

Mô hình đầu tư đường bộ cao tốc tại Việt Nam thực trạng và những khó khăn

Model of highway investment in Vietnam current situation and challenges

Nguyễn Thị Tuyết Dung, Vũ Phương Ngân*, Lê Anh Dũng

Tóm tắt

Từ tuyến đường bộ cao tốc đầu tiên được xây dựng năm 2004, trải qua gần 20 năm đầu tư xây dựng, đến tháng 12/2023 cả nước đã có gần 1.900 km đường bộ cao tốc, với nhiều mô hình quản lý và phương thức đầu tư đã được áp dụng. Tuy nhiên, số tuyến đường bộ cao tốc đưa vào khai thác vẫn còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của nền kinh tế và mục tiêu “đến năm 2020 hoàn thành đưa vào sử dụng khoảng 2.000 km đường cao tốc” đã đề ra tại Nghị quyết số 13-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI. Bài báo xem xét, đánh giá thực trạng và phân tích các thuận lợi, khó khăn của các mô hình đầu tư phát triển đường bộ cao tốc tại Việt Nam. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư cho loại hình đường bộ này.

Từ khóa: Mô hình đầu tư, đầu tư công, đầu tư hợp tác công - tư, địa phương đầu tư

Abstract

Since the first highway was constructed in 2004, after nearly 20 years of investment and construction, by December 2023 Vietnam has nearly 1,900 km of highways across the country, with various management models and investment methods applied. However, the number of operational highways remains limited, has not met the demands of economic development or the goal set in Resolution No. 13-NQ/TW by the 11th Central Committee of the Communist Party of Vietnam, which aimed to complete and put into use approximately 2,000 km of highways by 2020. This paper examines and evaluates the current situation, analyzing the advantages and difficulties of different highway development investment models in Vietnam. In this paper, the authors propose several recommendations to improve investment efficiency in this type of road infrastructure.

Key words: investment model, public investment, public-private partnership, local investment

TS. Nguyễn Thị Tuyết Dung,

ThS. Vũ Phương Ngân*, PGS.TS. Lê Anh Dũng

Bộ môn Kinh tế xây dựng và Đầu tư

Khoa Quản lý đô thị

Email: nganvp@hau.edu.vn

ĐT: 097 5659 357

Ngày nhận bài: 18/7/2024

Ngày sửa bài: 20/7/2024

Ngày duyệt đăng: 02/7/2024

1. Đặt vấn đề

Đường bộ cao tốc có vai trò quan trọng đối với sự phát triển của mỗi Quốc gia, luôn được ưu tiên đầu tư, tạo tiền đề cho phát triển các ngành kinh tế-xã hội khác. Để thực hiện mục tiêu đến năm 2030 cả nước có khoảng 5.000 km đường bộ cao tốc, chính phủ Việt Nam đã áp dụng nhiều mô hình quản lý đầu tư (Bộ Giao thông vận tải, một số địa phương trực tiếp triển khai đầu tư; thành lập doanh nghiệp nhà nước để huy động nguồn lực và triển khai đầu tư (VEC), ngân hàng cung cấp vốn và thành lập doanh nghiệp riêng để triển khai đầu tư); nhiều phương thức đầu tư đã được áp dụng (đầu tư công; đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) trong đó nhà đầu tư huy động toàn bộ vốn để đầu tư hoặc kết hợp giữa vốn nhà nước và vốn nhà đầu tư huy động; chính phủ bảo lãnh để doanh nghiệp vay vốn đầu tư, hoàn trả thông qua thu phí...). Từ các mô hình quản lý đầu tư và phương thức đầu tư, có thể tổng kết thành 4 mô hình đầu tư đường bộ cao tốc như sau:

(1) Mô hình đầu tư công;

(2) Mô hình đầu tư theo phương thức hợp tác công tư (PPP) do Bộ Giao thông vận tải thực hiện;

(3) Mô hình đầu tư theo phương thức hợp tác công tư do địa phương thực hiện;

(4) Mô hình đầu tư do Tổng công ty phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) thực hiện.

Mặc dù được Chính phủ dành nhiều sự quan tâm và đầu tư cho phát triển đường bộ cao tốc nhưng quá trình triển khai còn vấp phải một số bất cập như: Nguồn vốn đầu tư công chưa được quản lý chặt chẽ, đúng mục tiêu, đúng quy định, chưa phát huy vai trò định hướng, thu hút các nguồn vốn khác; chưa thật sự dành được sự quan tâm từ nguồn lực tư nhân. Từ thực tiễn đó, rất cần có những đánh giá về kết quả đạt được của các mô hình đầu tư, chỉ ra những thuận lợi, thách thức nhằm đẩy mạnh phát triển đường bộ cao tốc.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài báo sử dụng các phương pháp nghiên cứu: (1) Sưu tầm, tổng hợp, thống kê tài liệu có liên quan (các nghiên cứu đi trước, các báo cáo của Bộ Giao thông vận tải...) để giới thiệu sự phát triển của mạng lưới đường bộ cao tốc và thực trạng các mô hình đầu tư đường bộ cao tốc tại Việt Nam hiện nay. (2) Phân tích, đánh giá các thuận lợi, khó khăn cho từng mô hình, từ đó đề xuất một số kiến nghị, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư đường bộ cao tốc.

