QUẢN LÝ CÁC DỰ ÁN XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ THEO PHƯƠNG THỨC PPP

NCS., ThS. **ĐỖ VĂN THUẬN** - *Đại học Giao thông Vận tải **

Bài viết đề cập đến sự cần thiết của hình thức hợp tác công tư (PPP), thực trạng quản lý nhà nước đối với các dự án xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, kiến nghị một số giải pháp tăng cường quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ đầu tư theo hình thức này.

Từ khóa: PPP, quản lý nhà nước, giao thông đường bộ

MANAGING ROAD TRAFFIC INFRASTRUCTURE PROJECTS IN THE FORM OF PPP

Do Van Thuan - *University of Transport and Communications*

The article addresses the necessity of public-private partnership (PPP), the state management of road traffic infrastructure construction PPP projects in Vietnam. On that basis, the article proposes a number of solutions to enhance the state management of these projects.

Keywords: PPP, state management, road traffic

Ngày nhận bài: 14/12/2018
Ngày hoàn thiện biên tập: 11/1/2019
Ngày duyệt đăng: 16/1/2019

Đặt vấn đề

Cũng như nhiều quốc gia đang phát triển, Việt Nam đang đối mặt với sự thiếu hụt nguồn vốn đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ. Giải pháp xã hội hóa đầu tư thông qua các hình thức của hợp đồng PPP đã được triển khai gần 20 năm qua và đang được xác định là giải pháp hữu hiệu để giải bài toán thiếu vốn trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đáng ghi nhận, hình thức đầu tư này đang bộ lộ nhiều hạn chế, bất cập cần phải sớm được khắc phục để đảm bảo thu hút nguồn vốn cũng như phát huy hiệu quả các dự án đầu tư.

Thực trạng quản lý nhà nước đối với các dự án xây dựng

Cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP

Trong những năm gần đây, Nhà nước thực hiện nhiều giải pháp huy động vốn có hiệu quả trên cơ sở đa dạng hóa các thành phần đầu tư và đã thu được kết quả rất tích cực, trong đó có việc huy động vốn thông qua hình thức hợp đồng PPP, chủ yếu là hình thức hợp đồng Hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT). Giai đoạn 2011-2017, Bộ Giao thông Vận tải đã huy động khoảng 171.308 tỷ đồng/57 dự án, trong đó vốn chủ sở hữu là 154.481 tỷ đồng chiếm 90,2%. Đến nay, đã hoàn thành đưa vào khai thác 55 dự án với tổng mức đầu tư là 137.819 tỷ đồng (đều thuộc lĩnh vực đường bộ). Tại các địa phương, theo báo cáo của 43 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã huy động được hơn 80.000 tỷ đồng cho các dự án BOT. Nhiều công trình trọng điểm, có tính kết nối vùng miền cao đã được đầu tư bằng nguồn vốn xã hội hóa (Quốc lộ 1, đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên…). Tính đến nay, nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách đối với lĩnh vực cảng biển đạt khoảng 157.600 tỷ/168 cảng và 18.997 tỷ đồng vào lĩnh vực cảng thủy nội địa.

Các dự án PPP trong giao thông đường bộ thời gian qua cơ bản phù hợp chiến lược, quy hoạch cũng như nhu cầu, định hướng phát triển kinh tế - xã hội và chủ trương của Đảng, Quốc hội, Chính phủ qua từng giai đoạn. Có thể khái quát về những mặt tích cực của đầu tư theo hình thức PPP như sau:

- Hệ thống giao thông đường bộ đã chuyển biến rõ rệt, tạo điểm nhấn cho nỗ lực phát triển hạ tầng ở Việt Nam. Nhiều công trình đầu tư theo hình thức

****Email:** dvthuangt@gmail.com*

BẢNG 1: DỰ ÁN SỬ DỤNG VỐN DƯỚI HÌNH THỨC PPP GIAI ĐOẠN 2002 - 2017

Hình thức hợp đồng dự án	Số dự án		Vốn đầu tư	
	Số lượng dự án	Tỷ lệ % số lượng dự án	Giá trị vốn đầu tư (tỷ đồng)	Tỷ trọng vốn đầu tư (%)
BOT	66	70,97	284.787	53,78
BT	24	24,74	177.385	33,50
BOO	1	2,15	33.744	6,37
PPP	1	1,07	18.000	3,40
BOT & BT	1	1,07	15.630	2,95
Tổng	93	100	529.546	100

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải; Vụ đối tác công tư 2017

BOT đã hoàn thành, đưa vào khai thác, phát huy hiệu quả, tiết kiệm thời gian, chí phí đi lại. Chẳng hạn, Nội Bài – Lào Cai, Long Thành - Dầu Giây tiết kiệm 50% thời gian đi lại, Quốc lộ 1 đoạn Hà Nội – Vinh giảm khoảng 30% thời gian đi lại, chưa kể những lợi ích khó định lương (như giảm ùn tắc, tai nạn, ô nhiễm môi trường…). Hạ tầng giao thông được nâng cấp góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển, đảm bảo an ninh quốc phòng, thu hút các nhà đầu tư nước ngoài…

- Trong bối cảnh nguồn lực ngân sách nhà nước hạn chế, nguồn vốn ODA đang dần thu hẹp thì việc huy động vốn đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP là đúng đắn để đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.

