

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của tôi. Các thông tin, số liệu trong luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng, cụ thể, các trích dẫn theo đúng quy định. Kết quả nghiên cứu trong luận án là khách quan, trung thực, chưa từng có ai công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Đặng Thị Hà

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu:.....	1
2. Mục đích nghiên cứu của luận án:.....	5
3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu:.....	5
4. Phương pháp nghiên cứu:.....	6
5. Câu hỏi nghiên cứu.....	7
6. Những đóng góp của luận án:.....	7
7. Kết cấu của luận án.....	9
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	10
1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.....	10
1.1. Các nghiên cứu ở nước ngoài.....	10
1.1.1. Về mặt lý luận.....	11
1.1.2. Về thực tiễn.....	13
1.2. Một số nghiên cứu của các tác giả trong nước.....	17
1.3. Kết quả có thể rút ra từ các nghiên cứu trên.....	23
1.4. Những vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu.....	25
1.5. Các kết quả nghiên cứu của tác giả.....	27
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VỐN ĐẦU TƯ VÀ HUY ĐỘNG VỐN ĐẦU TƯ NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM.....	29
2.1. Vốn đầu tư.....	29
2.1.1. Khái niệm, bản chất và đặc điểm của vốn, vốn đầu tư.....	29
2.1.2. Một số vấn đề cơ bản về nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội.....	34
2.1.3. Các kênh huy động vốn đầu tư.....	39
2.2. Các hình thức và điều kiện huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.....	47
2.2.1. Các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách.....	47
2.2.2. Điều kiện huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam.....	64

2.3. Kinh nghiệm của các nước trong huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án đường cao tốc và bài học cho Việt Nam	81
2.3.1. Kinh nghiệm của các nước phát triển	81
2.3.2. Kinh nghiệm của một số nước ASEAN.....	83
2.3.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc.....	85
2.3.4. Bài học cho Việt Nam.....	86
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	92
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG ÁP DỤNG HÌNH THỨC ĐẦU TƯ PPP ĐỂ HUY ĐỘNG VỐN NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM.....	94
3.1. Khái quát quá trình phát triển giao thông đường bộ ở Việt Nam.....	94
3.1.1. Quá trình phát triển hệ thống giao thông đường bộ.....	94
3.1.2. Tình hình phát triển đường cao tốc ở một số quốc gia và ở Việt Nam...	95
3.1.3. Đường cao tốc và tầm quan trọng của mạng lưới đường cao tốc với phát triển kinh tế - xã hội.	100
3.1.4. Những điểm cần chú ý khi xây dựng đường cao tốc	105
3.2. Thực trạng áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước thông qua khảo sát thực tế một số dự án đường cao tốc đã và đang thực hiện.	107
3.2.1. Dự án đường cao tốc Láng – Hòa Lạc	107
3.2.2. Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình.....	112
3.2.3. Dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng	120
3.2.4. Đánh giá tình hình huy động vốn thực hiện ba dự án:	127
3.3. Những vấn đề tồn tại và nguyên nhân hạn chế khả năng huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP trong phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.	129
3.3.1. Những vấn đề còn tồn tại	129
3.3.2. Nguyên nhân của những tồn tại	133
3.4. Quá trình xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý áp dụng hình thức PPP huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.	134
3.4.1. Những kết quả đạt được	135
3.4.2. Những vấn đề còn tồn tại khi áp dụng hình thức PPP huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam thời gian qua.....	142
3.4.3. Nguyên nhân của những tồn tại	148
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	155

CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP CHỦ YẾU ĐỂ ÁP DỤNG THÀNH CÔNG HÌNH THỨC ĐẦU TƯ PPP NHẪM HUY ĐỘNG VỐN NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM.....	156
4.1. Dự báo nhu cầu vốn đầu tư và khả năng đáp ứng vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2030.....	156
4.1.1. Nhu cầu vốn đầu tư cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2020.....	156
4.1.2. Dự báo nhu cầu về vốn đầu tư ngoài ngân sách cho xây dựng cơ sở hạ tầng, trong đó ưu tiên cho đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo.....	158
4.1.3. Tổng hợp nhu cầu và khả năng cung ứng vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.....	161
4.1.4. Áp dụng Phân tích SWOT trong huy động vốn ngoài NSNN đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam:.....	164
4.2. Quan điểm định hướng về huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.....	164
4.3. Các giải pháp chủ yếu nhằm huy động vốn ngoài ngân sách cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam thông qua hình thức PPP.....	165
4.3.1. Giải pháp phối hợp các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.....	166
4.3.2. Giải pháp hoàn thiện hành lang pháp lý và các điều kiện để vận dụng các hình thức huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.....	171
4.3.3. Giải pháp tăng cường cơ chế huy động và chính sách để huy động đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.....	177
4.4. Các kiến nghị đối với các cấp.....	183
4.4.1. Kiến nghị về chính sách với Chính phủ.....	183
4.4.2. Kiến nghị với Bộ Giao thông Vận tải.....	192
4.4.3. Kiến nghị với các địa phương.....	196
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	198
KẾT LUẬN.....	199
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ	
TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