3. Thực trạng mạng lưới đường bộ cao tốc

Từ tuyến cao tốc đầu tiên được đầu tư xây dựng năm 2004, đến năm 2023 cả nước có 19 tuyến với chiều dài 1.900 km, trong đó có 951 km bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật đường cao tốc và 212 km phân kỳ đầu tư (Hòa Lạc - Hòa Bình 26 km; Thái Nguyên - Chợ Mới 40 km; Yên Bái - Lào Cai 80 km và La Sơn - Hòa Liên 66 km. Hiện đang triển khai đầu tư 916 km). Như vậy, mới hoàn thành 35% mục tiêu so với quy hoạch và 48% chiều dài mục tiêu của Nghị quyết số 13-NQ/TW.

* **Giai đoạn 2001 - 2010**, cả nước chỉ đưa vào khai thác được 89 km đường bộ cao tốc, gồm: Đà Lạt - Liên Khương dài 19km, Láng - Hòa Lạc dài 30 km, Thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương dài 40 km.

* **Giai đoạn 2011 - 2015**, Nghị quyết đại hội Đảng XI, được cụ thể hóa tại Nghị quyết 13-NQ/TW xác định hệ thống kết cấu hạ tầng ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém, là điểm nghẽn của quá trình phát triển; đồng thời xác định đầu tư hệ thống đường bộ cao tốc là động lực quan trọng



Hình 1: Mô hình đầu tư đường bộ cao tốc tại Việt Nam. Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

để phát triển đất nước. Giai đoạn này đã đưa vào khai thác thêm 1.074 km (gấp hơn 10 lần giai đoạn 2001 - 2010) nâng tổng số chiều dài đường bộ cao tốc của nước ta lên 1.163 km. Các tuyến đường bộ cao tốc đã hoàn thành, đưa vào khai thác và đang xây dựng phân theo vùng như sau:

- Vùng Trung du và miền núi phía Bắc với 05 đoạn tuyến:
 - + Tuyến Bắc Giang - Lạng Sơn với chiều dài 64 km;
 - + Tuyến Hòa Lạc - Hòa Bình với chiều dài 26 km;
 - + Tuyến Nội Bài - Lào Cai với chiều dài 246 km;
 - + Tuyến Hà Nội - Thái Nguyên với chiều dài 66 km;
 - + Tuyến Thái Nguyên - Chợ Mới (Bắc Kạn) với chiều dài 40 km.
- Vùng Đồng bằng sông Hồng:
 - + Tuyến Hà Nội - Bắc Giang với chiều dài 46 km;
 - + Tuyến Vành đai 3 đoạn Phù Đổng - Nam Thăng Long với chiều dài 33km;
 - + Tuyến Pháp Vân - Cầu Giẽ (Hà Nam) với chiều dài 30 km;
 - + Tuyến Cầu Giẽ - Ninh Bình với chiều dài 50 km;
 - + Tuyến Láng - Hòa Lạc với chiều dài 30 km;
 - + Tuyến Nội Bài - Nhật Tân với chiều dài 21 km;
 - + Tuyến Hà Nội - Hải Phòng với chiều dài 105 km;
 - + Tuyến Quảng Ninh - Hải Phòng với chiều dài 25 km;
 - + Hạ Long - Vân Đồn với chiều dài 60 km;
 - + Tuyến Trục Vân Đồn với chiều dài 10 km;
 - + Tuyến Vân Đồn - Móng Cái với chiều dài 80 km;
 - + Tuyến Cao Bồ (Nam Định) - Mai Sơn (Ninh Bình) với chiều dài 15 km.
- Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung:
 - + La Sơn (Thừa Thiên Huế) - Túy Loan (Đà Nẵng) với chiều dài 66 km;
 - + Đà Nẵng - Quảng Ngãi với chiều dài 127 km;
 - + Mai Sơn - QL.45 với chiều dài 63 km;
 - + QL.45 - Nghi Sơn với chiều dài 43 km;
 - + Nghi Sơn - Diễn Châu với chiều dài 50 km;
 - + Diễn Châu - Bãi Vọt với chiều dài 50 km;
 - + Cam Lộ - La Sơn với chiều dài 98 km;
 - + Nha Trang - Cam Lâm với chiều dài 49 km;
 - + Cam Lâm - Vĩnh Hảo với chiều dài 79 km;
 - + Vĩnh Hảo - Phan Thiết với chiều dài 101 km;
 - + Phan Thiết - Dầu Giây với chiều dài 99 km.
- Vùng Tây Nguyên với 01 tuyến đang khai thác: Đà Lạt - Liên Khương với chiều dài 19 km.

- Vùng Đông Nam Bộ với 01 tuyến đang khai thác: Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây (Đồng Nai) với chiều dài 51 km và đoạn tuyến đang xây dựng: Bến Lức - Long Thành với chiều dài 58 km.
- Vùng Đồng bằng sông Cửu Long với 01 đoạn tuyến đang khai thác, 02 tuyến và 01 cầu Mỹ Thuận đang xây dựng:
 - + TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương (Tiền Giang) với chiều dài 40 km;
 - + Cầu Mỹ Thuận 2 với chiều dài 7 km;
 - + Mỹ Thuận - Cần Thơ với chiều dài 23 km; Trung Lương - Mỹ Thuận (Tiền Giang) với chiều dài 51 km.

*** Giai đoạn 2016 - 2023:**

- Đã hoàn thành đưa vào khai thác khoảng 487 km, gồm các đoạn tuyến như: Hà Nội - Bắc Giang - Lạng Sơn (110 km), Hòa Lạc - Hòa Bình (26 km) Thái Nguyên - Chợ Mới (40 km), Đường vành đai 3 thành phố Hà Nội (33 km), Quảng Ninh - Hải Phòng (25 km), Hạ Long - Vân Đồn (60 km), La Sơn - Túy Loan (66 km), Đà Nẵng - Quảng Ngãi (127 km).

