu tư, tuy nhiên các dự án PPP vẫn chưa thực sự được triển khai vào thực tiễn và chưa phát huy hiệu quả như kỳ vọng. Tháng 8-2012, Bộ Giao thông vận tải thành lập cơ quan tham mưu, quản lý và tổ chức thực hiện các quyền, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án đầu tư theo hình thức PPP, BOT, BT, BTO. Cùng với đó, một dự án được coi là thí điểm theo hình thức PPP là tuyến cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết cũng đã được Bộ thương thảo với các nhà đầu tư để sớm khởi công. Việc triển khai thành công dự án này được coi như sự khởi đầu thuận lợi để đầu tư PPP cho hàng loạt các công trình hạ tầng giao thông khác. Dưới đây là một số mô hình đang sử dụng tại Việt Nam:

- *Mô hình xây dựng - chuyển giao (BT)*

Mô hình xây dựng - chuyển giao (BT) đã được sử dụng rộng rãi trong giao thông đường bộ Việt Nam. Ví dụ như dự án đại lộ Nguyễn Văn Linh ở TP Hồ Chí Minh. Con đường được nhà đầu tư xây dựng và bàn giao cho chính quyền thành phố. Để đổi lại xây dựng con đường và phân bổ 30% vốn dự án, chính quyền thành phố giao cho nhà đầu tư quyền phát triển 600 ha đất ở hai bên đường.

Dự án đường và cầu Nguyễn Tri Phương ở TP Hồ Chí Minh cũng được xây dựng theo mô hình BT. Trong trường hợp này, sự đền bù cho nhà đầu tư là hình thức thanh toán chậm cho hoàn thành công việc.

- *Mô hình xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT)*

Một hợp đồng BOT gồm: phạm vi dự án; tiến độ xây dựng; tổng giá trị đầu tư của dự án (chi phí đầu tư (CAPEX) và phân lợi nhuận); thời gian thu phí. Thiết kế công trình do nhà đầu tư thực hiện trước khi ký hợp đồng BOT. Các đối tác BOT hoặc là công

ty xây dựng hoặc là một tổ hợp các công ty, và không phải là công ty dự án theo yêu cầu phải đóng 30% tổng vốn đầu tư từ nguồn vốn chủ sở hữu. Mức phí của các BOT được cố định ở mức tối đa là gấp 2 lần phí thu ở các đường cao tốc không phải BOT. Có 3 hình thức mô hình BOT đã được sử dụng trong các dự án giao thông đường bộ:

- BOT không có sự hỗ trợ của Chính phủ, trong đó giá trị đầy đủ của dự án được tài trợ bằng vốn của nhà đầu tư và các món vay của các tổ chức tài chính.

- BOT với sự hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ thông qua phần vốn đóng góp, như trường hợp cầu Rạch Miễu với 60% của giá trị đầu tư. Sự hỗ trợ này là của cả chính quyền Trung ương và chính quyền tỉnh.

- BOT với sự hỗ trợ trực tiếp của Chính phủ.

- Trên đường tránh thành phố Vinh (và cũng được đề xuất cho đường cao tốc Trung Lương - Cần Thơ), sự hỗ trợ trực tiếp được thực hiện bằng việc trao cho nhà đầu tư quyền thu phí tại một cơ sở ở gần đó.

- Sự hỗ trợ gián tiếp cũng có thể có dưới hình thức trao quyền phát triển đất đai trong hành lang con đường, như là được kiến nghị trong cho đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, và tỉnh lộ Hà Nội - Sơn Tây.

- *Mô hình Franchise (nhượng quyền khai thác)*

Sự bán quyền thu phí trên một đoạn đường hay một cái cầu hiện nay có thể được coi là một hình thức cho thuê theo đó sau khi dự án đã được thiết kế, xây dựng và hoạt động trong một thời gian, khu vực tư nhân có vận hành và tài trợ, nhà đầu tư và ngân hàng đánh giá (bán tài sản). Một trong các phương án mang dự án đó ra thị trường là đấu thầu dự án trên cơ sở tổng doanh thu do dự án mang lại. Tổ hợp hoặc nhà đầu tư đưa giá thầu cao nhất sẽ thắng thầu. Trong tổ hợp, một ngân hàng có thể tham gia, cả về vốn chủ sở hữu và về tỷ lệ nợ trong tổng tài trợ. Các dự án này có thời gian hoạt động từ

