

# Những hạn chế và hướng tháo gỡ để đẩy mạnh hình thức hợp tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ

(Tiếp theo số tháng 5/2014)

PGS. TS. NGUYỄN HỒNG THÁI  
*Trường Đại học Giao thông vận tải*  
 ThS. NGUYỄN ĐỖ TRUNG  
*Bộ Giao thông vận tải*

**Tóm tắt:** Đầu tư cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công - tư (Public Private Partnership - PPP) là chủ đề được nhiều người quan tâm. Chính phủ đã nhận thấy đầu tư phát triển hạ tầng theo hình thức PPP là hướng đi đúng đắn, tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công cộng chất lượng cao. Chương trình thí điểm mô hình PPP thực hiện trong thời gian qua đã khẳng định được một số tác động tích cực. Tuy nhiên, còn khá nhiều vấn đề hạn chế, bất cập trong quá trình triển khai mô hình PPP. Bài viết này đề cập tới những hạn chế, bất cập và hướng tháo gỡ nhằm đẩy mạnh hình thức PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam trong thời gian tới.

**Abstract:** Infrastructure investment through Public Private Partnership (PPP) is an interest topic in Vietnam. There is a growing recognition by the government that PPP is a model to optimize investment performance and provide high - quality public services. The PPP pilot program implemented in past years has demonstrated a number of positive effects. However, there have been some inhibiting constraints to implementing PPP. This article refers to the most inhibiting constraints and the solutions to promote PPP in road transport infrastructure development in Vietnam in the coming years.

### 3. Hướng tháo gỡ những vướng mắc, bất cập trong áp dụng mô hình hợp tác công tư cho phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ Việt Nam

#### 3.1. Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý cho PPP

Với những hạn chế, bất cập của khung pháp lý cho PPP hiện tại, việc hợp nhất Nghị định 108 và Quyết định 71 thành Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP là thực sự có ý nghĩa. Về lâu dài, cần sớm thiết lập một khung thể chế minh bạch, hiệu quả và hoàn chỉnh cho hình thức đầu tư đối tác công - tư (PPP) như ban hành Luật PPP để đạt tính pháp lý cao nhất. Với quan điểm chính là xây dựng từng bước từ Quyết định lên Nghị định và cuối cùng là Luật PPP, kết hợp kinh nghiệm rút ra từ những dự án PPP thí điểm như hiện nay, Nghị định PPP ban hành cần nghiên cứu tính đồng bộ với các văn bản luật khác, bao trùm được các nội dung liên quan tới mô hình PPP.

Những nội dung chính bao gồm quy định *hỗ trợ và cam kết của nhà nước* với các dự án PPP như hỗ trợ ưu đãi về thuế, đất đai, bảo lãnh tín dụng, bảo đảm về doanh thu, cơ chế thu phí hoàn vốn và sinh lời, bảo đảm tỷ giá hối đoái, quy định rõ *trách nhiệm quyền lợi*

*các bên tham gia như* biện pháp buộc thực hiện cam kết, quy định phù hợp linh hoạt phần tham gia vốn của Nhà nước; qui định về *qui trình lựa chọn nhà đầu tư minh bạch*, tạo động lực hấp dẫn nhà đầu tư. Có như vậy thì nhà đầu tư nhân mới yên tâm đầu tư dài hạn với những dự án PPP.

#### 3.2. Nâng cao tính khả thi của dự án hợp tác công tư (PPP) đường bộ

- Lựa chọn dự án PPP phù hợp, thực hiện đánh giá dự án khả thi:

Không phải tất cả các dự án hạ tầng đường bộ đều có thể áp dụng mô hình PPP mà việc áp dụng cần có chọn lọc. Một quy trình lựa chọn dự án khắt khe và xác định những dự án ưu tiên áp dụng mô hình PPP sẽ giúp giảm nguy cơ chông chéo trong đầu tư và đảm bảo lợi ích cho nhà đầu tư. Nhóm tư vấn quốc tế cho mô hình PPP tại Việt Nam đã nêu ra vấn đề cần phải tiến hành lựa chọn sơ bộ các dự án tiềm năng để có thể lựa chọn đúng và tạo dựng được hệ thống dự án PPP thành công. Việc sàng lọc và lựa chọn sơ bộ được thực hiện nhằm loại trừ các dự án không phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP, chưa thực sự cần thiết hoặc không mang lại được lợi ích rõ ràng, hoặc các dự án dự đoán sẽ gặp nhiều khó khăn, gây cản trở hoặc trì hoãn đến quá trình triển khai.