- Đang khởi công và đang xây dựng khoảng 699 km (Cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 1 khoảng 477 km (không gồm 3 đoạn triển khai PPP khởi công trong năm 2021 dài 177 km), Bến Lức - Long Thành 58 km, Trung Lương - Mỹ Thuận 51 km, Mỹ Thuận - Cần Thơ 23 km)[1].

- Đối với tuyến cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 - 2020: Được phân chia thành 11 dự án thành phần. Trong đó, 8 dự án thành phần đầu tư theo phương thức PPP, 3 dự án thành phần đầu tư công. Tuy nhiên, do khó khăn, vướng mắc về huy động vốn tín dụng, thực hiện mục tiêu đẩy mạnh giải ngân vốn đầu tư công để khôi phục nền kinh tế nhằm khắc phục tác động của đại dịch Covid-19, cấp có thẩm quyền đã quyết định chuyển đổi phương thức đầu tư 5/8 dự án thành phần sang đầu tư công, 3 dự án đầu tư theo phương thức PPP còn lại đã cơ bản hoàn thành[1]

- Đối với 3 dự án đầu tư theo phương thức PPP:

+ Dự án Diễn Châu - Bãi Vọt dự kiến được thông toàn tuyến vào ngày 30/6/2024: Dự án có tổng mức đầu tư 11.157,82 tỉ đồng theo phương thức PPP, chiều dài 49,3km, đi qua 2 tỉnh Nghệ An (44,4km), Hà Tĩnh (4,9km). Dự kiến sẽ thông xe khoảng 30km cao tốc Diễn Châu - Bãi Vọt, từ nút giao Quốc lộ 7 (xã Diễn Cát, huyện Diễn Châu) đến nút giao Quốc lộ 46B (xã Hưng Tây, huyện Hưng Nguyên) tại Nghệ An. Doanh nghiệp dự án là Công ty Cổ phần Đầu tư Phúc Thành Hưng. Các nhà đầu tư dự án gồm: liên danh Công ty TNHH Hòa Hiệp, Công ty CP Tập đoàn CIENCO 4, Công ty TNHH Đầu tư Núi Hồng, Tổng Công ty Xây dựng Trường Sơn, Công ty CP Đầu tư và Xây dựng VINA2. Tính đến ngày 26/4/2024, các phần tuyến chính, hầm và cầu đã cơ bản hoàn thành.[2]

+ Dự án Nha Trang - Cam Lâm đã thông xe và thu phí từ 26/4/2024. Theo kế hoạch ban đầu, cao tốc Nha Trang - Cam Lâm dự kiến thu phí vào cuối năm 2023, với 4 trạm thu phí tại các nút giao Diên Khánh, Suối Dầu, Cam Lâm và Cam Ranh. Tuy nhiên nhà đầu tư cần chờ tuyến Cam Lâm - Vĩnh Hảo hoàn thiện mới có thể khớp nối, thu phí toàn tuyến. Đây là dự án thành phần thuộc dự án cao tốc Bắc - Nam do Ban Quản lý dự án đường Hồ Chí Minh (Bộ Giao thông Vận tải) quản lý dự án, Công ty Trách nhiệm hữu hạn đầu tư đường cao tốc Nha Trang - Cam Lâm thuộc Tập đoàn Sơn Hải là doanh nghiệp đầu tư dự án. Cao tốc dài hơn 49 km, khởi công tháng 9/2021, tổng kinh phí hơn 7.600 tỷ đồng, thực hiện theo hình thức PPP, hợp đồng BOT (xây dựng - vận hành - chuyển giao). Điểm đầu dự án tại xã Diên Thọ, huyện Diên Khánh, điểm cuối tại xã Cam Thịnh Tây, TP Cam Ranh (tỉnh Khánh Hòa); quy mô 4 làn xe, rộng 17 m, tốc độ tối đa 90 km/h, tối thiểu 60 km/h. [3]

+ Dự án Cam Lâm - Vĩnh Hảo chính thức thông tuyến vào 4/2024. Cam Lâm - Vĩnh Hảo là một trong ba dự án thành phần cao tốc Bắc Nam giai đoạn 1 (2017 - 2020), được đầu tư đầu tư theo phương thức PPP. Liên danh nhà đầu tư là Tập đoàn Đèo Cả, Công ty xây dựng Đèo Cả và Công ty đầu tư xây dựng 194. Dự án có tổng mức đầu tư 8.925 tỷ đồng, với chiều dài 78,5km, có điểm đầu tại Km54+00 kết nối với cao tốc Nha Trang - Cam Lâm, điểm cuối tại Km134+00 kết nối với cao tốc Vĩnh Hảo - Phan Thiết. [4]

4. Thực trạng các mô hình đầu tư đường bộ cao tốc

4.1. Mô hình đầu tư công

Hiện nay, mô hình đầu tư công bằng các nguồn vốn đầu tư công, Trái phiếu Chính phủ và ODA chủ yếu do Bộ Giao thông vận tải quản lý và triển khai thực hiện, địa phương phối hợp trong công tác giải phóng mặt bằng và tái định cư. Đây là mô hình đầu tư truyền thống, giai đoạn từ 2000 - 2020 đã xây dựng 862km theo mô hình này. Trước năm 2020, việc đầu tư các dự án đường bộ cao tốc chủ yếu theo hình thức đầu tư công do chưa có cơ chế, chính sách thuận lợi, khuyến khích sự tham gia đầu tư theo hình thức PPP.