3 đến 5 năm, sau đó dự án lại được chuyển giao lại cho Nhà nước (điều khoản chuyển giao lại). Tác động của việc này là Chính phủ đã thực hiện chiết khấu các dòng tiền tương lai để nhận giá trị hiện tại từ các nhà đầu tư tư nhân và dùng tiền này để tài trợ các dự án đường mới. Theo cách này, chỉ một phần của sự quan tâm của đầu tư của khu vực tư nhân được huy động.

- *Mô hình thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành (DBFO)*

Từ năm 2010, Bộ Giao thông vận tải đã có tờ trình gửi Thủ tướng Chính phủ đề nghị phê duyệt dự án đầu tư xây dựng đường ô tô cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết (DPEP) (nằm trong tuyến đường bộ cao tốc Bắc – Nam). Đây được coi là lần đầu tiên cơ chế triển khai một dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông theo hình thức hợp tác PPP được đề cập một cách tương đối cụ thể. Quy mô của dự án đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết là đường cao tốc loại A, giai đoạn hoàn chỉnh 6 làn xe, trước mắt giai đoạn 1 là 4 làn. Dự án này có tổng chi phí xây dựng dự kiến khoảng 750 triệu USD sẽ được triển khai theo hình thức thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành - bảo dưỡng và chuyển giao sau 30 năm. Tuyến đường sẽ kết nối tỉnh Đồng Nai và thành phố du lịch ven biển Phan Thiết (Bình Thuận) với chiều dài 98,7 km, quy mô 4 làn xe. Cơ chế thực hiện sẽ do Bộ Giao thông vận tải là cơ quan nhà nước có thẩm quyền và sẽ lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án. Nhà đầu tư thứ nhất của dự án đã được Chính phủ lựa chọn là Công ty TNHH Tập đoàn Bitexco. Tập đoàn này sẽ đóng góp 60% phần vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp dự án. Nhà đầu tư thứ hai được lựa chọn thông qua đấu thầu cạnh tranh theo thông lệ PPP quốc tế và sẽ đóng góp 40% phần vốn chủ sở hữu còn lại. Bộ Giao thông vận tải vừa ban hành Quyết định 1777/QĐ-BGTVT phê duyệt hồ sơ mời sơ tuyển nhà đầu tư thứ hai thực hiện dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết thí điểm theo hình thức đối tác công - tư (PPP). Dự án hạ tầng giao

thông PPP đầu tiên này sẽ sử dụng nguồn lực từ khu vực tư nhân, có sự tham gia vốn của Nhà nước để đảm bảo tính khả thi về tài chính của dự án (VGF), đảm bảo sự hấp dẫn của dự án đối với các nhà đầu tư tư nhân. Nguồn tài chính của dự án này bao gồm vốn VGF, vốn vay và vốn chủ sở hữu. WB đã cam kết sử dụng nguồn vốn IDA để hỗ trợ Chính phủ trong việc tài trợ VGF cho dự án, đồng thời cam kết cung cấp nguồn vốn vay dài hạn IBRD cho Chính phủ và sau đó cho doanh nghiệp dự án vay lại để thực hiện. Công tác giải phóng mặt bằng và tái định cư đã được Chính phủ Việt Nam cam kết, triển khai thực hiện.

Việc tích cực khởi động và sớm khởi công tuyến đường ô tô cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết theo hình thức PPP là bước khởi đầu cho 27 dự án được đề xuất thực hiện thí điểm PPP, trong đó có tới 12 dự án hạ tầng giao thông đường bộ và 6 dự án xây dựng cảng (nội địa, hàng không).