- Đa số người dân tham gia giao thông được hưởng những dịch vụ hàng hóa công cộng tốt hơn, đầy đủ hơn với một mức chi phí hợp lý.

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư xây dựng các dự án giao thông đường bộ theo hình thức PPP vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế sau:

Một là, việc triển khai các chiến lược, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng chưa có nguyên tắc và thứ tự ưu tiên đầu tư, cũng như đặc thù của từng phương thức đầu tư, của từng vùng miền, dẫn đến việc lựa chọn thứ tự đầu tư các dự án chưa hợp lý. Hiện nay, nhiều dự án BOT giao thông được lập trên tuyến đường độc đạo làm hạn chế sự lựa chọn của người sử dụng.

Hai là, công tác thẩm định, phê duyệt dự án còn nhiều bất cập. Việc lập một số dự án chưa được nghiên cứu kỹ nên phải bổ sung thay đổi ảnh hưởng đến thời gian hoàn thành hay xác định nguồn vốn NSNN cho dự án chưa hợp lý. Một số dự án phê duyệt chỉ cải tạo mặt đường cũ thành đường mới sau đó cho phép thu phí là chưa hợp lý. Rất nhiều dự án phải điều chỉnh tổng mức đầu tư bởi xác định sai định mức, đơn giá, chi phí lãi vay…

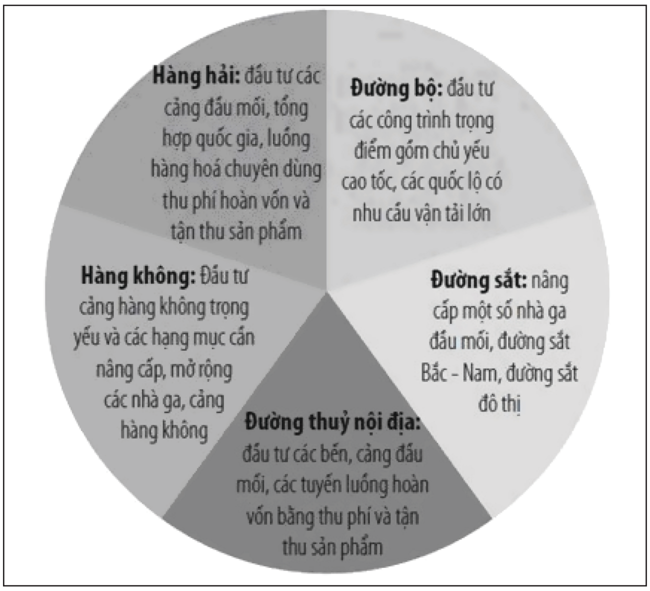
Ba là, việc lựa chọn các nhà đầu tư còn nhiều bất cập, năng lực nhiều nhà đầu tư còn hạn chế, chưa triển khai rộng rãi việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Thực tế trong thời gian qua, hầu hết các dự án được chỉ định thầu (47 dự án được Thủ tướng cho phép chỉ định thầu, 21 dự án tổ chức đấu thầu nhưng chỉ có 1 nhà thầu tham gia).

Bốn là, công tác thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán còn thiếu chặt chẽ. Theo quy định của pháp luật thì thẩm quyền phê duyệt thiết kế, dự toán và chọn nhà thầu thi công, tư vấn là của nhà đầu tư. Việc giao toàn bộ cho nhà đầu tư thực hiện từ khâu thiết kế đến lựa chọn đơn vị thi công, tổ chức thi công, nghiệm thu thanh quyết toán mặc dù phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng chưa phù hợp với điều kiện của nước ta. Cơ quan quản lý nhà nước chỉ thực hiện vai trò giám sát nên không đủ điều kiện để kiểm tra, xem xét, đánh giá toàn diện.

Năm là, việc xác định phương án tài chính ở nhiều dự án chưa hợp lý và không thống nhất. Cụ thể như chi phí giải phóng mặt bằng, chi phí bảo trì, lãi vay, chi quản lý thu, doanh thu dự kiến, thời gian ân hạn… xác định không đúng dẫn đến phải thay đổi tổng mức đầu tư, thay đổi thời gian hoàn vốn (với các dự án BOT).

Sáu là, công tác thu phí sử dụng dịch vụ còn nhiều bất cập liên quan đến vị trí, khoảng cách đặt các trạm thu phí BOT, hình thức thu, mức thu, lộ trình tăng giá phí… Một số dự án còn vướng mắc,

HÌNH 1: ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG GIAO THÔNG GIAI ĐOẠN 2016-2020



Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải

chậm thực hiện quyết toán nhưng cơ quan quản lý nhà nước chưa có chế tài xử lý.