Để thực hiện kế hoạch xây dựng đường bộ cao tốc đến năm 2030 do Chính phủ đề ra, nguồn vốn đầu tư cần huy động là khoảng 813 nghìn tỉ đồng. Đặc biệt, giai đoạn 2021-2025 cần khoảng 389 nghìn tỉ đồng, trong đó, Chính phủ mới cần đối ứng nguồn vốn ngân sách trung ương 126 nghìn tỉ đồng (60,669 nghìn tỉ cho các dự án chuyển tiếp; 65,331 nghìn tỉ cho các dự án khởi công mới)[1]. Thực tế chỉ ra rằng nguồn vốn đầu tư công là không thể đáp ứng nhu cầu, vì vậy, việc triển khai các mô hình đầu tư khác, nhằm thu hút nguồn lực cho phát triển đường bộ cao tốc là cần thiết và cấp bách.

4.2. Mô hình đầu tư theo phương thức PPP do Bộ Giao thông vận tải thực hiện

Đầu tư theo phương thức PPP là một trong những giải pháp quan trọng giúp huy động nguồn vốn tư nhân, bao gồm cả vốn trong nước và nước ngoài, tham gia vào xây dựng công trình đường bộ nói chung và đường cao tốc nói riêng, nhằm làm giảm áp lực cho ngân sách Nhà nước. Năm 2020, Quốc hội đã ban hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được kỳ vọng là sẽ cải thiện việc thu hút nguồn vốn tư nhân đầu tư vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng, vừa giúp xây dựng các công trình thiết yếu, vừa tránh các tác động tiêu cực không mong muốn của các dự án được thực hiện theo phương thức PPP[5]. Mặc dù vậy, từ khi Luật PPP được ban hành, nguồn vốn tư nhân trong nước và quốc tế dường như vẫn chưa tham gia vào lĩnh vực đường bộ cao tốc như kỳ vọng.

Số liệu từ Bộ Giao thông vận tải cho thấy, Bộ đã triển khai theo hình thức PPP 09 dự án chiều dài 330km, trong đó có 08 dự án triển khai theo Hợp đồng BOT (Hòa Lạc - Hòa Bình, Thái Nguyên - Chợ Mới, Hà Nội - Bắc Giang, Pháp Vân - Cầu Giẽ, Hà Nội - Hải Phòng, Diễn Châu - Bãi Vọt, Nha Trang - Cam Lâm, Cam Lâm - Vĩnh Hảo); 01 dự án triển khai theo Hợp đồng BT (La Sơn - Tuy Loan).

* Một số đánh giá:

Thuận lợi: Bộ Giao thông vận tải là Bộ quản lý chuyên ngành, có truyền thống lâu đời, nhiều kinh nghiệm trong quản lý đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông nói chung và đường bộ cao tốc nói riêng nên việc triển khai các dự án thuận lợi về kỹ thuật và công tác quản lý. Việc giao Bộ Giao thông vận tải triển khai, các địa phương phối hợp sẽ đảm bảo thống nhất về quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật, mức phí... đối với các dự án đường bộ cao tốc trải dài trên diện rộng, qua các địa phương khác nhau.

Khó khăn: Dự án đường bộ cao tốc có kinh phí đầu tư rất lớn nên nếu chỉ trông chờ vào nguồn ngân sách phân bổ cho Bộ Giao thông vận tải mà không tranh thủ tối đa nguồn lực các địa phương thì sẽ rất khó để hoàn thành mục tiêu phân đầu đến năm 2030 có 5000km đường bộ cao tốc mà Đảng đã đề ra. Việc chỉ giao Bộ Giao thông vận tải thực hiện đầu tư, chưa gắn trách nhiệm nghĩa vụ của các địa phương trong việc đầu tư đường bộ cao tốc sẽ hạn chế việc phát huy nội lực của các địa phương trong huy động nguồn lực, tinh thần trách nhiệm, công tác GPMB, quản lý nguồn vật liệu, đảm bảo an ninh trật tự ... của các cấp Đảng, Chính quyền địa phương.[1]

4.3. Mô hình đầu tư theo phương thức PPP do địa phương thực hiện

Hiện nay, một số địa phương được Thủ tướng Chính phủ giao làm Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền triển khai các dự án đường bộ cao tốc theo phương thức PPP, đó là các tỉnh: Quảng Ninh, Lạng Sơn, Tiền Giang. Hình thức đầu tư chủ yếu là BOT, cụ thể:

* Tỉnh Quảng Ninh:

Đã triển khai được 03 dự án đường bộ cao tốc theo phương thức PPP (hợp đồng BOT), bao gồm:

- Dự án đầu tư xây dựng cầu Bạch Đằng và đường dẫn: dài 5,4Km quy mô đường 4 làn xe, vận tốc thiết kế 100Km/h với tổng mức đầu tư 7.600 tỷ đồng, vốn nhà nước tham gia hỗ trợ GPMB khoảng 488 tỷ đồng, đã hoàn thành đưa vào khai thác từ 30/10/2018;

- Dự án Cao tốc Hạ Long - Vân Đồn: dài 59,6 Km, quy mô 4 làn xe, vận tốc thiết kế 100Km/h, tổng mức đầu tư 15.593 tỷ đồng, trong đó vốn nhà nước tham gia 3.100 tỷ đồng làm công tác GPMB và đầu tư dự án thành phần 3 cầu Cẩm Hải và đoạn đến cảng hàng không Vân Đồn, đã hoàn thành đưa vào khai thác từ ngày 30/12/2018;

- Đường cao tốc Vân Đồn - Móng Cái: dài 80,2km, vận tốc thiết kế 120km/h, quy mô 4 làn xe, tổng mức đầu tư 13.815 tỷ đồng. Ngân sách Nhà nước thực hiện đầu tư đoạn Vân Đồn - Tiên Yên, giải phóng mặt bằng và xây dựng công trình phụ trợ (khoảng 5.400 tỷ đồng), dự án đang thi công xây dựng và dự kiến hoàn thành trong năm 2021.