STT	Viết tắt	Nguyên nghĩa tiếng Việt
1	ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
2	ATGT	An toàn giao thông
3	BKH &ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
4	BOO	Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh
5	BOOT	Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh – Chuyển giao
6	BOT	Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao
7	BTCT	Bê tông cốt thép
8	BTO	Xây dựng – Chuyển giao - Kinh doanh
9	BT	Xây dựng – Chuyển giao
10	BTCT	Bê tông cốt thép
11	CNH	Công nghiệp hóa
12	DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
13	GTVT	Giao thông vận tải
14	GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
15	GPMB	Giải phóng mặt bằng
16	FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
17	HĐH	Hiện đại hóa
18	KCHT	Kết cấu hạ tầng
19	KH & ĐT	Kế hoạch và đầu tư
20	PPP	Hợp tác Nhà nước – Tư nhân
21	NSNN	Ngân sách nhà nước
21	TC	Tài chính
23	TPCP	Trái phiếu Chính phủ
24	WB	Ngân hàng Thế giới
25	VEC	Tổng công ty phát triển đường bộ cao tốc
26	XD	Xây dựng

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1. So sánh quy định về hoạt động đầu tư ngoài NSNN giữa một số văn bản pháp quy	60
Bảng 2.2. Về cơ cấu vốn sử dụng trong dự án	61
Bảng 2.3. Tỷ lệ vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng so với GDP ở các khu vực	75
Bảng 2.4. Tỷ lệ vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng trên GDP của một số nước Châu Á.	77
Bảng 2.5. Tỷ trọng đầu tư theo thành phần kinh tế của Việt Nam.....	78
Bảng 2.6. Quá trình tham gia xây dựng và vận hành kết cấu hạ tầng của các nhà đầu tư tư nhân ở Nhật Bản	81
Bảng 2.7. So sánh nguồn tài chính cho kết cấu hạ tầng giữa Nhật Bản và Việt Nam	88
Bảng 3.1. Tình hình phát triển đường cao tốc ở một số nước Châu Âu.....	96
Bảng 3.2 Tình hình phát triển đường cao tốc của một số nước ở Châu Á	96
Bảng 3.3. Tình hình phát triển đường cao tốc của một số nước ASEAN	96
Bảng 3.4. Vốn đầu tư của tư nhân cho phát triển giao thông của các khu vực từ năm 1984 – 2006	98
Bảng 3.5. So sánh chất lượng CSHT của Việt Nam với một số nước trong khu vực..	99
Bảng 3.6. Mức đầu tư điều chỉnh được duyệt	108
Bảng 3.7. Công tác giải phóng mặt bằng	109
Bảng 3.8. Tình hình giải ngân của dự án.....	111
Bảng 3.9. Tổng kinh phí trình duyệt của dự án.....	113
Bảng 3.10. Các thông số kỹ thuật chủ yếu của Dự án.....	122
Bảng 4.1. Dự báo nhu cầu vốn đầu tư (Bộ GTVT trực tiếp quản lý).....	156
Bảng 4.2. Vốn đầu tư đăng ký vào Việt Nam của một số nước có tỷ trọng cao	159

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu:

Trong xu thế hội nhập và cạnh tranh toàn cầu, để thực hiện công nghiệp hoá (CNH) và hiện đại hoá (HĐH) đất nước, mỗi quốc gia cần phải đạt được các tiêu chuẩn, các điều kiện cần thiết. Lĩnh vực được xem là điều kiện tiên đề cho sự phát triển của một quốc gia, đó là cơ sở hạ tầng. Nhiều chuyên gia đã xếp cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống giao thông là điều kiện tiên quyết, là trụ cột của sự phát triển.

Cơ sở hạ tầng với vai trò làm nền tảng cho sự phát triển kinh tế – xã hội, là điều kiện vật chất để một quốc gia tăng trưởng nhanh và bền vững. Có thể nói, một hệ thống giao thông đường bộ thông suốt, và kết nối giúp tăng cường sức mạnh hợp tác kinh tế khu vực và thế giới. Hơn nữa, hệ thống đường cao tốc ngoài vai trò là tiêu chí đánh giá đất nước hiện đại, còn có ý nghĩa quan trọng trong việc cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh cho nền kinh tế, làm tăng sức hấp dẫn không chỉ đối với lĩnh vực sản xuất, mà cả với việc phát triển ngành du lịch, thương mại.

Ngày nay, để tham gia hoạt động kinh tế trên phạm vi toàn cầu, tranh thủ các cơ hội do toàn cầu hóa mang lại, phần lớn các quốc gia đang phát triển mong muốn nắm bắt thời cơ để tạo đà cho phát triển kinh tế - xã hội và để tránh tụt hậu. Cho nên, các quốc gia, nhất là các quốc gia đang phát triển, đều tiến hành CNH và HĐH đất nước, mà một trong những nội dung cơ bản là kiến tạo cơ sở hạ tầng kỹ thuật hiện đại.