Kiến nghị một số giải pháp

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những tồn tại trên, song tựu chung có một số nguyên nhân cơ bản sau: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hình thức đầu tư này chưa hoàn thiện, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện Việt Nam; Cơ chế thực hiện hình thức đầu tư này còn khá phức tạp, phương thức tổ chức chịu sự điều chỉnh của nhiều luật chuyên ngành nên việc phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương và các cơ quan liên quan trong việc xây dựng, ban hành các văn bản hướng dẫn còn chậm so với yêu cầu; Các cơ quan quản lý nhà nước thiếu kinh nghiệm quản lý và việc phối hợp giữa các cơ quan chưa hiệu quả; Nhà nhà đầu tư cũng không am hiểu và có kinh nghiệm về PPP dẫn đến phải gánh chịu nhiều rủi ro trong đàm phán, ký kết hợp đồng và tổ chức triển khai thực hiện dự án…

Giai đoạn 2011-2017, Bộ Giao thông Vận tải đã huy động khoảng 171.308 tỷ đồng/57 dự án, trong đó vốn chủ sở hữu là 154.481 tỷ đồng chiếm 90,2%. Đến nay, đã hoàn thành đưa vào khai thác 55 dự án với tổng mức đầu tư là 137.819 tỷ đồng (đều thuộc lĩnh vực đường bộ).

Để có thể khắc phục những tồn tại, hạn chế trên, cần chú trọng một số giải pháp sau:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP. Đặc biệt, cần sớm ban hành Luật PPP, thay vì chỉ điều chỉnh bằng các nghị định như hiện nay. Việc luật hóa đầu tư theo hình thức đối tác công tư cần thực hiện theo hướng sau:

- Xác định rõ tầm quan trọng của đầu tư theo hình thức PPP, trong đó khẳng định PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội là một hình thức đầu tư công.

- Mở rộng các hình thức của hợp đồng PPP, nếu như trước đây chỉ có BOT, Xây dựng – chuyển giao (BT), Xây dựng - sở hữu - kinh doanh (BOO), Xây dựng - chuyển giao - thuê dịch vụ (BTL)… tiến tới cần có thêm các hình thức như: Nhà nước xây dựng – tư nhân vận hành, tư nhân và nhà nước cùng vận hành khai thác, kết hợp các hình thức hợp đồng trong cùng một dự án…

- Xây dựng các cơ chế khuyến khích các nhà đầu tư tham gia PPP (giá, phí, thuế, ưu đãi mặt bằng…).

- Xây dựng cơ chế thanh quyết toán, các chỉ tiêu tài chính rõ ràng, minh bạch và phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Phân chia rủi ro cho các bên tham gia…

Thứ hai, thực hiện nghiêm túc và hiệu quả các quy định về xây dựng, công bố danh mục dự án và lựa chọn nhà đầu tư. Cụ thể, các bộ, ngành và địa phương cần công bố danh mục dự án và tổ chức đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư tham gia vào các dự án một cách công khai, minh bạch, cạnh tranh để có thể lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực tốt nhất, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài có năng lực tài chính và kinh nghiệm tốt.

Thứ ba, nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cụ thể:

- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải chủ động thực hiện trách nhiệm, quyền hạn của mình, tham gia vào trình tự quản lý dự án từ đầu, không để nhà đầu tư thực hiện toàn bộ các công đoạn rồi mới tiến hành thẩm định.

- Đơn giản hóa thủ tục và rút gọn quy trình phê duyệt các dự án PPP, trên cơ sở phân cấp việc phê duyệt dự án theo tính chất, mức độ phức tạp của nhóm, cấp công trình.

Thứ tư, đẩy mạnh công tác truyền thông và giám sát cộng đồng. Cụ thể, cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác theo quy định pháp luật về đầu tư theo hình thức PPP; Tuyên truyền vận động người dân nắm bắt chủ trương, chính sách pháp luật, lợi ích từ việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP, qua đó tạo sự đồng thuận, nghiêm túc trong việc chấp hành chủ trương, pháp luật; Phối hợp và tạo điều kiện thuận lợi để nhà đầu tư tiến hành các hoạt động kinh doanh, khai thác và cung cấp dịch vụ công; Tăng cường giám sát, phản biện của các đoàn thể xã hội và của người dân về chính sách pháp luật cũng như quá trình triển khai thực hiện các dự án PPP trong xây dựng công trình hạ tầng giao thông đường bộ.

Tài liệu tham khảo:

1. *Quốc hội (2014), Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18/6/2014;*
2. *Quản lý dự án đầu tư phát triển cở sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư, NXB Giao thông Vận tải (2018);*
3. *Lê Hương Linh (2018), Rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực xây dựng giao thông đường bộ: Nhận diện và giải pháp chính sách;*
4. *Phạm Thị Tuyết (2017), Giải pháp thu hút vốn đầu tư phát triển giao thông đường bộ;*
5. *PWC (2012) Public –Private Partnership in Malaysia -12/12/2012, www.pwc, WEF (2007). Global Competitiveness Index 2017-2018;*
6. *PWC (2012) Public –Private Partnership in Malaysia -12/12/2012, www.pwc.*