4. Một số bài học rút ra nhằm thúc đẩy mô hình PPP trong xã hội hóa đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ

4.1. Về vốn đầu tư và chu kỳ thực hiện dự án

Cùng với việc tháo gỡ khó khăn về kinh phí chuẩn bị dự án PPP, Bộ Kế hoạch và đầu tư cần phối hợp chặt chẽ với các bên liên quan tăng cường hoạt động các Quỹ phát triển dự án (PDFs), Quỹ bù đắp thiếu hụt tài chính VGF để đảm bảo dự án PPP có khả năng thu hồi vốn và đảm bảo cho nhà đầu tư có mức lợi nhuận hợp lý khi tham gia dự án, tăng tính khả thi của dự án PPP. Hiện nay, tổng số vốn của Quỹ PDF là hơn 30 triệu USD. Đây là quỹ hỗ trợ dành cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền (khu vực công) chuẩn bị, lập báo cáo nghiên cứu khả thi và tiền khả thi dự án PPP, lập hồ sơ mời thầu, xây dựng hợp đồng PPP, hỗ trợ tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đã thực hiện trong dự án Dầu Giây - Phan Thiết. Ngoài ra, nguồn kinh phí sẽ được huy động từ một

số quỹ hỗ trợ đầu tư tư nhân, như: Quỹ phát triển hạ tầng (IFF), quỹ đầu tư của một số địa phương đã và đang hoạt động khá hiệu quả như ở Hà Nội, TP Hồ Chí Minh

Tuy nhiên, sự chậm trễ là rất phổ biến trong các dự án PPP. Có 3 lý do chính như sau:

- Chậm tiến độ trong thu hồi đất dành cho dự án làm cho nhà đầu tư không tiếp cận được khu đất dự án.
- Chậm trễ của nhà đầu tư về huy động vốn. Với các trường hợp này, công ty cổ phần do nhà đầu tư thành lập không có tài sản đáng kể và nếu không có “can thiệp” thì ngân hàng rất thận trọng trong việc cho một tổ chức không có tài sản thế chấp vay.
- Cần các thủ tục hành chính kéo dài cho đàm phán và trao thầu.

4.2. Về quy trình lựa chọn dự án

Cần chú trọng cần nhắc phát triển các cơ sở hạ tầng trong cùng một hành lang. Ví dụ: quốc lộ 2 Hà Nội – Vĩnh Yên, cùng với đường tránh Vĩnh Yên, có đoạn chạy song song với đường cao tốc Hà Nội - Lào Cai. Rõ ràng là cần có quy trình khắt khe hơn và xác định ưu tiên dự án nhằm tránh chồng chéo trong đầu tư và đảm bảo với nhà đầu tư là không có công trình cạnh tranh nào được tiến hành (hoặc một công trình hiện hành được nâng cấp) vì nếu có thì sẽ tác động tiêu cực đến doanh thu từ phí.

4.3. Tính minh bạch của quy trình đấu thầu và đàm phán

Các dự án đầu tư thực hiện theo mô hình PPP sẽ được ưu tiên lựa chọn đầu tư hàng đầu. Đặc biệt, các nhà đầu tư tư nhân có thể yên tâm về tính minh bạch, cạnh tranh trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án PPP thông qua hình thức đấu thầu rộng rãi. Ngoài việc đấu thầu quyền thu phí trên đường cao tốc, các dự án PPP có sự cạnh tranh không đáng kể. Các nhà đầu tư tiềm năng chuẩn bị đề xuất xây dựng dự án cụ thể và trình đề xuất lên Chính phủ. Quy trình đàm phán hợp đồng

PPP này có thể phù hợp cho tình hình hiện nay khi các nhà đầu tư hầu như toàn là các doanh nghiệp Nhà nước và do vậy có trường hợp cả hai bên đều hoạt động vì lợi ích công. Khái niệm này dường như cũng mở rộng đối với quy định về tài trợ món vay với lãi suất thấp hơn lãi suất thương mại từ các Ngân hàng thương mại quốc doanh.

Một vấn đề nữa là hiện tại có rất ít sự cạnh tranh về quyền xây dựng một dự án cụ thể làm cho nếu thực hiện đấu thầu cạnh tranh sẽ không khả thi. Một trong những trường hợp hiếm hoi có sự cạnh tranh về quyền xây dựng một dự án là đường cao tốc TP Hồ Chí Minh – Long Thành – Dầu Giây mà cả Tổng công ty Phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) và một tổ hợp do Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam (BIDV) đứng đầu đang tích cực theo đuổi. Thông số của dự án và các tiêu chí lựa chọn của nhà đầu tư không được xác định rõ trước khi xây dựng đề xuất của 2 tổ hợp dẫn đến sự khác nhau nhiều về cấu trúc của các đơn thầu. Kết quả là VEC được trao quyền phát triển mà không có một quy trình đấu thầu minh bạch và cạnh tranh nào. Do đó, dự án Dầu Giây- Phan Thiết được hy vọng là bước khởi đầu cho sự minh bạch hóa này.

