Cần có cơ chế tài chính để khai thông nguồn vốn hỗ trợ phát triển hạ tầng

HOÀNG THẮNG

Các công cụ tài chính mà Chính phủ Việt Nam đang áp dụng đã bước đầu hỗ trợ cho dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT ở Việt Nam trở lên khả thi hơn về mặt tài chính, tạo sự đảm bảo nhất định cho các nhà đầu tư; tuy nhiên, nhiều nhà đầu tư cho rằng, Chính phủ cần phải có nhiều cơ chế hỗ trợ trực tiếp cũng như xây dựng cơ chế chia sẻ rủi ro với các nhà đầu tư hơn nữa để khai thông nguồn vốn một cách hiệu quả hơn.

Hỗ trợ trực tiếp

Theo quy định của pháp luật hiện nay, Chính phủ có thể hỗ trợ trực tiếp cho các dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT thông qua việc đầu tư vào các hạng mục hạ tầng cụ thể như xây dựng công trình phụ trợ hoặc chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư hoặc hỗ trợ chi phí trong giai đoạn đầu tư. Theo quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ, tổng số vốn nhà nước tham gia không quá 49% tổng mức đầu tư dự án; trong khi đó theo quy định của Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ, tổng phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng mức đầu tư của dự án. Phần tham gia này không phải là vốn góp cổ phần vào doanh nghiệp dự án, không gắn với phương án kinh doanh, phân chia lợi nhuận từ nguồn thu; do đó các dự án PPP hầu hết đều thực hiện theo Nghị định số 108/2009/NĐ-CP để có thể nhận được sự hỗ trợ từ Nhà nước nhiều hơn.

Đối với ngành giao thông, chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư thường chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong tổng mức đầu tư, do dự án đường bộ trải dài trên nhiều loại địa hình nên chi phí dự án gia tăng. Thêm nữa, các dự án BOT thu phí từ người sử dụng, nhà đầu tư phải sử dụng toàn bộ doanh thu, chủ yếu là từ thu phí, để hoàn vốn đầu tư và lợi nhuận. Việc áp dụng cơ chế phí đường bộ khiến cho các nhà đầu tư BOT đường bộ ít có dư địa trong thỏa thuận, đàm phán về giá vé.

Hiện nay, nhiều dự án BOT ngành giao thông đã và đang nhận hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho công tác giải phóng mặt bằng, tái định cư và xây dựng một số công trình phụ trợ. Tính đến tháng 5/2015, tổng số vốn ngân sách trung ương hỗ trợ cho các dự án BOT do Bộ Giao thông Vận tải quản lý ước khoảng 9.245 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ 4,6% ngân sách nhà nước hỗ trợ cho các dự án BOT giao thông đường bộ/tổng mức đầu tư của các dự án BOT (198.062 tỷ đồng). Điều này cho thấy sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước trực tiếp cho các dự án BOT thời gian qua còn khá ít.

Bên cạnh đó, phần hỗ trợ của Chính phủ cho dự án PPP bao gồm: Vốn ngân sách, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (trong trường hợp cấp phát) và vốn trái phiếu chính phủ. Còn các nguồn vốn khác như: Vốn tín dụng đầu tư phát triển, vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước, vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh sẽ dẫn tới nợ công xét về mặt vĩ mô, nhưng xét ở mức độ vi mô của dự án thì thực chất không phải là vốn nhà nước hỗ trợ cho doanh nghiệp vì doanh

nghiệp dự án vẫn phải hoàn trả lại cho Nhà nước.

Đối với các dự án PPP, nhất là ngành giao thông, thường phải sử dụng nhiều đất nên chi phí giải phóng mặt bằng thường chiếm một tỷ lệ tương đối lớn so với tổng chi phí đầu tư xây dựng công trình.

Trong thời gian qua, việc triển khai hàng loạt các dự án BOT của ngành giao thông thì khu vực tư nhân vẫn phải chịu chi phí giải phóng mặt bằng. Theo quy định hiện nay, chi phí giải phóng mặt bằng, tái định cư do Nhà nước hỗ trợ không tính vào tổng vốn đầu tư để hoàn vốn dự án, song vẫn tính vào tổng mức đầu tư; do vậy, tỷ lệ tham gia của Nhà nước như quy định hiện nay làm cho các dự án PPP, nhất là các dự án có chi phí đền bù giải phóng mặt bằng, tái định cư, chưa thật sự hấp dẫn với các nhà đầu tư tư nhân.

Ngoài ra, việc quy định nguồn vốn phục vụ công tác giải phóng mặt bằng sẽ lấy từ nguồn ngân sách địa phương dường như không có tính khả thi cao do khả năng ngân sách địa phương còn hạn chế, nhất là các địa phương khó khăn; thậm chí, đối với các chi phí do ngân sách trung ương chi trả cũng rơi vào tình thế tương tự; vì thế đã làm ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ đầu tư của các dự án PPP.

