

Một số ý kiến về các nguồn vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc tại Việt Nam

ThS. NGUYỄN PHƯƠNG CHÂM

Trường Đại học Giao thông vận tải

Tóm tắt: Xây dựng và hoàn thiện mạng lưới đường cao tốc là nhiệm vụ tất yếu để đưa nền kinh tế phát triển theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Bài báo giới thiệu một số hình thức huy động vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc tại Việt Nam hiện nay và đề xuất các kiến nghị để thu hút nhiều hơn nữa vốn đầu tư vào lĩnh vực này.

Abstract: Development and improvement the expressway network is indispensable duty to bring economic development towards industrialization and modernization. This article introduces some form of funding the construction of expressway in Vietnam at present and propose recommendations to attract more investment in this sector.

I. Đặt vấn đề

Theo Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020, mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 22 tuyến với tổng chiều dài 5.873km, bao gồm tuyến cao tốc Bắc - Nam, hệ thống đường cao tốc khu vực phía Bắc, hệ thống đường cao tốc khu vực miền Trung và Tây Nguyên, hệ thống đường cao tốc khu vực phía Nam, hệ thống đường vành đai cao tốc tại TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh.

Tổng nhu cầu vốn cho xây dựng đường bộ cao tốc khoảng 766.220 tỷ đồng.

Vốn đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc được huy động từ các nguồn sau:

- Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước dưới hình thức Chính phủ vay hoặc bảo lãnh vay.
- Nguồn vốn do các nhà đầu tư huy động để đầu tư xây dựng.

Thông thường, đầu tư công của Việt Nam cho lĩnh vực kết cấu hạ tầng tỷ trọng khá lớn (khoảng 40%). Tuy nhiên, hiện nay nếu chỉ trông chờ vào nguồn vốn từ ngân sách thì không đủ để xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông đô thị hoàn chỉnh. Chính vì vậy, bên cạnh tăng cường đầu tư từ ngân sách Nhà nước thì việc huy động vốn từ các nguồn ngoài ngân sách là hết sức quan trọng, đảm bảo cho việc thực hiện thành công quy hoạch này.

II. Giải pháp đảm bảo vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc Việt Nam

1. Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước dưới hình thức Chính phủ vay hoặc bảo lãnh vay

1.1. Nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước

Vốn đầu tư của Nhà nước trong vòng 5 - 10 năm tới được xác định giữ vai trò chủ đạo và chiếm tỷ trọng lớn. Xuất phát từ quan điểm này, Bộ GTVT xác định việc sử dụng vốn ngân sách Nhà nước như vai

trò "vốn mồi" thu hút các thành phần đầu tư khác là rất cần thiết. Nhà nước không có điều kiện đầu tư 100% vốn cho các dự án, song phải bố trí được một số vốn đầu tư ở mức độ nhất định tùy thuộc từng dự án. Nhưng nguồn vốn này cũng chỉ có thể đáp ứng được 30% nhu cầu đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông nói chung.

1.2. Nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (Vốn ODA)

Đối với Việt Nam, từ nhiều năm nay, ODA được xem là nguồn vốn có nhiều ý nghĩa cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội, cơ sở hạ tầng nói chung và xây dựng các công trình giao thông và giao thông đường bộ nói riêng.

Mục tiêu của vốn ODA chủ yếu là để hỗ trợ khôi phục, cải tạo kết cấu hạ tầng của các nước kém phát triển. Do đó, sẽ có những khó khăn nhất định trong huy động nguồn vốn này cho xây dựng đường cao tốc. Tuy nhiên, cũng không loại trừ nguồn vốn này. Thực tế, một số tuyến cao tốc quan trọng của ta hiện nay đã được các nhà tài trợ quốc tế cho vay như: JBIC cho vay đầu tư tuyến Hà Nội - Thái Nguyên (Giai đoạn 1), ADB cho vay ODA kết hợp OCR (vay thông thường có lãi suất) đầu tư tuyến cao tốc Hà Nội - Yên Bái - Lào Cai. JICA đồng ý cho vay ODA xây dựng tuyến Sài Gòn - Long Thành - Dầu Giây và cam kết ban đầu cho vay đầu tư các tuyến thuộc cao tốc Bắc Nam nói chung.