4.4. Dự tính chi phí và dự tính tăng giá

Một đặc điểm lặp lại nhiều lần của các PPP đang hoạt động là sự tăng giá đáng kể của nhiều dự án. Điều này là do đánh giá thấp giá trị của đất trong giai đoạn nghiên cứu khả thi dự án, chậm trễ trong đền bù và giải phóng mặt bằng và tác động của lạm phát do tiến độ xây dựng chậm. Chính sách đền bù đất đai và giá do Chính phủ quy định, thường không phản ánh đúng thực tế giá thị trường của đất, dẫn đến các tranh chấp liên quan đến đền bù và trong một số trường hợp dự án bị chậm tiến độ và đẩy giá lên cao, như công trình cầu - đường Bình Triệu II, dự án BOT nâng cấp, mở rộng liên tỉnh lộ 15 giai đoạn 2, dự án BOT cầu Phú Mỹ.

4.5. Cạnh tranh công bằng giữa các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân

Các nhà đầu tư cho các dự án PPP phần lớn là các doanh nghiệp nhà nước. Điều này là dễ hiểu vì có ít công ty tư nhân với nguồn lực tài chính cung cấp đủ vốn cho hạ tầng đường bộ. Với các dự án hiện đang hoạt động hoặc đang thực hiện, ít công ty tư nhân đầu tư vào PPP với tư cách là các cổ đông thiểu số trong các ông ty cổ phần do các doanh nghiệp nhà nước đứng đầu.

Vị thế của VEC vừa là đại diện chủ sở hữu (nhà nước), vừa là nhà đầu tư của các đường cao tốc cũng là một quan ngại. VEC có nhiệm vụ phát triển hệ thống đường cao tốc Việt Nam và quản lý phí thu, thực hiện kinh doanh và dịch vụ nhằm hoàn trả món vay và sinh lời. Với nhiệm vụ này, VEC cạnh tranh trực tiếp với khu vực kinh doanh về quyền phát triển các dự án cụ thể. Hiện nay nhờ tiếp cận các khoản vay ưu đãi theo các thỏa thuận ODA, trái phiếu Chính phủ, VEC có lợi thế rõ ràng đối với các tổ chức kinh doanh tư nhân khi họ phải trả lãi suất thương mại cho các khoản tài trợ vay.

4.6. Sự chấp nhận phí của cộng đồng

Nói chung, các dự án liên quan đến thu phí người sử dụng đã được những người tham gia giao thông bằng xe phương tiện cơ giới chấp nhận. Tuy nhiên, cần ghi nhận là mức phí hiện nay tương đối thấp (200 đồng/km) và sự tăng đáng kể là cần thiết để đảm bảo tính khả thi tài chính của các dự án tương lai. Người sử dụng phản ứng vì phí cao nhưng chưa chắc chắn được đổi lại về thời gian đi lại ít hơn và an toàn đường bộ đảm bảo hơn. Dự án đường liên tỉnh 15 ở TP Hồ Chí Minh là một ví dụ thất bại về PPP do kết quả của phản ứng của công chúng đối với phí thu và tắc nghẽn ở trạm thu phí nằm trong nội thành. Phí trong khu vực nội thành có thể khó thực hiện.

4.7. Phân bổ rủi ro

Về các dự án PPP, không có sự xác định rõ ràng và phân bổ rủi ro dự án. Điều này

dẫn đến việc Chính phủ đảm nhận phần lớn rủi ro dự án, như công trình cầu - đường Bình Triệu II, dự án BOT nâng cấp, mở rộng liên tỉnh lộ 15 giai đoạn 2, dự án BOT cầu Phú Mỹ. Việc tăng giá không khuyến khích cho nhà đầu tư tối đa hóa hiệu quả và tối thiểu hóa chi phí tạo nên sức ép về ngân sách của Chính phủ trong xây dựng và đóng góp vào sự chậm trễ xây dựng, trong khi đó vẫn phải xem xét phê duyệt tăng quyết toán.