Những kết quả thực tiễn triển khai các dự án theo hình thức PPP của Quảng Ninh là tiền đề cho việc xây dựng và ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư, bên cạnh đó Quảng Ninh là một trong hai tỉnh có thành phần trong Hội đồng giúp việc xây dựng Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

*** Tỉnh Lạng Sơn:**

UBND tỉnh Lạng Sơn đã được Thủ tướng Chính phủ giao làm Cơ quan nhà nước có thẩm quyền Dự án đường bộ cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn và Hữu Nghị Chi Lăng, trong đó:

- Dự án cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn, dài 64 km, tổng mức đầu tư khoảng 12.188 tỷ đồng, toàn bộ nguồn vốn do nhà đầu tư huy động để triển khai; đã hoàn thành và đưa vào khai thác năm 2020;

- Dự án cao tốc Hữu Nghị - Chi Lăng, dài 43 km, tổng mức đầu tư khoảng 8.743 tỷ đồng. Hiện nay địa phương thực hiện các thủ tục điều chỉnh dự án theo hướng ngân sách nhà nước hỗ trợ khoảng 2.500 tỷ đồng, ngân sách địa phương khoảng 1.000 tỷ đồng, còn lại khoảng 5.243 tỷ đồng do nhà đầu tư huy động;

Sau khi được giao là cơ quan có thẩm quyền, tỉnh Lạng Sơn đã chủ động trong công tác GPMB, bảo đảm nguồn vật liệu trong thi công cũng như phối hợp chặt chẽ với nhà đầu tư và Bộ GTVT giải quyết kịp thời các khó khăn, vướng mắc góp phần đưa dự án vào hoàn thành khai thác đúng tiến độ, phát huy hiệu quả của dự án. Đồng thời, tận dụng lợi thế của dự án đường bộ cao tốc đi qua để phát huy mở rộng không gian phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

*** Tỉnh Tiền Giang:**

UBND tỉnh Tiền Giang đã được Thủ tướng Chính phủ giao làm Cơ quan nhà nước có thẩm quyền dự án đường bộ cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận, dài 51 km, tổng mức đầu tư khoảng 12.668 tỷ đồng, ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 2.186 tỷ đồng, nhà đầu tư huy động khoảng 10.482 tỷ đồng. Dự án đã hoàn thành đưa vào khai thác năm 2021.

Ngoài ra, còn có một số địa phương khác được Thủ tướng Chính phủ đã giao làm cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện các dự án đường bộ cao tốc theo phương thức PPP như:

(1) UBND tỉnh Lâm Đồng là cơ quan có thẩm quyền triển khai dự án đường bộ cao tốc đoạn Tân Phú - Bảo Lộc, dài khoảng 66 km, tổng mức đầu tư khoảng 16.220 tỷ đồng, dự kiến ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 2.000 tỷ đồng, ngân sách địa phương khoảng 4.500 tỷ đồng, nhà đầu tư huy động khoảng 9.720 tỷ đồng;

(2) UBND tỉnh Cao Bằng được giao là cơ quan có thẩm quyền triển khai dự án đường bộ cao tốc đoạn Đồng Đăng - Trà Lĩnh, chiều dài khoảng 115 km, tổng mức đầu tư giai đoạn 1 khoảng 12.546 tỷ đồng, dự kiến ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 2.500 tỷ đồng, ngân sách địa phương khoảng 2.500 tỷ đồng, nhà đầu tư huy động khoảng 7.546 tỷ đồng. Và một số địa phương khác như Sơn La, Bình Phước, Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh...[1]

*** Một số đánh giá:**

Thuận lợi:

- Các địa phương có dự án đi qua được hưởng trực tiếp lợi ích dự án mang lại nên gắn liền với trách nhiệm của các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy triển khai hoàn thành dự án.

- Tranh thủ, huy động đa dạng nguồn vốn tham gia đầu tư:

+ Các địa phương khi được giao làm Cơ quan có thẩm quyền sẽ chủ động hơn trong việc gắn kết với các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, chủ động hơn trong việc thu hút kêu gọi đầu tư trên địa bàn, chủ động tham gia phần vốn Ngân sách địa phương để thực hiện dự án, góp phần chia sẻ gánh nặng với Ngân sách Trung ương.

+ Chủ động trong việc kêu gọi các Nhà đầu tư tham gia đầu tư cùng với các chính sách ưu đãi, khuyến khích Nhà đầu tư như về bất động sản, dịch vụ...

- Quyết liệt đẩy nhanh công tác GPMB, tái định cư; quản lý tốt nguồn vật liệu, kiểm soát tổng mức đầu tư: các địa phương kiểm soát ngay từ đầu việc cấp phép, quản lý tốt các nguồn vật liệu để phục vụ cho dự án như cát, đá, đất,... góp phần đảm bảo tiến độ, tránh tình trạng đầu cơ nâng giá.

- Quản lý tốt việc kết nối giao thông: Địa phương quản lý dự án nên sẽ chủ động trong việc kết nối các mạng lưới giao thông phù hợp với quy hoạch phát triển của địa phương, phát huy hiệu quả đầu tư dự án, tránh phân lưu lưu lượng.

- Đảm bảo an ninh trật tự: Địa phương làm Cơ quan có thẩm quyền sẽ hiểu rõ địa bàn, có lực lượng chức năng để sẵn sàng đảm bảo an ninh trật tự trong quá trình thi công và khai thác dự án.

