

TÌM KIẾM GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH ĐẦU TƯ DÀI HẠN CHO CƠ SỞ HẠ TẦNG KHU VỰC APEC

TS. ĐỖ THU HẰNG - Học viện Ngân hàng *

Nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương được dự báo là rất lớn. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) dự kiến trong giai đoạn 2015 – 2020, tổng nhu cầu cơ sở hạ tầng của khu vực có thể lên tới 8.000 tỷ USD. Vì vậy, trong Tuyên bố chung Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC 2017, các Bộ trưởng Tài chính APEC kêu gọi các tổ chức quốc tế tiếp tục phối hợp với các nền kinh tế APEC xây dựng các bài học kinh nghiệm tốt, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, xây dựng năng lực cho các nền kinh tế về đầu tư cơ sở hạ tầng...

Từ khóa: APEC, cơ sở hạ tầng, kinh tế, khu vực tư nhân

The need for developing infrastructure of Asia-Pacific region has been forecast to be potentially large. Asian Development Bank (ADB) forecast that the total need for infrastructure development of APEC (2015-2020) may reach 8,000 billion USD. Therefore, APEC Ministers of Finance Meeting calls on international organizations to continue working with APEC economies to build on lessons learned, provide technical assistance, capacity building for the economy of infrastructure investment ...

Key words: APEC, infrastructure, economy, private sector

Ngày nhận bài: 8/10/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/10/2017

Ngày duyệt đăng: 29/10/2017

Cần 8.000 tỷ USD phát triển cơ sở hạ tầng khu vực APEC

Với vai trò chủ nhà APEC 2017, Việt Nam tiếp tục đưa chủ đề “tài chính cho cơ sở hạ tầng” trở thành một ưu tiên thảo luận hợp tác nhằm tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án cơ sở hạ tầng, chia sẻ các kinh nghiệm, thông lệ tốt thực hiện thành công các dự án đầu tư theo mô hình hợp tác công tư (PPP) cơ sở hạ tầng. Trước đây, chủ đề này cũng đã được các nước thành viên APEC đặc biệt quan tâm, không chỉ đối với các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi, mà ngay cả đối với những nền

kinh tế lớn như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Australia và các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)... Nhu cầu về vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng trong APEC hiện nay là rất lớn. Theo dự báo của ADB, trong giai đoạn 2015 - 2020, tổng nhu cầu vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng của khu vực ước tính khoảng 8.000 tỷ USD.

Tăng cường tài trợ phát triển cơ sở hạ tầng được coi là sự tiếp nối của Kế hoạch hành động nhiều năm về phát triển cơ sở hạ tầng. Chủ đề này đã được các bộ trưởng Tài chính thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC 2013 tại Bali (Indonesia) với trọng tâm là tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý trong việc xây dựng các dự án khả thi về mặt tài chính và phù hợp với điều kiện của khu vực tư nhân. Để triển khai thực hiện Kế hoạch nhiều năm này, Indonesia phối hợp với Australia đề xuất sáng kiến xây dựng các Trung tâm (PPP) tại các nền kinh tế trong khu vực. Các Trung tâm PPP là đầu mối tập trung về thông tin, kiến thức và kinh nghiệm trong việc phát triển các dự án PPP; Hỗ trợ cho các cơ quan quản lý xây dựng các dự án PPP khả thi về mặt tài chính; Kết nối giữa nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng và khả năng đáp ứng của khu vực tư nhân. Trung tâm PPP thử nghiệm đầu tiên trong khu vực được Indonesia thành lập từ cuối năm 2013. Ngoài ra, để hỗ trợ cho việc phát triển các trung tâm PPP trong khu vực, Indonesia cũng đã đề xuất thành lập Hội đồng Tư vấn PPP APEC, hỗ trợ tư vấn cho các nền kinh tế thành viên trong việc thành lập trung tâm PPP cũng như thúc đẩy sáng kiến này trong các năm tiếp theo.