Những ưu điểm có thể kể đến của vốn ODA đó là:

- Lãi suất thấp (trung bình khoảng 0,25% /năm).
- Thời gian cho vay cũng như thời gian ân hạn dài (20 - 40 năm mới phải hoàn trả và thời gian ân hạn 8 - 10 năm).
- Trong nguồn vốn ODA luôn có một phần viện trợ không hoàn lại, thấp nhất là 25% tổng số vốn ODA.

Tuy nhiên, ODA cũng có những bất lợi đối với quốc gia tiếp nhận. Những bất lợi lớn nhất có thể kể đến là: Các nước giàu khi viện trợ ODA đều gắn với những lợi ích và chiến lược như mở rộng thị trường, mở rộng hợp tác có lợi cho họ, đảm bảo mục tiêu về an ninh - quốc phòng hoặc theo đuổi mục tiêu chính trị... Vì vậy, họ đều có chính sách riêng hướng vào một số lĩnh vực mà họ quan tâm hay họ có lợi thế (những mục tiêu ưu tiên này thay đổi cùng với tình hình phát triển kinh tế - chính trị - xã hội trong nước, khu vực và trên thế giới). Ngoài ra, tình trạng thất thoát, lãng phí; xây dựng chiến lược, quy hoạch thu hút và sử dụng vốn ODA vào các lĩnh vực chưa hợp lý; trình độ quản lý thấp, thiếu kinh nghiệm trong quá trình tiếp nhận cũng như xử lý, điều hành dự án... khiến cho hiệu quả và chất lượng các công trình đầu tư bằng nguồn vốn này còn thấp... có thể đẩy nước

tiếp nhận ODA vào tình trạng nợ nần.

Sử dụng ODA là một sự đánh đổi. Việc tiếp nhận ODA nhiều hơn càng cần phải đi đôi với sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả nguồn vốn này. Các nhà quản lý và các đơn vị sử dụng vốn ODA cần phải có những chính sách và hành động cụ thể, nhằm phát huy những thế mạnh, hạn chế tới mức thấp nhất những ảnh hưởng bất lợi của ODA.

2. Huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách

Để phát triển hệ thống đường cao tốc của Việt Nam, cần phải thúc đẩy việc thu hút các nguồn vốn ngoài ngân sách Nhà nước. Khuyến khích đầu tư của các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước vào đầu tư là cần thiết và cần được định hướng lâu dài. Thời gian vừa qua, việc huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách vào đầu tư hạ tầng GTVT chưa được nhiều.

Hiện nay, ở Việt Nam có các hình thức huy động vốn ngoài ngân sách phổ biến sau đây:

- *Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (Hợp đồng BOT)* là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng, kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng trong một thời hạn nhất định. Hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao không bồi hoàn công trình đó cho Nhà nước Việt Nam.

- *Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (Hợp đồng BTO)* là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi xây dựng xong, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho Nhà nước Việt Nam. Chính phủ dành cho nhà đầu tư quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận.

- *Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (Hợp đồng BT)* là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi xây dựng xong, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho Nhà nước Việt Nam. Chính phủ tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện dự án khác để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận hoặc thanh toán cho nhà đầu tư theo thỏa thuận trong hợp đồng BT.

- *Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (Hợp đồng BOO)* là hợp đồng ký kết giữa cơ quan nhà nước và nhà đầu tư. Theo đó, nhà đầu tư chịu trách nhiệm về tài chính, xây dựng, sở hữu, điều hành và bảo trì cơ sở hạ tầng. Nhà đầu tư được phép thu hồi tổng mức đầu tư, chi phí điều hành và bảo trì cộng với một mức lợi nhuận hợp lý bằng cách thu phí, lệ phí, tiền thuê hay các chi phí từ người sử dụng cơ sở hạ tầng.

