



HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ - LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

PGS., TS. NGUYỄN TRỌNG CƠ, PGS., TS. LÊ XUÂN TRƯỜNG - Học viện Tài chính

Trong thời gian gần đây, có rất nhiều vấn đề mà dư luận quan tâm liên quan đến việc thu phí của các dự án xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) trong lĩnh vực đường bộ. Nhiều vấn đề đặt ra cần có câu trả lời thỏa đáng cả về lý luận và thực tiễn như: Có cần thiết và có nên phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đường bộ theo hình thức BOT? Mức thu phí bao nhiêu là hợp lý? Thời gian thu phí? Chất lượng công trình được kiểm soát như thế nào?... Thực chất đây không chỉ là vấn đề về BOT trong lĩnh vực giao thông đường bộ mà là vấn đề về hình thức đầu tư đối tác công tư (PPP) trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

Từ khóa: Hợp tác công tư, giao thông đường bộ, kết cấu hạ tầng, chất lượng công trình.

Hoạt động đầu tư PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ

Kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng và kết cấu hạ tầng giao thông nói chung có vai trò rất trong phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống đường bộ tốt tạo ra điều kiện thuận lợi cho hoạt động giao thương hàng hóa giữa các địa phương trong nước. Hệ thống đường bộ tốt giúp giảm bớt chi phí vận tải do rút ngắn quãng đường và chất lượng đường được nâng cao. Ngoài ra, với hệ thống đường bộ tốt giúp tiết kiệm thời gian di chuyển của luồng hàng hóa và tiết kiệm thời gian di chuyển của người tham gia giao thông đường bộ. Thực tiễn cho thấy, hệ thống đường bộ được nâng cấp đến địa phương nào thì bộ mặt kinh tế - xã hội của địa phương đó đã thay đổi hoàn toàn, phát triển vượt bậc trong thời gian ngắn. Điều này cho thấy, cần đầu tư nhanh chóng và thích đáng để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

Nhận thức được vai trò quan trọng trên, Nhà nước trích một phần ngân sách để đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Tuy nhiên, NSNN sẽ khó có thể đáp ứng được nhu cầu đầu tư cho lĩnh vực này để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ không thể chỉ trông chờ nguồn đầu tư từ ngân sách nhà nước, cần huy động vốn đầu tư từ khu vực tư nhân. Tuy nhiên, nguyên tắc đầu tư của khu vực tư nhân là phải thu hồi vốn và đảm bảo có lãi. Tức là, nếu để khu vực tư nhân đầu tư thì sau khi đầu tư khu vực tư nhân phải được thu phí hoặc thu tiền cho thuê... Mô hình đối tác công tư ra đời chính là chìa khóa cho bài toán này. Đối tác công tư không chỉ dưới hình thức BOT mà còn có các hình thức khác như BTO (xây dựng - chuyển

giao - kinh doanh), BT (xây dựng - chuyển giao), BLT (xây dựng - chuyển giao - kinh doanh), BTL (xây dựng - thuê dịch vụ - chuyển giao)... Dù dưới bất kỳ hình thức nào thì khi thực hiện đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cũng đòi hỏi người sử dụng đường bộ phải trả phí. Điều này có thể dẫn đến phát sinh câu hỏi: Người dân đã nộp thuế cho Nhà nước để được sử dụng các hàng hóa, dịch vụ công cộng, vậy tại sao vẫn phải trả tiền khi sử dụng đường bộ? Câu trả lời cho câu hỏi này là mô hình PPP giúp đảm bảo công bằng trong cung cấp và sử dụng các hàng hóa, dịch vụ công cộng không thuần túy. Cụ thể là:

(i) Nếu như chỉ đầu tư xây dựng đường bộ bằng nguồn tiền NSNN thì không đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và như vậy không tạo điều kiện cho sự tăng trưởng kinh tế chung của toàn xã hội;

(ii) PPP cho phép huy động nguồn lực lớn từ khu vực tư nhân đầu tư vào lĩnh vực có lợi chung cho phát triển kinh tế - xã hội;

(iii) Việc thu phí đường bộ khi thực hiện đầu tư PPP đảm bảo sự công bằng theo nguyên tắc ai hưởng lợi ích người đó trả tiền và hưởng nhiều thì trả nhiều, hưởng ít thì trả ít. Với giả định, Nhà nước tăng thuế để có thể đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ như thực hiện mô hình PPP thì Nhà nước phải tăng thuế và điều này dẫn đến những đối tượng ít sử dụng đường bộ vẫn phải nộp thuế nhiều.