Cơ quan chức năng cũng cần xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án hạ tầng đường bộ theo hình thức đối tác công tư đảm bảo tính khả thi. Những yếu tố chủ yếu đánh giá mức độ khả thi của dự án hạ tầng đường bộ PPP bao gồm: (1) khả thi về kỹ thuật, công nghệ, khả thi về tiến độ lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, khả năng vận hành, khai thác, (2) khả thi về giải pháp tài chính, cấp vốn của các bên tham gia, (3) khả thi về mặt môi trường, an sinh xã hội, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, (4) khả thi trong đánh giá về chi phí lợi ích, tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) của dự án đạt yêu cầu, khả năng đem lại giá trị đồng tiền (Value for Money-VfM) thông qua công cụ dự án đối sánh (Public Sector Comparator-PSC). Ngân hàng Thế giới đánh giá về công cụ dự án đối sánh PSC để tính giá trị đồng tiền VfM là phương pháp được khu vực công sử dụng để đưa ra quyết định bằng cách kiểm tra liệu một đề xuất đầu tư tư nhân có cung cấp giá trị đồng tiền hay đem lại hiệu quả đầu tư khi so sánh với giải pháp hiệu quả nhất của hình thức đầu tư khác, đặc biệt là hình thức nhà nước tự đầu tư từ ngân sách hay đi vay vốn. Công cụ này cho phép các

chính phủ đánh giá mức độ hiệu quả hơn của hình thức PPP với sử dụng vốn nhà nước, tức là tiết kiệm hơn cho toàn xã hội. Việc phân tích giá trị đồng tiền VfM phải được tiến hành đồng thời với lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

- *Tăng tính hấp dẫn của các dự án hạ tầng đường bộ PPP thông qua việc hài hòa lợi ích và chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và nhà đầu tư tư nhân:*

Các đối tác công và tư khi tham gia PPP cần phải xác định và hiểu rõ rất cả các rủi ro tiềm tàng liên quan đến PPP để đảm bảo rằng các rủi ro được phân chia một cách hợp lý. Rủi ro sẽ được phân chia cho bên có khả năng tài chính và kỹ thuật tốt nhất để xử lý chúng. Hai vấn đề hàng đầu mà đối tác tư nhân quan tâm khi quyết định đầu tư theo phương thức PPP, đó là cơ chế vay vốn và hoàn vốn. Dự án PPP đường bộ vốn quy mô lớn, đa phần nhà đầu tư phải đi vay mới đủ năng lực tài chính. Khoản vay này sẽ không dễ hoàn trả nếu như nhà nước không bảo lãnh vốn vay và ưu tiên hoàn vốn cho doanh nghiệp. Việc tính toán hợp lý, tạo ra nguồn thu cho dự án như xác định dòng tiền thu phù hợp, tính toán lưu lượng xe đảm bảo có ý nghĩa quan trọng. Các dự án đường bộ cao tốc PPP có chi phí đầu tư lớn, suất đầu tư cao, để đàm phán hợp đồng hợp tác thành công thì ngoài yếu tố mức thu phí cao thì cần có khoản góp vốn của Nhà nước để đảm bảo tính khả thi của dự án (gọi là VGF). Một hình thức phổ biến khác là việc nhà nước cung cấp bảo lãnh về doanh thu (Minimum Revenue Guarantee) nếu doanh thu của dự án do nhà nước kêu gọi đầu tư thấp hơn dự tính trong hợp đồng ký kết. Đối với dự án do các lý do bất khả kháng bị chấm dứt thì nhà nước sẽ tiếp nhận và trả một số tiền để bồi thường cho nhà đầu tư hay có thể thực hiện việc mua lại dự án.