Khó khăn:

- Dự án đường bộ cao tốc là công trình quan trọng, trình tự thủ tục phức tạp, yêu cầu triển khai trong thời gian ngắn. Do vậy, các địa phương cần chủ động chuẩn bị các điều kiện cần thiết, xây dựng kế hoạch, lộ trình thực hiện cụ thể; đặc biệt là phải có sự quyết tâm rất cao, sự vào cuộc quyết liệt của các cấp Đảng, Chính quyền địa phương.

- Một số địa phương có ngân sách khó khăn, thu không đủ bù chi nếu không có sự hỗ trợ hoặc có giải pháp huy động nguồn lực sẽ không thể cân đối để bố trí cho các dự án đường bộ cao tốc nhằm đảm bảo hiệu quả tài chính dự án, thu hút nhà đầu tư. Do vậy, tùy thuộc điều kiện cụ thể của từng dự án, từng địa phương, Chính phủ cần có cơ chế chính sách hỗ trợ phù hợp, đảm bảo tính khả thi cho dự án cũng như địa phương trong quá trình tổ chức thực hiện.

- Các dự án đường bộ cao tốc là công trình có quy mô lớn, phức tạp, phương thức đầu tư PPP còn mới nên các địa phương cần phải có cán bộ có năng lực, kinh nghiệm về thi công, đầu tư, quản lý dự án; trường hợp cần thiết, chính phủ cần cho phép các địa phương có thể thuê các đơn vị quản lý dự án, các đơn vị tư vấn thẩm tra, thẩm định có đủ năng lực, kinh nghiệm để hỗ trợ.

- Trong quá trình triển khai thực hiện cần sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành, nhất là Bộ GTVT về quản lý nhà nước chuyên ngành và các địa phương để đảm bảo thống nhất về quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật, mức phí.

4.4. Mô hình đầu tư do Tổng công ty phát triển đường cao tốc Việt Nam thực hiện

Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) ra đời là bước đi đầu tiên của việc thành lập doanh nghiệp chuyên biệt về đầu tư xây dựng, quản lý, khai thác và phát triển mạng lưới đường cao tốc quốc gia. Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 1202/QĐ-TTg ngày 10/9/2007 về việc thí điểm một số cơ chế, chính sách áp dụng cho các dự án đầu tư, khai thác đường bộ cao tốc do VEC làm chủ đầu tư [6]. Đây là mô hình mới thay thế hình thức Ban quản lý dự án thực hiện các dự án do Bộ GTVT làm chủ đầu tư.

VEC là mô hình đặc thù đầu tiên trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông, với mô hình là Doanh nghiệp nhà nước vừa đầu tư, vừa quản lý khai thác, từ huy động vốn đến quản lý đầu tư, nghiệm thu đưa công trình vào sử dụng, quản lý khai thác bảo đảm thông suốt, an toàn giao thông và thu phí hoàn vốn, do vậy có nhiều ưu điểm hơn so với mô hình các Ban Quản lý dự án thông thường. Nghị quyết số 12 Hội nghị lần thứ 5 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII đã chỉ rõ Doanh nghiệp nhà nước tập trung vào những

lĩnh vực then chốt, thiết yếu và đặc biệt là những lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư [7]. Những dự án xây dựng đường bộ cao tốc mang lại lợi nhuận cao, thời gian thu hồi vốn thấp thì có thể triển khai theo mô hình PPP. Nhưng đường cao tốc Hồ Chí Minh, đặc biệt là phía Đông đi qua những vùng địa hình không được thuận lợi để phát triển, chi phí đầu tư tính trên 1km khá lớn, khó thu hút nhà đầu tư. Thực hiện theo mô hình VEC là phù hợp.

Từ khi thành lập đến nay, VEC đã huy động được 2,8 tỷ USD và 182 tỷ Yên, tương đương 88.471 tỷ đồng (theo tỷ giá tại thời điểm ký Hiệp định vay) từ nguồn vốn vay các Nhà tài trợ; 10.586 tỷ đồng từ nguồn vốn NSNN cấp đối ứng cho các dự án để đầu tư 05 dự án đường cao tốc với tổng chiều dài 540Km (Cầu Giẽ - Ninh Bình, Nội Bài - Lào Cai, Thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây và Đà Nẵng - Quảng Ngãi); ngoài ra còn tuyến Bến Lức - Long Thành đang được triển khai xây dựng, dự kiến năm 2025 thông xe toàn tuyến. Để vận hành hệ thống này, VEC hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, theo kế hoạch sản xuất kinh doanh, các chỉ tiêu lợi nhuận hàng năm hoặc trung hạn hoặc ngắn hạn hòa chung tất cả các dự án đường cao tốc đang triển khai thực hiện. Mô hình này đã tháo gỡ phần nào những khó khăn cũng như thách thức mà mô hình đầu tư công truyền thống và mô hình đầu tư PPP còn vướng mắc [8].

* Một số đánh giá:

Thuận lợi:

- VEC có khả năng huy động vốn để đầu tư dự án, sau đó vận hành, khai thác, kinh doanh, thu phí hoàn vốn đầu tư. Phần vốn do Nhà nước đầu tư khi chuyển thành vốn điều lệ sẽ được bảo toàn và phát triển theo đúng quy định của Luật Doanh nghiệp. Trong khi các Ban QLDA chỉ là đầu mối thu xếp vốn và quản lý các dự án mà không phải huy động vốn, không thu phí hoàn vốn, không đảm nhận công tác vận hành bảo trì công trình trong giai đoạn khai thác. Tất cả các chi phí này đều do Nhà nước gánh chịu.

- Tiếp nhận được các nguồn vốn vay không ưu đãi của các tổ chức tín dụng nước ngoài để đầu tư.