Thực tiễn các nước cho thấy, mô hình đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng và trong đầu tư xây dựng các kết cấu hạ tầng khác đã phát triển mạnh mẽ nhiều năm qua và có tác động thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Như vậy, có thể thấy, chủ trương mở rộng mô hình đối tác công



tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ của Đảng và Nhà nước ta thời gian qua là rất đúng đắn. Vấn đề cần bàn luận là khâu tổ chức thực hiện chủ trương này chưa thực sự hiệu quả, cần chỉ rõ những hạn chế và nguyên nhân để khắc phục kịp thời.

Những vấn đề mấu chốt cần xem xét

Xác định loại công trình và công trình PPP

Xuất phát từ nguyên tắc đảm bảo quyền tự do đi lại của công dân, thực hiện nguyên tắc ai hưởng người đó trả tiền và đảm bảo thuận tiện của giao thông đường bộ, thì nguyên tắc chi phối trong xác định công trình kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ để thực hiện mô hình PPP là không sử dụng mô hình PPP để xây dựng đường nội đô và việc đầu tư đường bộ theo mô hình PPP phải đảm bảo để người dân có quyền lựa chọn sử dụng đường bộ không thu phí (với chất lượng thấp hơn) nhưng không phải trả phí với việc lựa chọn sử dụng đường bộ có thu phí với chất lượng cao hơn. Xét ở phương diện này, rõ ràng có những công trình và trạm thu phí BOT thời gian qua không đáp ứng nguyên tắc này. Có những trạm thu phí BOT đặt ở con đường độc đạo buộc người dân và doanh nghiệp phải sử dụng, không có lựa chọn khác. Điển hình cho sự bất hợp lý này là dự định đầu tư sửa chữa mặt cầu Việt Trì để thu phí BOT. Với sự phản đối mạnh mẽ của dư luận, dự định này đã được hủy bỏ.

Xác định hình thức cụ thể của PPP

Theo thông lệ quốc tế, có nhiều hình thức cụ thể của PPP, đó là: Hợp đồng BOT, Hợp đồng BTO, Hợp đồng BT, Hợp đồng xây dựng - sở hữu - kinh doanh (BOO), Hợp đồng BTL, Hợp đồng BLT, Hợp đồng kinh doanh – quản lý (O&M). Mỗi hình thức cụ thể của PPP nói trên phù hợp với những loại kết cấu hạ tầng hoặc loại dịch vụ công nhất định. Trong xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị hoặc một số công trình công cộng thì mô hình BT là phù hợp. Trong việc xây dựng một số công trình làm trụ sở của cơ quan nhà nước hoặc đơn vị sự nghiệp công thì mô hình BTL hoặc BLT là phù hợp. Đối với lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, mô hình BOT hoặc BTO là một lựa chọn khá phù hợp cả về phía nhà nước và nhà đầu tư. Đây là lý do hầu hết các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng ở Việt Nam gần đây đều lựa chọn hình thức BOT.

Nguyên tắc chi phối lựa chọn PPP

Nguyên tắc chi phối lựa chọn PPP là phải đảm bảo cả lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng dịch vụ công. Đối với Nhà nước, công trình kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ phải có tác dụng

thiết thực cho đời sống kinh tế - xã hội. Đối với nhà đầu tư, mức thu phí và thời gian thu phí phải đảm bảo nhà đầu tư thu hồi vốn trong một thời gian thích hợp và có lãi trong mối tương quan với đầu tư vào những lĩnh vực khác. Đối với người sử dụng dịch vụ công (dân cư và các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế...) thì mức phí phải tương xứng với dịch vụ công được hưởng, phù hợp với mức thu nhập và phù hợp với mặt bằng chung về chi phí cho việc di chuyển và hoạt động vận tải.