Ưu đãi về chính sách thuế

Các dự án BOT, BTO, BT không có ưu đãi về thuế so với các dự án đầu tư khác. Tuy nhiên do các dự án BOT, BTO, BT thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng (nước, điện, hệ thống cấp thoát nước, cầu đường bộ, đường sắt, cảng hàng không, cảng biển, sân bay, nhà ga) thuộc lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư theo quy định của Chính phủ, nên chính sách ưu đãi về thuế được xem xét áp dụng mức cao hơn so với dự án thông thường. Cụ thể: Đối với thuế đất: Miễn tiền thuế đất hoặc tiền sử dụng đất phải nộp; đối với thuế thu nhập doanh nghiệp: Miễn, giảm trong một thời gian, thế xuất áp dụng thấp hơn so với các dự án kinh doanh khác (miễn thuế 4 năm, giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo, thuế áp dụng 10% trong vòng 15 năm đối với dự án đường giao thông); đối với thuế xuất nhập khẩu: Miễn đối với hàng hóa nhập khẩu để tạo tài sản cố định của dự án bao gồm cả nguyên vật liệu, vật tư thiết bị đồng bộ; đối với thuế giá trị gia tăng: Các doanh nghiệp dự án BOT, BTO, BT được hưởng ưu đãi về VAT theo quy định hiện hành.

Tuy nhiên, do đặc điểm của các dự án BOT, BTO có chi phí đầu tư ban đầu lớn nên trong những năm đầu dòng tiền của dự án thường âm nên dường như các dự án BOT, BTO cũng chưa được hưởng lợi nhiều từ các quy định về các ưu đãi về thuế.

Chính sách giá, phí

Hiện nay, Việt Nam áp dụng cơ chế giá, phí để quản lý các dịch vụ hạ tầng nhằm đảm bảo mức chi phí phù hợp với thu nhập của người dân cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp phát triển.

Việc áp dụng cơ chế phí, giá cho các dịch vụ hạ tầng tạo ra những lợi thế khác nhau cho các ngành. Đối với các dịch vụ áp dụng cơ chế phí, việc xác định mức phí, lộ trình tăng phí, thủ tục thu phí phải theo quy định của pháp luật hiện hành; trong khi đó đối với cơ chế giá thì cơ chế quản lý của nhà nước không chặt chẽ như phí, thậm chí nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể sử dụng mức giá để bù đắp những thiếu hụt tài chính mà không đòi hỏi Nhà nước phải hỗ trợ trực tiếp. Giá dịch vụ trong trường hợp này có thể sử dụng là một tiêu chí để lựa chọn nhà đầu tư.

Đối với các dự án BOT ngành giao thông, doanh nghiệp dự án BOT bán trực tiếp dịch vụ và thu phí từ người sử dụng, phí sử dụng đường bộ chính là mức phí mà doanh nghiệp BOT ký hợp đồng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ưu điểm của phương thức này là ngân sách nhà nước không phải bù đắp phần thiếu hụt doanh thu cho doanh nghiệp BOT; tuy nhiên, rủi ro về doanh thu đối với các doanh nghiệp BOT là rất lớn.

Các cam kết bảo lãnh vốn vay cho nhà đầu tư

Theo quy định tại Luật Quản lý nợ công, doanh nghiệp thực hiện dự án phải đảm bảo tối thiểu 20% vốn chủ sở hữu so với tổng mức đầu tư của dự án. Đối với trường hợp doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài, Chính phủ chỉ bảo lãnh 80% vốn vay trên tỷ lệ số vốn bên Việt Nam tham gia liên doanh.

Ngoài ra, quyền thế chấp tài sản hình thành, quyền mua ngoại tệ, cam kết hay bảo lãnh khác đối với nhà đầu tư cũng được Chính phủ xem xét áp dụng đối với các dự án PPP. Việt Nam hiện không áp dụng hình thức bảo lãnh tỷ giá ngoại hối như một số quốc gia đang phát triển khác. Các nhà đầu tư nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam thường huy động nguồn vốn trên thị trường quốc tế bằng đồng ngoại tệ, họ có thể phải sử dụng

ngoại tệ để mua thiết bị nhập khẩu trang thiết bị, chi trả vốn vay và lãi vay, chuyển lợi nhuận về nước bằng ngoại tệ; trong khi đó nguồn thu từ những dự án ở Việt Nam là đồng nội tệ.

Mặc dù thị trường ngoại hối của Việt Nam trong khoảng gần 2 năm gần đây tương đối ổn định; song, nhiều nhà đầu tư vẫn cho rằng, có rất nhiều rủi ro về tỷ giá hối đoái; đồng thời, nhu cầu chuyển đổi sang đồng ngoại tệ của các nhà đầu tư lớn hơn nhiều so với khả năng cung cấp của Chính phủ. Với quy định hiện nay, Việt Nam không áp dụng hình thức bảo lãnh tỷ giá hối đoái, chỉ áp dụng bảo đảm về ngoại hối.