- *Nâng cao độ chính xác trong việc dự tính chi phí và nguồn thu dự án PPP:* Tổng mức đầu tư lập không chính xác dẫn đến việc tăng giá đáng kể trong nhiều dự án. Với đặc trưng dự án đường bộ thực hiện trong thời gian dài nên giai đoạn nghiên cứu khả thi nhất thiết phải thực hiện dự tính chính xác chi phí xây dựng và giải phóng mặt bằng có tính đến những biến động của thị trường trong thời gian dài. Nguồn thu chủ yếu của các dự án PPP đường bộ dựa vào thu phí, phụ thuộc vào lưu lượng xe và loại xe. Việc xác định chính xác lưu lượng xe, tỷ lệ tăng trưởng phương tiện lưu thông thu phí trong vùng, nguồn thu từ khai thác không gian dự án sẽ tạo dựng niềm tin kêu gọi các nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án.

**3.3. Lựa chọn nhà đầu tư tư nhân phù hợp thông qua quy trình đấu thầu dự án PPP đường bộ minh bạch, cạnh tranh**

Nhiều nghiên cứu trên thế giới đã chỉ ra rằng, Chính phủ cần lựa chọn các nhà đầu tư tư nhân phù hợp có năng lực và vững mạnh, sự thành công của dự án PPP phụ thuộc nhiều vào sự lựa chọn này. Đối với dự án công trình hạ tầng đường bộ thì đối tác tư nhân sẽ thực hiện từ việc tài trợ vốn, thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo dưỡng và cung cấp dịch vụ khai thác trong suốt thời gian nhượng quyền. Vì vậy, vai trò của nhà đầu tư tư nhân trong dự án là rất lớn và thông qua hình thức đấu thầu mới có thể lựa chọn được nhà đầu tư đảm bảo năng lực. Phía nhà nước tổ chức đấu thầu các dự án PPP đường bộ công khai, minh bạch; kiểm soát chất lượng dự án và tổng mức đầu tư, phần

việc còn lại giao cho đối tác tư nhân chủ động thực hiện. Đây chính là thông lệ quốc tế áp dụng cho các dự án PPP đường bộ. Các chuyên gia đấu thầu của WB đã chỉ ra rằng: “Đấu thầu cạnh tranh sẽ kích thích sáng tạo mới, đảm bảo tính minh bạch, cho phép có nhiều lựa chọn hơn về nhà đầu tư khi triển khai dự án đường bộ trong hình thức PPP”. Lựa chọn được nhà đầu tư tư nhân phù hợp chủ yếu là trên góc độ năng lực tài chính. Đánh giá năng lực tài chính nhà đầu tư không chỉ xác định dựa trên việc đánh giá tỷ lệ vốn chủ sở hữu trên tổng mức đầu tư dự án mà còn được xem xét tới khả năng xác định rủi ro tài chính từng dự án và kế hoạch cũng như kinh nghiệm ứng phó các rủi ro này. Thông qua đấu thầu cạnh tranh sẽ đánh giá nghiêm túc được năng lực tài chính các nhà đầu tư, đánh giá được tiêu chí giá trị đồng tiền (VfM), đảm bảo được sự thành công của dự án PPP đường bộ.

*Đảm bảo cạnh tranh công bằng giữa các DNNN và các doanh nghiệp tư nhân:* Để đảm bảo tính cạnh tranh minh bạch, các văn bản hướng dẫn và tài liệu thông tin về dự án và đấu thầu cần được cung cấp rộng rãi và được tiêu chuẩn hóa. Các nhà đầu tư cho các dự án PPP đường bộ hiện nay 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 đặc điểm của khu vực tư nhân ở Việt Nam đang trong giai đoạn phát triển, các công ty tư nhân được thành lập tương đối gần đây với khả năng tài chính yếu hơn các doanh nghiệp nhà nước, do vậy không thể cạnh tranh trực tiếp với các DNNN. Các công ty tư nhân chủ yếu có tính linh hoạt hơn và hướng thị trường hơn, có thể mang đến các kỹ năng kinh doanh phục vụ phát triển và thực hiện dự án nhanh chóng và hiệu quả hơn, trở thành những đối tác hữu ích cho các doanh nghiệp nhà nước.

Một điều đáng nói là mục tiêu quan trọng nhất của PPP là huy động nguồn vốn ngoài ngân sách để bổ sung vốn đầu tư phát triển giao thông, nên nếu các đối tác ký kết các hợp đồng BOT chỉ là các doanh nghiệp Nhà nước thì sẽ giảm đi rất nhiều hiệu quả huy động vốn. Khái niệm nhà đầu tư tư nhân trong dự án PPP cần phải được hiểu chính xác là đối tác sở hữu nguồn vốn đầu tư. Nếu dự án PPP đường bộ không có sự phân biệt rõ ràng nguồn vốn đầu tư sẽ vô hình chung chuyển thành “đối tác công - công” vì chỉ có doanh nghiệp nhà nước tham gia vào trong dự án.