- *Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh - Chuyển giao (Hợp đồng BOOT)* là hợp đồng ký kết giữa cơ quan nhà nước với nhà đầu tư. Theo hợp đồng này, nhà đầu tư được ủy quyền tiến hành xây dựng, quản lý hoạt động và bảo trì cơ sở hạ tầng trong một thời hạn nhất định trước khi chuyển giao. Trong suốt thời gian quản lý cơ sở hạ tầng, nhà đầu tư có quyền sở hữu và có toàn quyền điều hành cơ sở hạ tầng và doanh thu tạo ra từ cơ sở hạ tầng để thu hồi các khoản chi phí tài chính và đầu tư, cùng các khoản chi phí bảo trì và vận hành cơ sở hạ tầng.

Các hình thức kể trên thực chất là các hình thức của Mô hình hợp tác công tư (PPP). Ưu điểm của các

hình thức này là thu hút được thành phần tư nhân tham gia thực hiện các dự án đầu tư xây dựng giao thông. Việc tham gia của thành phần kinh tế tư nhân sẽ làm cho quản lý dự án có hiệu quả hơn, tránh được những tiêu cực trong các dự án đầu tư từ nguồn vốn công; tiết kiệm được nguồn vốn đầu tư của nhà nước cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội khác.

Ở Việt Nam, theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, từ năm 1994 - 2009 đã có 32 dự án được thực hiện theo mô hình này với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỉ USD (một con số còn quá khiêm tốn), trong đó mô hình BOT và BOO chiếm tỷ trọng chủ yếu. Điểm hạn chế thu hút vốn cho các dự án xây dựng đường cao tốc là mức thu phí ở nước ta thấp hơn so với mặt bằng của khu vực và thế giới, trong khi giá thành xây dựng tương đương, thậm chí là cao hơn. Vì vậy, Nhà nước cần đưa ra các chính sách nhằm tạo nên sức hút đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, tận dụng tốt nguồn vốn từ các nhà đầu tư nước ngoài cũng như trong nước một cách hiệu quả và có lợi cho các bên tham gia.

3. Kết luận

Xây dựng và hoàn thiện mạng lưới đường cao tốc là nhiệm vụ tất yếu để đưa nền kinh tế đất nước phát triển theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Muốn hoàn thành được nhiệm vụ này, trong thời gian tới, cần triển khai đồng bộ các giải pháp:

- Đảm bảo nguồn vốn từ ngân sách nhà nước cho xây dựng đường cao tốc.

- Áp dụng rộng rãi hình thức hợp tác công tư. Muốn vậy, Chính phủ cần tạo một hành lang pháp lý đồng bộ, thống nhất với các văn bản hướng dẫn thực hiện thỏa đáng, đặc biệt quan tâm đến các quy định về trách nhiệm tài chính đối với các hỗ trợ tài chính của Chính phủ, cơ chế lãi suất, cũng như quy định rõ cơ quan Nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện các dự án PPP.

Ngoài ra, các giải pháp như chuyển nhượng quyền thu phí, quyền kinh doanh lợi ích, phát hành trái phiếu công trình... cũng cần được áp dụng để thu hút được nguồn vốn lớn hơn nữa của khu vực ngoài ngân sách cho đầu tư đường cao tốc □

Tài liệu tham khảo

[1]. *Nghị định số 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ: Về đầu tư theo hình thức Hợp đồng xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao.*

[2]. *Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 5/4/2011 về sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO), hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT).*

[3]. *Hội thảo quốc tế: Phát triển và quản lý đường cao tốc tại Việt Nam*, tháng 7/2007, Hà Nội - Việt Nam.

Ngày nhận bài: 31/3/2014

Ngày chấp nhận đăng: 7/5/2014

Người phản biện: PGS. TS. Vũ Trọng Tích

PGS. TS. Đặng Thị Xuân Mai