Xác định mức thu phí, thời gian thu phí và phương thức thu phí

Với các công trình kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ thực hiện mô hình đầu tư BOT hoặc BTO, việc xác định mức thu phí và thời gian thu phí là mối quan tâm hàng đầu của cả nhà đầu tư và người dân. Nhà đầu tư luôn mong muốn tối đa hóa lợi nhuận, tức là mong muốn kéo dài thời gian thu phí và xác định mức thu phí cao. Người dân mong muốn được sử dụng đường bộ ở mức thu phí phù hợp. Việc xác định mức thu và thời gian thu phí phải dựa trên cơ sở chi phí đầu tư thực tế của dự án. Điều này hàm ý rằng, vấn đề mấu chốt hợp lý để xác định mức thu phí và thời gian thu phí của dự án BOT hoặc BTO là xác định sát đúng chi phí thực tế xây dựng công trình và xác định lưu lượng phương tiện sẽ qua trạm thu phí đặt trong xu hướng vận động và phát triển của số lượng phương tiện giao thông đường bộ và nhu cầu sử dụng phương tiện của dân cư. Điều này cho thấy, khi xác định mức phí và thời gian thu hồi vốn của dự án BOT hoặc BTO xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, cần lưu ý các vấn đề sau:

+ Cần có cơ chế kiểm tra quyết toán công trình xây dựng sao cho đảm bảo khách quan, độc lập và có sự kiểm tra, giám sát lẫn nhau. Theo đó, cần sử dụng cả kiểm toán độc lập, thanh tra tra chuyên ngành và Kiểm toán Nhà nước trong kiểm tra quyết toán công trình xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

+ Cần có sự phối hợp tốt của các cơ quan nhà nước có liên quan (Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư...) trong việc kiểm tra xác định mức thu phí và thời gian thu phí.

+ Chỉ xác định mức thu phí trong một thời kỳ nhất định vì dự báo lưu lượng phương tiện qua trạm thu phí khó chính xác khi dự báo cho thời gian dài. Hết thời kỳ ổn định thu phí, cần khảo sát để dự báo lưu lượng phương tiện qua trạm thu phí, từ đó, xác định điều chỉnh mức thu phí cho phù hợp với lưu lượng qua trạm thu phí và tỷ lệ lạm phát.

+ Không ấn định chính thức thời gian thu phí ngay từ khi hoàn thành công trình, mà xác định thời gian thu

phí phù hợp với lộ trình điều chỉnh mức thu phí như đã nêu trên.

+ Xác định hợp lý tương quan giữa thời gian thu phí và mức thu phí. Về nguyên tắc, mức thu phí tăng thì thời gian thu phí giảm và ngược lại. Tuy nhiên, nếu xác định mức thu phí quá cao để rút ngắn thời gian thu phí thì chỉ đảm bảo lợi ích của nhà đầu tư (nhANH chóng thu hồi vốn) mà không đảm bảo lợi ích của người sử dụng đường bộ.

Về phương thức thu phí, có thể thực hiện thu phí theo lượt hoặc thu phí theo tháng/quý/năm. Việc thu phí theo lượt hay theo tháng/quý/năm nên để người sử dụng lựa chọn cho phù hợp với việc sử dụng đường bộ của họ. Thêm vào đó, việc áp dụng công nghệ hiện đại vào việc thu phí thay thế cho phương thức thu phí thủ công truyền thống bằng cách dùng xe mua vé in cũng là vấn đề cần quan tâm trong thu phí đường bộ tại các trạm thu phí BOT.