- Có thể điều hòa, cân đối các nguồn thu của các dự án để phục vụ công tác đầu tư, khai thác, kinh doanh khi được Bộ chủ quản và cấp thẩm quyền cho phép.

- Cơ chế hòa chung dòng tiền của 05 dự án đã giúp hỗ trợ chéo về mặt tài chính giữa các dự án và tạo sự chủ động trong sản xuất kinh doanh cũng như tạo nguồn vốn đầu tư các dự án khác.

- Bên cạnh mục tiêu hoạt động của doanh nghiệp là có lợi nhuận thì đối với những dự án có hiệu quả tài chính không cao, khả năng hoàn vốn thấp, hoặc cá biệt không có khả năng hoàn vốn, nếu là doanh nghiệp thông thường sẽ không thực hiện các dự án này nhưng VEC vẫn có thể ưu tiên phục vụ mục tiêu kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng bằng cách xem xét giảm mức lợi nhuận kỳ vọng trên vốn chủ sở hữu để tăng hiệu quả tài chính của dự án hoặc hỗ trợ chéo giữa các dự án có hiệu quả tài chính tốt với các dự án có hiệu quả tài chính không cao thông qua cơ chế hòa chung dòng tiền. Đây là sự khác biệt cơ bản giữa VEC với các doanh nghiệp khác.

Khó khăn:

Hành lang pháp lý cho loại mô hình Doanh nghiệp Nhà nước đầu tư, quản lý, khai thác đường cao tốc chưa chi tiết và đồng bộ.

5. Một số kiến nghị

Mặc dù các mô hình đầu tư đường bộ cao tốc tại Việt Nam khá phong phú và linh hoạt, nhưng kết quả đầu tư hệ

thống đường bộ cao tốc trong giai đoạn vừa qua chưa đạt so với kế hoạch đề ra. Nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị sau:

- Cần xây dựng kế hoạch cụ thể, xác định thứ tự ưu tiên và phân bổ nguồn lực cho phát triển đường bộ cao tốc hài hòa giữa các vùng, miền, đặc biệt là các vùng kinh tế động lực như Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long, vùng có vị trí chính trị quan trọng như Tây Nguyên, Tây Bắc.

- Đa dạng các hình thức huy động nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân. Đây là “nút thắt cứng kỳ quan trọng” để đi đến thành công. Cần có những quy định khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia việc đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cao tốc nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước cụ thể như sau:

(i) Ban hành quy định về việc khai thác quỹ đất dành cho kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Đây được xem là nguồn thu rất lớn cho ngân sách nhà nước. Khi xây dựng công trình giao thông, Chính phủ quy hoạch sử dụng phần diện tích đất lớn hơn diện tích xây dựng công trình giao thông. Đối với đất của người dân, Chính phủ bỏ tiền ra để mua đất, bồi thường, hỗ trợ thỏa đáng cho người dân trên tinh thần hợp tác, thương lượng, từ đó đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng bảo đảm tiến độ thực hiện dự án.

(ii) Thể chế hoá chính sách đầu tư xây dựng công trình giao thông trong hệ thống pháp luật, bảo đảm tính minh bạch. Quy định cụ thể các trường hợp nhà nước ưu đãi đầu tư phát triển kinh tế vùng, bao gồm: Dự án sử dụng đất dành cho kết cấu hạ tầng giao thông, các dự án phát triển khu đô thị tại nơi tuyến đường bộ mới hình thành hoặc quy hoạch lại khu vực hiện hữu...

(iii) Nhượng quyền khai thác, sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cao tốc. Cần nghiên cứu thể chế, chính sách quản lý, sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng giao thông để có các chính sách rõ ràng, tăng nguồn vốn cho đầu tư hạ tầng giao thông kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cao tốc.

(iv) Nguồn vốn cho quản lý, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng giao thông còn hạn chế, cần nghiên cứu xây dựng định mức, tính toán kinh phí dành cho duy tu, bảo dưỡng như là một cấu phần trong tổng kinh phí khi thực hiện xây dựng công trình mới. Từ đó chủ động kinh phí dành cho bảo trì, bảo đảm tuổi thọ và chất lượng công trình.

(v) Mô hình đầu tư, quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ cao tốc cần được phân cấp, phân quyền cụ thể và đảm bảo tính chủ động. Cần nghiên cứu áp dụng mô hình tổ chức bộ máy quản lý để tách biệt chức năng quản lý nhà nước của cơ quan công quyền (Bộ Giao thông vận tải, Tổng cục đường bộ Việt Nam, Ủy ban nhân dân các tỉnh), phân giao trách nhiệm, quyền hạn cụ thể, từ đó phát huy khai thác tối đa sử dụng tài sản, tạo nguồn thu để tái đầu tư trở lại.

- Xây dựng một số cơ chế, chính sách đặc thù mang tính đột phá để thực hiện thí điểm, khác với quy định của pháp luật hiện hành (như phân cấp, thủ tục đầu tư, giải phóng mặt bằng, huy động nguồn lực...).