4.8. Năng lực thể chế của các cơ quan chính phủ quản lý PPP

Hiện nay còn thiếu các cán bộ cơ quan nhà nước được đào tạo và có kinh nghiệm cần thiết để đảm bảo rằng các dự án như thế được quy hoạch và thực hiện hiệu quả. Trong khi nhiều dự án đã được thực hiện thông qua các doanh nghiệp nhà nước sở hữu với cả hai bên phục vụ quyền lợi công, khi nhiều nhà đầu tư tư nhân liên quan (và đặc biệt nếu các nhà đầu tư nước ngoài và thực hiện dự án tích cực trong giao thông đường bộ Việt Nam) đến mức độ phức tạp của hợp đồng và các cuộc thảo luận có xu hướng vượt quá năng lực của cơ quan nhà nước được ủy quyền có nhiệm vụ quản lý hợp đồng.

5. Kết luận

Các hình thức tham gia của khu vực tư nhân, đặc biệt là mô hình đối tác công-tư đã đẩy nhanh tốc độ phát triển hạ tầng đường bộ Việt Nam bằng việc huy động các nguồn vốn bổ sung. Chúng tôi cho rằng cần có một số biện pháp đồng bộ khi áp dụng hình thức PPP vào Việt Nam để có hiệu quả. Đó là tạo lập khuôn khổ pháp lý và chính sách thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp, luật BOT/PPP, khung quy định về các khu vực rõ ràng. Trong hoàn cảnh Việt Nam đang thiếu hụt nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng như hiện nay, nhà đầu tư tư nhân nên tập trung hơn vào mô hình hợp tác công tư trong đó nhà đầu tư tư nhân có tham gia tài trợ dự án như BOT, BOO hơn các mô hình chỉ đóng góp kinh nghiệm, khả

năng điều hành quản lý như thiết kế-xây dựng hay vận hành-bảo dưỡng. Các nhà đầu tư nước ngoài với tiềm lực mạnh về nguồn vốn có thể làm một mình hay kết hợp hai, ba nhà đầu tư tư nhân tham gia hợp tác công tư. Riêng đối với nhà đầu tư tư nhân trong nước nên kết hợp nhiều công ty theo hình thức cổ phần nhằm khắc phục các hạn chế về quy mô, năng lực tài chính và giảm thiểu rủi ro đầu tư, có biên độ điều chỉnh để tránh thiệt hại cho nhà đầu tư cũng như chính quyền. Hợp đồng ký kết giữa chính quyền và nhà đầu tư cần rõ ràng, minh bạch là điều kiện tiên quyết để chính quyền đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và là cơ sở cho chính quyền tận dụng hiệu quả nhất tính năng động và cạnh tranh của khu vực tư nhân, góp phần tiết kiệm các chi phí về cơ sở hạ tầng của toàn xã hội. Hợp tác nhà nước - doanh nghiệp đã bổ sung và tăng cường chính sách quản lý hành chính công của chính phủ thông qua các điều khoản cải thiện chất lượng và dịch vụ cho công chúng dẫn đến cải thiện hạ tầng giao thông và tạo

điều kiện các cơ hội đầu tư nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội hóa đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ của đất nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kỷ yếu hội thảo hợp tác nhà nước-tư nhân PPP, Hà Nội 7- 2007.
2. Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27 - 11 - 2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT, Hợp đồng BTO và Hợp đồng BT.
3. Nguyễn Hồng Thái, "Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển CSHT giao thông", Tạp chí Khoa học giao thông, số tháng 9 - 2008.
4. Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP.
5. Quyết định 20/QĐ-BCĐPPP năm 2013 về Kế hoạch hoạt động của Ban Chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP).
6. Bùi Thị Hoàng Lan, Public-Private Partnership Investment in Transportation Infrastructure Regeneration: Concepts and Policy Implications for Vietnam, Vietnam Economic management Review ; Volume 4-2011.
7. PPP in Toll Roads in PRC - Worldbank 2002.
8. Private Participation in Infrastructure Projects of the Republic of Korea - Worldbank 2005.