Ưu điểm nổi bật của phương thức thu phí không dùng bằng việc áp dụng công nghệ điện tử là không cản trở dòng phương tiện lưu thông trên đường bộ, tiết kiệm thời gian lưu thông trên đường và giám sát chặt chẽ hoạt động thu phí. Để thực hiện được phương thức thu phí không dùng, ngoài vấn đề công nghệ, còn một vấn đề cần cân nhắc nữa là đảm bảo khả năng thu phí qua ngân hàng. Do không phải tất cả chủ phương tiện đều có tài khoản ngân hàng và sẵn sàng thanh toán qua ngân hàng nên trong giai đoạn đầu cần tổ chức đồng thời cả thu phí không dùng và thu phí truyền thống. Về lâu dài, khi các điều kiện phục vụ thu phí không dùng được đáp ứng đầy đủ sẽ chuyển toàn bộ sang phương thức thu phí không dùng.

Trách nhiệm đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành và khi bàn giao cho Nhà nước

Hợp đồng BOT giữa Nhà nước và nhà đầu tư phải quy định rõ trách nhiệm đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành và khi bàn giao cho Nhà nước. Chỉ có quy định và giám sát thực hiện đúng quy định này mới tránh được tình trạng chất lượng công trình không đảm bảo nhưng người dân và doanh nghiệp vẫn phải trả phí ở mức cao, tránh được tình trạng khi công trình bàn giao cho Nhà nước thì Nhà nước lại phải đầu tư rất lớn mới có thể tiếp tục sử dụng.

Vai trò kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước

Do hợp đồng PPP nói chung và các hình thức cụ thể thường được sử dụng trong đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng có liên quan mật thiết đến lợi ích của Nhà nước và của người dân nên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải làm tốt vai trò kiểm tra, giám sát của mình. Theo quy định tại Nghị

định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư, các công trình đầu tư theo hình thức PPP khi hoàn thành đều phải được kiểm toán độc lập và phải chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, trong thời gian vừa qua, vai trò kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn hạn chế. Đặc biệt, vai trò của Bộ Giao thông Vận tải trong kiểm tra xác định đúng giá trị công trình đầu tư và xác định lưu lượng phương tiện để xác định mức thu phí và thời gian thu phí còn chưa tốt.

Về việc Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán đối với các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng BOT cũng có khá nhiều ý kiến trái chiều. Một số ý kiến cho rằng, Kiểm toán Nhà nước không có chức năng kiểm toán đối với các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ đầu tư theo hình thức BOT vì khi chưa chuyển giao cho Nhà nước thì công trình này không phải sở hữu nhà nước, vốn đầu tư cho công trình là của tư nhân, không phải vốn đầu tư của Nhà nước.

Chúng tôi cho rằng, nhận thức trên là không đúng. Bởi về bản chất, hợp đồng PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ là việc Nhà nước ký hợp đồng với nhà đầu tư tư nhân để nhà đầu tư tư nhân bỏ vốn đầu tư xây dựng công trình của Nhà nước. Sau khi đầu tư xong, nhà đầu tư được quyền thu phí đối với những đối tượng sử dụng công trình đó trong một thời gian nhất định. Hết quãng thời gian này, nhà đầu tư bàn giao công trình để Nhà nước quản lý sử dụng. Như vậy, trong quãng thời gian thu phí, nhà đầu tư chỉ được quyền quản lý công trình đó chứ không phải có quyền sở hữu công trình đó. Như vậy, với tư cách là tài sản của Nhà nước thì công trình đầu tư xây dựng theo hình thức BOT phải chịu sự kiểm tra của Kiểm toán Nhà nước.

Đảm bảo sự giám sát của xã hội

Việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cần thiết, song vai trò giám sát của xã hội, của người dân với các hợp đồng PPP cũng không kém phần quan trọng. Việc công khai và minh bạch với số liệu đầy đủ và giải trình rõ từng công trình kết cấu hạ tầng theo hợp đồng PPP trên các phương tiện truyền thông là cơ sở để người dân thực hiện quyền giám sát của mình. 

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2015): Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.
2. Ngọc Hà (2016): Một đợt kiểm toán rút ngắn 5 năm thu phí BOT, Vietnamet online, ngày 30/8/2016.
3. ICRA (2015): BOT Toll road projects in India.