6. Kết luận

Từ thực tiễn triển khai đầu tư xây dựng hệ thống đường bộ cao tốc, nhóm tác giả đã tổng kết, đánh giá những thuận lợi và khó khăn trong việc thực hiện các mô hình đầu tư. Có thể thấy, cần huy động cả hệ thống chính trị vào cuộc, cùng với quyết tâm cao, nỗ lực lớn, hành động quyết liệt, phát huy mọi nguồn lực và động lực; kịp thời tháo gỡ các điểm

ngành; thực hiện tốt sự phối kết hợp trong lãnh đạo, quản lý điều hành mới đạt được mục tiêu đề ra. Từ đó, nhóm tác giả

đề xuất một số kiến nghị, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư đường bộ cao tốc, hướng tới phát triển bền vững./.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Giao thông vận tải, “Đề án Thực hiện xây dựng đường bộ cao tốc giai đoạn 2021 - 2025 và định hướng đến năm 2030”, 2021.
2. P. Thông, “Toàn cảnh cao tốc Diễn Châu - Bãi Vọt 2 ngày trước khi thông xe”, 2024. [Online]. Available: <https://laodong.vn/photo/toan-canhh-cao-toc-dien-chau-bai-vot-2-ngay-truoc-khi-thong-xe-1332284>. ldo, Accessed: Jun. 14, 2024.
3. “Cao tốc Nha Trang - Cam Lâm bắt đầu thu phí từ 26/4”, 2024. [Online]. Available: <https://vtv.vn/xa-hoi/cao-toc-nha-trang-cam-lam-bat-dau-thu-phi-tu-26-4-20240421131335421.htm>, Accessed: Jun. 14, 2024.
4. D. Ngọc, “Cao tốc Cam Lâm - Vĩnh Hảo thông tuyến ngày 26-4 và chưa thu phí - Tuổi Trẻ Online”, 2024 [Online]. Available: <https://tuoitre.vn/cao-toc-cam-lam-vinh-hao-thong-tuyen-ngay-26-4-va-chua-thu-phi-20240424165627131.htm>, Accessed: Jun. 14, 2024.
5. Quốc hội, “Luật số 64/2020/QH14: Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư”, 2020.
6. Chính phủ, “Quyết định số 1202/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ: Về việc thí điểm một số cơ chế, chính sách áp dụng cho các dự án đầu tư, khai thác đường bộ cao tốc do Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam làm chủ đầu tư”, 2007.
7. Ban Chấp hành Trung Ương, “Nghị quyết số 12-NQ/TW Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước”, 2017.
8. “VEC: Mô hình khắc phục được khó khăn theo hình thức đầu tư công truyền thống và đầu tư PPP”, 2021. [Online]. Available: <https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/77154/vec--mo-hinh-khac-phuc-duoc-kho-khan-theo-hinh-thuc-dau-tu-cong-truyen-thong-va-dau-tu-ppp-.aspx>, Accessed: Jul. 17, 2024.

Tính toán giới hạn chịu lửa của cột liên hợp thép - bê tông...

(tiếp theo trang 39)

Bảng 4. Khảo sát sử dụng mô hình nâng cao, phần mềm SAFIR (2016) cột liên hợp thép bê tông bọc một phần tiết diện thép hình HE300B đến HE240A

STT	Tiết diện cột	Hệ số tiết diện	Thời gian chịu lửa (phút)	$N_{fi,d,t}$ (kN)	Thời gian chịu lửa tăng % so với phương pháp tra bảng R60	Diện tích thép hình A_a (cm ²)	Diện tích bê tông A_c (cm ²)
1	HE300B	13,33	258,6	1128,1	420	149	722
2	HE280B	14,286	222	1126,0	370	131	624
3	HE260B	15,385	196	1124,6	328	118	529
4	HE240M	15,472	162	1133,9	270	200	441
5	HE260AA	15,889	192	1119,0	321	69	537
6	HE240B	16,667	153	1123,2	255	106	441
7	HE240A	17,029	156	1119,9	260	76,8	447

đơn giản, phương pháp tra bảng.

Việc tính toán, thiết kế cột PEC nên sử dụng phối hợp cả 3 phương pháp trên để chọn được tiết diện cột hợp lý:

Lựa chọn sơ bộ tiết diện cột bằng phương pháp tra bảng.

Tối ưu tiết diện bằng phương pháp đơn giản hoặc sử dụng mô hình nâng cao.

Ưu tiên tiết diện có cùng khả năng chịu lực nhưng diện tích bê tông lớn hơn./.

Tài liệu tham khảo

1. Phạm Văn Hội (2006); *Kết cấu liên hợp thép-bê tông*;
2. Phạm Thanh Hùng, Chu Thị Bình, Mai Trọng Nghĩa (2020); *Phân tích kết cấu công trình trong điều kiện cháy, sử dụng phần mềm SAFIR; Đề tài NCKH cấp Trường. Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội năm 2020;*
3. Trương Quang Vinh (2018); *Phân tích kết cấu liên hợp thép- bê tông trong điều kiện cháy có xét đến quá trình tăng nhiệt và giảm nhiệt. Luận án tiến sĩ. Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội;*
4. EN 1994-1-2: 2005+ AC:2008; *Eurocode 4 Design Composite steel and concrete structures;*
5. EN 1991-1-2 (2002) (English); *Eurocode 1: Actions on structures - Part 1-2: General actions - Actions on structures exposed to fire [15] EN 1992-1-2 (2004); Eurocode 2: Design of concrete structures, Part 1.2: General rules – Structural fire design, European committee for Standardization.*
6. EN 1993-1-2 (2005); *Eurocode 3: Design of steel structures, Part 1.2: General rules – Structural fire design, European committee for Standardization.*
7. EN 1994-1-2 (2004); *Eurocode 4: Design of composite steel and concrete structures, Part 1.2: General rules – Structural fire design, European committee for Standardization.*
8. EN 1363: 2012 *Fire resistance tests - Elements of building construction*
9. Zhao Bin (2012). *Fire resistance assessment of steel structures according to Eurocode 3: Basic design methods. Worked examples. Workshop 'Structural Fire Design of Buildings according to the Eurocodes'. Brussels*
10. Mahbuba Beguma, Robert G. Driverb, Alaa E. Elwib (2013); *Behaviour of partially encased composite columns with high strength concrete;*