**3.4. Nâng cao năng lực cạnh tranh khu vực tư nhân:**

Bao gồm năng lực tài chính, năng lực hợp tác, quản lý và chuyên môn trong dự án PPP đường bộ. Khu vực tư nhân cần nhận thức rõ vai trò quan trọng nâng cao năng lực cạnh tranh cả trước và sau khi ký kết hợp đồng hợp tác. Giai đoạn trước hợp đồng, doanh nghiệp tư nhân thể hiện năng lực cạnh tranh và kinh nghiệm để chiếm lĩnh thị trường, tham gia và thắng thầu một cách minh bạch. Giai đoạn sau ký kết hợp đồng, năng lực này càng cần thể hiện rõ trong đảm bảo thực hiện cam kết hợp đồng với chi phí thấp nhất nhưng hiệu quả đầu tư cũng như lợi ích xã hội đem lại là cao nhất. Trong dự án PPP đường bộ, nhà đầu tư tư nhân tham gia ngoài mục tiêu lợi nhuận thì yếu tố chú trọng đảm bảo quyền lợi người sử dụng hạ tầng, tham khảo ý kiến, tăng cường mối quan hệ tin tưởng của người dân chính là cách tốt nhất để duy trì tính bền vững, phát triển trong hoạt động của mình.

### 3.5. Sự cần thiết hỗ trợ của Chính phủ

Để thu hút khối tư nhân tham gia đầu tư bằng hình thức PPP trong phát triển hạ tầng đường bộ thì sự hỗ trợ từ Chính phủ là quan trọng. Chính phủ không chỉ thể hiện vai trò trong việc thiết lập một môi trường đầu tư thuận lợi, ổn định điều kiện kinh tế, xã hội, pháp lý, điều kiện kinh tế vĩ mô tại địa phương dự án triển khai mà còn trực tiếp tham gia, hỗ trợ vào từng dự án đường bộ cụ thể.

- **Tăng cường khả năng thực thi cam kết trách nhiệm của khu vực công:** Phương thức PPP trong thời gian tới sẽ phát huy được ưu thế khi thể hiện được trách nhiệm và nghĩa vụ của nhà nước cao hơn như việc trực tiếp góp vốn, trách nhiệm trong việc qui định những cơ chế chính sách ưu đãi phù hợp từng dự án, thực thi các cam kết và cơ chế điều đảm bảo lợi nhuận kỳ vọng, có thể điều chỉnh mức phí dự án do tác động trượt giá, cam kết đảm bảo công trình xây dựng trong tương lai không làm giảm tính cạnh tranh của công trình dự án, chia sẻ rủi ro với khu vực tư nhân, cam kết trong tiến độ giải phóng mặt bằng, tái định cư, cam kết đảm bảo suất thu lợi nội tại thỏa thuận trước trong hợp đồng.

- **Hỗ trợ từ Chính phủ:** Việc thu xếp tài chính trước khi ký kết hợp đồng PPP đường bộ thường mất nhiều thời gian. Thứ ba, yêu cầu số vốn tự có của nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án theo hình thức đầu tư PPP ngặt nghèo hơn. Trong khi NĐ 108 chỉ yêu cầu các nhà đầu tư phải có vốn tự có tối thiểu 15% trên tổng giá trị đầu tư của dự án, thì tỷ lệ vốn tự có của nhà đầu tư phải đáp ứng theo quy chế thí điểm PPP lên đến 30%. Với nhiều nhà đầu tư tư nhân trong nước, điều kiện này gây không ít khó khăn cho họ. Về phần vốn đóng góp từ khu vực công, hiện nay theo quy định cao nhất ở dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO là 49%, tỷ lệ này chỉ còn 30% đối với các dự án đầu tư theo hình thức PPP. Đối với các dự án PPP đường bộ sắp tới, Chính phủ cần nghiên cứu mở rộng mức độ đóng góp nhằm tăng tính khả thi về tài chính cho dự án (gọi là VGF). Đây cũng là yếu tố quan trọng mà nhà đầu tư sẽ đặt lên bàn cân để lựa chọn dự án tham gia.