Chủ đề “tài chính cho cơ sở hạ tầng” được tiếp tục phát triển và đề xuất trong năm 2014 với sự chủ trì của Trung Quốc. Với vai trò là nước chủ nhà APEC 2014, Trung Quốc tiếp tục thúc đẩy chủ đề này với việc thành lập Trung tâm PPP trực thuộc Bộ Tài chính



Trung Quốc. Đây là trung tâm thứ hai sau Indonesia được thành lập trong khuôn khổ sáng kiến APEC về tài chính cho cơ sở hạ tầng. Bên cạnh việc tổ chức các hội thảo trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm về phát triển cơ sở hạ tầng và mô hình PPP, Trung Quốc đã phối hợp với các nước trong khu vực và các tổ chức quốc tế tập hợp một loạt dự án PPP đã được triển khai trong khu vực thành một báo cáo nghiên cứu với những bài học kinh nghiệm rút ra cho từng dự án. Ngoài ra, Trung Quốc cũng đề xuất một Lộ trình triển khai thành công các dự án PPP về cơ sở hạ tầng trong khu vực APEC, bao gồm các bước chuẩn bị và triển khai dự án PPP, từ việc tạo ra môi trường thuận lợi cho đầu tư, lên kế hoạch, lựa chọn dự án, chuẩn bị dự án cho đến việc ký hợp đồng giữa các bên, triển khai dự án, đánh giá rủi ro... nhằm đảm bảo cho sự thành công của dự án PPP. Lộ trình này là sự tổng hợp các kinh nghiệm đúc rút ra từ Báo cáo các dự án PPP. Đây được coi là những đóng góp thiết thực của kênh hợp tác tài chính APEC vào nỗ lực chung về phát triển cơ sở hạ tầng trong khu vực.

Năm 2015, chủ đề “Tăng cường tài trợ phát triển cơ sở hạ tầng” được Philippines tiếp nối với tham vọng trở thành định hướng cho hoạt động hợp tác tài chính APEC trong 10 năm tới. Phát triển cơ sở hạ tầng cũng được Philippines nâng lên thành 1 trong 4 trụ cột của Kế hoạch hành động Cebu, tập trung vào các mục tiêu thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân thông qua các dự án PPP; huy động nguồn tài trợ dài hạn dành cho cơ sở hạ tầng; nâng cao nhận thức về tầm quan trọng và khởi động các công cụ dài hạn hỗ trợ cho đầu tư dài hạn và tăng cường cơ sở hạ tầng toàn diện cho phát triển đô thị và kết nối khu vực.

Tương tự, các nước thành viên, Peru cũng đã đưa chủ đề phát triển cơ sở hạ tầng vào chương trình ưu tiên thảo luận trong năm APEC 2016. Nội dung tập trung tới vấn đề phát triển Cổng thông tin chia sẻ kiến thức PPP của khu vực và phối hợp với Trung tâm cơ sở hạ tầng toàn cầu để xây dựng trang web Cổng thông tin kiến thức PPP tập hợp thông tin về các dự án cơ sở hạ tầng trong khu vực. Trong đó, bao gồm cả việc xây dựng thông tin về khung pháp lý, chính sách, quy trình đấu thầu, lựa chọn dự án, các thông lệ tốt nhất trong PPP, danh sách các dự án PPP, danh bạ các DN, nhà quản lý, tư vấn, chuyên gia về PPP trong khu vực... Cũng trong năm APEC 2016, các bộ trưởng Tài chính APEC đã thông qua Kế hoạch phối hợp hành động giữa các nền kinh tế APEC với Trung tâm Cơ sở hạ tầng toàn cầu nhằm thúc đẩy các sáng kiến triển cơ sở hạ tầng, trong đó bao gồm cả việc xây dựng Cổng Thông tin kiến thức PPP.

Thu hút đầu tư cơ sở hạ tầng tiếp tục là chủ đề nóng được các nền kinh tế APEC và các tổ chức quốc tế quan tâm thảo luận tại Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC 2017 vừa diễn ra tại TP. Hội An (Quảng Nam). Tuyên bố chung về đầu tư dài hạn cho cơ sở hạ tầng, các nhà lãnh đạo tài chính APEC khẳng định, tầm quan trọng của việc huy động các nguồn đầu tư dài hạn cho cơ sở hạ tầng và của cơ sở hạ tầng chất lượng tốt đối với tăng trưởng kinh tế bền vững và kêu gọi Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế, WB, ADB, Trung tâm Cơ sở hạ tầng Toàn cầu và các tổ chức quốc tế khác tiếp tục phối hợp với các nền kinh tế APEC xây dựng các bài học kinh nghiệm tốt, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, xây dựng năng lực cho các nền kinh tế về đầu tư cơ sở hạ tầng.

Khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng

Cân nhắc các kiến nghị nhằm cải thiện nguồn đầu tư dài hạn cho các dự án cơ sở hạ tầng, Bộ trưởng Tài chính APEC đã nêu rõ quan điểm: Khuyến khích các nền kinh tế tiếp tục tăng cường hợp tác khu vực, tìm kiếm và phát triển các giải pháp tài chính hiệu quả cho đầu tư cơ sở hạ tầng, thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án cơ sở hạ tầng trong khu vực. Thống kê cho thấy, nhiều dự án cơ sở hạ tầng được khối tư nhân xây dựng đã đem lại hiệu quả về nhiều mặt kinh tế - xã hội cho các nước thành viên APEC.

Tại Việt Nam, nhiều dự án PPP triển khai theo hình thức hợp đồng BOT đã được triển khai. Chính phủ đã ban hành danh mục 19 dự án nhà máy nhiệt điện đầu tư theo hình thức BOT với tổng công suất khoảng 25.000 MW. Tính đến tháng 5/2016, Bộ Giao thông Vận tải đã ký 58 hợp đồng BOT với tổng mức đầu tư khoảng 170.355 tỷ đồng, tổng chiều dài khoảng 1.700 km; hoàn thành và đưa vào vận hành 23 dự án với tổng mức đầu tư là 69.987 tỷ đồng; 35 dự án đang trong giai đoạn thực hiện đầu tư. Tuy đã khá phổ biến, song hình thức đầu tư này chưa thực sự thu hút sự quan tâm của nhiều nhà đầu tư và các tổ chức tài chính quốc tế, bởi do Việt Nam chưa có được một cơ chế chia sẻ rủi ro hợp lý trong các hợp đồng BOT. Thực tế này đòi hỏi Việt Nam cần sớm xây dựng cơ chế chia sẻ rủi ro, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các bên. Đề cập vấn đề này, Bộ Tài chính cho rằng, việc nghiên cứu xây dựng cơ chế chia sẻ rủi ro hợp lý giữa nhà nước và tư nhân để đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các bên, phù hợp với bối cảnh của Việt Nam thì cần sửa đổi Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP. Cụ thể, khu vực nhà nước chịu trách nhiệm giải quyết

4 rủi ro, đó là rủi ro liên quan đến thay đổi chính sách, chính trị; rủi ro liên quan đến giải phóng mặt bằng, tái định cư; rủi ro bất khả kháng liên quan đến thiên tai; rủi ro liên quan đến bảo đảm chuyển đổi ngoại tệ (bảo đảm chuyển đổi ngoại tệ là đòi hỏi chính đáng của nhà đầu tư, nhất là nhà đầu tư nước ngoài). Khu vực tư nhân chịu trách nhiệm giải quyết các rủi ro về thiết kế, xây dựng, huy động nguồn vốn đầu tư cũng như rủi ro liên quan đến doanh thu và tỷ giá hối đoái.

Tuyên bố chung Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC 2017 khẳng định: Việc hình thành các thị trường vốn tại các nền kinh tế, đặc biệt là các thị trường nợ và tài sản tài chính là bước đi quan trọng trong việc huy động các nguồn lực dài hạn cho các dự án cơ sở hạ tầng và gia tăng các lựa chọn cho Chính phủ.

Thống nhất cao việc đa dạng hóa các nguồn lực tài chính và thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân vào đầu tư cơ sở hạ tầng, Tuyên bố chung Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC 2017 khẳng định: Việc hình thành các thị trường vốn tại các nền kinh tế, đặc biệt là các thị trường nợ và tài sản tài chính là bước đi quan trọng trong việc huy động các nguồn lực dài hạn cho các dự án cơ sở hạ tầng và gia tăng các lựa chọn cho Chính phủ. Thông qua việc sử dụng cơ chế “tài trợ hỗn hợp” - sử dụng nguồn tài chính công kết hợp với huy động thêm các nguồn đầu tư từ khu vực tư nhân thì Chính phủ có thể giảm rủi ro và gia tăng nguồn đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng.


Các lãnh đạo tài chính APEC cũng cho rằng, việc tìm giải pháp cho vấn đề này góp phần làm giảm chi phí huy động vốn và gia tăng nguồn lực đầu tư. Bởi vì, trong thực tế tại các nền kinh tế thành viên, nguồn vay ngân hàng thương mại vẫn là nguồn tài chính phổ biến sử dụng cho các khoản vay đầu tư cơ sở hạ tầng. Hệ thống tài chính được chi phối bởi các ngân hàng đồng nghĩa với việc hệ thống ngân hàng sẽ tiềm ẩn rủi ro cao. Do đó, khuyến nghị chính sách của các nền kinh tế thành viên cần xác định rõ các cơ hội, thu hút và thúc đẩy nhiều hơn sự tham gia của khu vực tư nhân trong đầu tư cơ sở hạ tầng thông qua các giai đoạn phát triển của dự án.