Các hình thức bảo lãnh khác

Việt Nam không áp dụng hình thức bảo lãnh doanh thu tối thiểu. Đối với các dự án giao thông trong điều khoản Hợp đồng BOT thường có điều khoản quy định về điều chỉnh phương án tài chính; trong đó, trường hợp doanh thu thực tế thay đổi 5 -10% so với doanh thu dự kiến thì hai bên sẽ đàm phán và điều chỉnh lại phương án tài chính. Về cơ bản, ngành giao thông đã có những bảo lãnh doanh thu cho dự án, tạo tính an toàn và chia sẻ rủi ro với nhà đầu tư.

Theo quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, trong trường hợp cần thiết, Chính phủ quy định cơ quan có thẩm quyền bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, tiêu thụ sản phẩm và các nghĩa vụ hợp đồng khác cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án hoặc các doanh nghiệp khác tham gia thực hiện dự án và bảo lãnh nghĩa vụ của các doanh nghiệp nhà nước bán nguyên liệu, mua sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp dự án.

Thách thức đang ở phía trước

Có thể nói, trong thời gian, hệ thống cơ sở hạ tầng đã phần nào đáp ứng được nhu cầu phát triển của Việt Nam. Các nguồn lực, nhất là nguồn lực tài chính, đã giúp làm giảm áp lực về ngân sách cho Chính phủ. Song, thị trường PPP Việt Nam vẫn đang ở giai đoạn đầu của sự phát triển. Trên thực tế, thị trường PPP Việt Nam vẫn chưa đủ hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Cơ chế hỗ trợ về tài chính của Chính phủ cùng với những yếu tố nội hàm của nền kinh tế Việt Nam như: Thị trường ngoại hối còn chứa đựng nhiều rủi ro cho nhà đầu tư, nhất là đối với các dự án sử dụng ngoại tệ; yếu kém của các doanh nghiệp trong nước không có khả năng huy động được nguồn vốn có chi phí thấp trên thị trường vốn quốc tế; thị trường vốn trong nước còn kém phát triển... Do đó, Chính phủ phải hỗ trợ chi phí đầu tư ban đầu, ưu đãi về thuế tương đối đơn giản, phù hợp với trình độ quản lý của Việt Nam.

Mặc dù, mức giá, phí giao thông, xử lý rác, nước... hiện chỉ có khả năng bù đắp một phần nhỏ chi phí đầu tư khai thác, trong khi đó khả năng hỗ trợ của Nhà nước cho các dự án cũng còn nhiều hạn chế do những khó khăn của ngân sách nhà nước trong các năm qua; nhưng với mức hỗ trợ của ngân sách cho các dự án BOT, BTO, BT tối đa không quá 49% tổng mức đầu tư và hỗ trợ cho các hạng mục giải phóng mặt bằng, công trình phụ trợ cũng đã bước đầu đã giúp nhiều dự án trở lên khả thi hơn về tài chính.

Hơn nữa, sự thất bại của một số dự án PPP trong ngành giao thông như công trình cầu đường Bình Triệu II, dự án BOT nâng cấp, mở rộng liên tỉnh lộ 15 giai đoạn 2 (thành phố Hồ Chí Minh) và gần đây là dự án cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết đã cho thấy việc triển khai thực hiện thành công các dự án PPP ở Việt Nam không phải là việc dễ dàng. Những vấn đề liên quan đến cơ chế tài chính (phần tham gia của Nhà nước, cơ chế bảo đảm chuyển đổi ngoại tệ, bảo lãnh doanh thu, bảo lãnh tỷ giá hối đoái,...) luôn là những nội dung khó khăn nhất để nhà đầu tư, tổ chức tín dụng, Chính phủ có thể đàm phán trong quá trình thương thảo hợp đồng PPP.

Sự thiếu minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước, yếu kém trong công tác dự báo luôn là những "nỗi lo" mà nhiều nhà đầu tư chưa thấy tự tin khi bỏ vốn đầu tư tại thị trường Việt Nam. Cơ chế quản lý phí, giá còn chưa thật phù hợp với cơ chế thị trường, nhà đầu tư luôn bị động trong việc xác định mức "giá" dịch vụ công khiến các giả định mức giá, doanh thu của dự án trở lên kém tin cậy.

Do đó, với quy định mới của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP hi vọng sẽ khai thông nguồn vốn của khu vực tư nhân chảy vào đầu tư các dự án phát triển hạ tầng cho Việt Nam. Để có thể cải thiện được môi trường đầu tư nhằm thu hút các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào các dự án phát triển hạ tầng theo mô hình PPP, bên cạnh những thuận lợi nhất định, Chính phủ còn phải đối diện với rất nhiều thách thức phía trước ■