### 4. Kết luận

Hợp tác công tư trong giao thông đường bộ là chủ đề cần phải phân tích và nghiên cứu hơn nữa, đặc biệt khi bắt đầu bắt tay vào triển khai từng dự án cụ thể. Mặc dù còn sớm để đánh giá sự thành công của mô hình Hợp tác công tư trong đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ thời gian qua nhưng với những kết quả đạt được có thể khẳng định phần nào PPP cho hạ tầng giao thông đường bộ là một xu thế tất yếu, các bên tham gia đã thể hiện được quyết tâm và chuyển biến trong nhận thức khi triển khai mô hình. Bên cạnh việc thực hiện những giải pháp hoàn thiện khung khổ pháp lý, tăng cường năng lực thể chế, năng lực triển khai dự án PPP, tạo dựng cơ chế chia sẻ rủi ro thì một điểm quan trọng cần chú ý tới là việc tiếp cận có tính thị trường đối với mô hình này, xây dựng các dự án thí điểm có tính thương mại cao để hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân, từ đó tạo dựng được một hệ thống các dự án PPP giao thông đường bộ □

#### Tài liệu tham khảo

[1]. Bộ GTVT (2009), *Dự án nâng cấp mạng lưới*

*đường bộ: Hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) trong ngành Đường bộ.*

[2]. Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Chính phủ về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác Công - Tư.

[3]. Nghị định số 78/2007/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT.

[4]. Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT.

[5]. Tổng cục thống kê, "Kinh tế - xã hội Việt Nam mười năm 2001 - 2010", NXB. Thống kê 2011.

[6]. Đinh Kiên (2010), *Nghiên cứu các giải pháp thu hút vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT* (Đề tài cấp bộ - Mã số B2008-03-35).

[7]. Tiến Mạnh (2014), *Bộ GTVT quyết tăng thêm vốn ngoài ngân sách*, Báo GTVT, <http://www.giao-thongvantai.com.vn>.

[8]. Bích Thảo (2014), *Để sử dụng hiệu quả nguồn lực có hạn cho các dự án PPP*, Báo Đầu tư, <http://muasamcong.vn/danh-muc-tin/Detail/de-su-dung-hieu-qua-nguon-luc-co-han-cho-cac-du-an-ppp>.

[9]. *Public Sector Comparator for Highway PPP Projects*, World Bank, December 10, 2012.

[10]. *Private Participation in Infrastructure database*, World Bank, [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=67](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=67).

[11]. *The Global Competitiveness Report 2012 - 2013*.

[12]. *Public Private Partnership - Reference Guide 2012*, The World Bank.

Ngày nhận bài: 01/4/2014

Ngày chấp nhận đăng: 29/4/2014

Người phản biện: PGS. TS. Từ Sỹ Sùa

GS. TSKH. Nguyễn Văn Dĩnh

### MỘT SỐ BIỆN PHÁP...

(Tiếp theo trang 48)

Việt Nam cũng nên tăng cường liên doanh với những hãng vận tải biển lớn trên thế giới để có thể tham gia vào một số mắt xích trong chuỗi vận tải toàn cầu mà nó đã hình thành từ nhiều năm nay.

#### Kết luận

Vận tải biển là một trong những ngành kinh tế mũi nhọn của nền kinh tế nước ta, ngành kinh tế này phải được đầu tư phát triển và nó hoàn toàn có đủ điều kiện để đầu tư phát triển. Cần phải có sự đồng thuận và phối hợp chặt chẽ giữa nhà nước, doanh nghiệp và các nhà khoa học để giải bài toán đầu tư phát triển cho vận tải biển Việt Nam một cách trọn vẹn □

#### Tài liệu tham khảo

[1]. <http://www.vr.org.vn/tintuc>.

[2]. <http://www.vinalines.com.vn/đội tàu>.

[3]. <http://www.shiplink.info3/2014>.

[4]. <http://www.coscol.com.cn>.

[5]. <http://www.sangthai.co.th/vessel>.

[6]. <http://www.hanjin.com>.

[7]. <http://www.searates.com/about/breakbulk>.

Ngày nhận bài: 5/5/2014

Ngày chấp nhận đăng: 27/5/2014

Người phản biện: PGS. TS. Nguyễn Văn Sơn

TS. Nguyễn Thị Phương