Tuyên bố chung của các bộ trưởng các nền kinh tế thành viên APEC cũng nhìn nhận rằng, thông qua việc cải thiện khung chính sách và quản lý, các Chính phủ có thể củng cố nền tảng huy động vốn dài hạn của các dự án cơ sở hạ tầng (thông qua các cấu trúc dòng tiền phù hợp) qua đó đảm bảo nguồn doanh thu hấp dẫn đối với các nhà đầu tư

tư nhân. Có nhiều tiềm năng để mở rộng đầu tư của các nhà đầu tư thể chế - đặc biệt là các ngân hàng phát triển quốc gia và đa phương, quỹ hưu trí, công ty bảo hiểm, quỹ tài chính và quỹ tương hỗ, cho nên các Chính phủ có thể xem xét thêm các quy định tài chính nhằm mục tiêu an toàn, bảo vệ nhà đầu tư và ổn định tài chính vĩ mô.

Về quan hệ đối tác PPP, các tổ chức quốc tế nhấn các yếu tố đặc biệt hữu ích để xác định mức độ hỗ trợ của Chính phủ đối với dự án PPP, qua đó xây dựng một cơ chế phù hợp, cụ thể như: Thiết lập khuôn khổ thể chế rõ ràng, hợp pháp và có thể dự đoán với sự hỗ trợ của các cơ quan chức năng có đủ năng lực; Xác định các lựa chọn về PPP trên cơ sở giá trị tiền tệ; Áp dụng quy trình ngân sách minh bạch để giảm thiểu rủi ro tài chính và đảm bảo sự thống nhất của quy trình chi tiêu công.

Theo các tổ chức quốc tế, các mức rủi ro cũng cần phải được phân loại rõ ràng, có thể đo lường và được quản lý bởi các tổ chức có năng lực. Một hợp đồng hiệu quả sẽ gắn các mục tiêu cung cấp dịch vụ của Chính phủ phù hợp với mục tiêu lợi nhuận của khu vực tư nhân với mức độ rủi ro chấp nhận được. Các thỏa thuận hợp đồng, bảo hiểm và bảo lãnh cũng là những công cụ hiệu quả nhất để giảm thiểu hoặc chuyển giao các rủi ro thương mại ở một số nền kinh tế APEC...

Một điều đáng quan tâm nữa là cần xây dựng những chính sách tiếp cận các thị trường vốn nhằm cung cấp tài chính cho các hoạt động quan trọng mà khu vực tư nhân tham gia. Những hạn chế đối với việc tiếp cận thị trường địa phương và những trở ngại đối với sự di chuyển vốn quốc tế cần phải được loại bỏ. Ngoài ra, việc xây dựng cơ chế cung cấp thông tin liên quan đến dự án giữa các cơ quan có thẩm quyền và các đối tác tư nhân, bao gồm cả tình trạng trước khi kết cấu hạ tầng tồn tại, các tiêu chuẩn hoạt động và các hình phạt trong trường hợp không tuân thủ... cũng hết sức quan trọng. Các nguyên tắc giám sát, theo dõi cũng cần phải được tôn trọng trong mọi trường hợp. 

Tài liệu tham khảo:

1. Tuyên bố chung của các Bộ trưởng Tài chính APEC công bố tại Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC lần thứ 24 diễn ra tại TP. Hội An, Quảng Nam;
2. Bộ Tài chính, Tài liệu cơ bản về Đầu tư dài hạn cho cơ sở hạ tầng và cơ chế chia sẻ rủi ro trong các dự án PPP;
3. Ngân hàng Phát triển châu Á (2008), *Mối quan hệ đối tác Nhà nước – Tư nhân; Ấn phẩm lưu trữ số 071107*, <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook-vi>;
4. Ngân hàng Phát triển châu Á (2006), *Kỹ yếu Hội thảo Hợp tác công tư PPPs, Dự án Nâng cao Hiệu quả Thị trường cho người nghèo (M4P)*;
5. Các website: mof.gov.vn, mpi.gov.vn, sbv.org.vn, adb.org, tapchitaichinh.vn...