Để có được nền tảng cơ sở hạ tầng kỹ thuật hiện đại, Việt Nam không chỉ cần nhanh chóng nâng cấp, củng cố và phát triển hệ thống giao thông vận tải, mà còn cần phải chú trọng xây dựng và phát triển hệ thống đường cao tốc, loại đường bộ được xem là tiêu chí của một đất nước hiện đại. Cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng không chỉ là một loại hàng hóa công mà nó còn là loại tài sản công. Ở Việt Nam và ở các nước, hầu như loại hàng hóa, loại tài sản công này thường do Chính phủ (hoặc Chính phủ ủy quyền cho tổ chức, cá nhân) cung cấp. Chính phủ các nước đều mong muốn nâng cao chất lượng và số lượng các công

trình đường bộ, tăng khả năng cạnh tranh cho nền kinh tế, mà không ảnh hưởng đến nợ công. Dưới góc độ hàng hóa công, phát triển cơ sở hạ tầng trong đó có đường bộ và đường cao tốc còn thể hiện sự quan tâm của Chính phủ tới đời sống kinh tế - xã hội. Thêm vào đó, hệ thống đường bộ, nhất là đường cao tốc có ý nghĩa quan trọng trong việc thu hút các tập đoàn kinh tế, các doanh nghiệp nước ngoài khi họ tham gia hoạt động kinh doanh ở Việt Nam.

Song, để có được cơ sở hạ tầng hiện đại, mà đường cao tốc là một đại diện, việc kiến tạo đòi hỏi một lượng vốn khá lớn, ở Việt Nam, Việc xây dựng và phát triển đường bộ nói riêng và cơ sở hạ tầng nói chung, trước đây vẫn thường được cung ứng vốn từ nguồn NSNN. Việc xây dựng và phát triển hàng hóa công này không chỉ thể hiện việc Chính phủ thực hiện chức năng và nhiệm vụ đối với xã hội, mà nó còn cho thấy sự quyết tâm của Chính phủ tới việc hội đủ điều kiện cho đất nước phát triển. Hàng năm, Chính phủ luôn dành một khối lượng vốn đầu tư không nhỏ từ NSNN vào lĩnh vực xây dựng và phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Do đó vốn đầu tư vào lĩnh vực này chiếm tỉ trọng khá lớn trong tổng nguồn vốn đầu tư của toàn xã hội. Nhiều dự án, nhiều công trình chỉ vì không có đủ vốn mà vẫn còn dở dang, gây thất thoát lãng phí tài sản công. Cũng giống như hầu hết các nước đang phát triển, Việt Nam luôn phải đối mặt với vấn đề thiếu vốn, và nếu chỉ trông chờ vốn đầu tư phát triển hệ thống giao thông nói chung, đường bộ và đường cao tốc nói riêng từ NSNN thì khó có thể thực hiện được mục tiêu phát triển đất nước. Để thực hiện được mục tiêu chiến lược, đồng thời hoàn thành công cuộc CNH, HĐH, cần thiết phải có sự tham gia đóng góp nguồn lực của toàn xã hội, của các tổ chức trong và ngoài nước tạo thành sức mạnh tổng hợp để thực hiện thành công mục tiêu xây dựng mạng lưới giao thông đường bộ, theo mục tiêu chiến lược đặt ra. Theo các chuyên gia đầu ngành, để phát triển kinh tế, thực hiện CNH và HĐH, Việt Nam cần có một hệ thống đường bộ hiện đại, trong đó bao gồm khoảng gần 6000 km đường cao tốc tạo thành động mạch chủ của mạng lưới giao thông. Để thực hiện được mục tiêu đó, cần phải có một lượng vốn khổng lồ (gần 50 tỷ USD), đó là một thách thức lớn đối với Việt Nam.

Các đánh giá trong chương trình tổng kết 10 năm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2001 – 2010, đã đưa ra nhận định: “Kết cấu hạ tầng tuy có bước phát triển nhưng còn chậm, thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu và đang cản trở sự phát triển” [73, trang 3]. Vì vậy, để thực hiện mục tiêu chiến lược, trước hết là xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng trong đó có đường cao tốc, đòi hỏi sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị. Bởi vì hiện nay, việc xây dựng mạng lưới đường cao tốc, Việt Nam luôn gặp phải vấn đề nan giải về vốn đầu tư. Mỗi năm, Nhà nước luôn dành một khối lượng lớn, đến 10% so với GDP vốn đầu tư vào lĩnh vực xây dựng và phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Trên thực tế, có rất nhiều kênh huy động vốn cho đầu tư phát triển nói chung và cho kiến tạo mạng lưới đường cao tốc nói riêng. Ở luận án này, tác giả tập trung nghiên cứu tình hình huy động vốn đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc tại Việt Nam từ khu vực ngoài NSNN theo hình thức PPP.

Bài học từ các nước phát triển, đặc biệt là các nước phát triển trong khu vực như Nhật Bản và nước láng giềng Trung Quốc đã áp dụng thành công chính sách đa dạng hóa trong hình thức đầu tư PPP, nhằm huy động vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng từ mọi tổ chức, mọi thành phần. Và sở dĩ các nước nói trên có được hệ thống đường bộ hiện đại như hiện nay là do Chính phủ các nước đã kiên quyết thực thi chính sách huy động vốn đầu tư từ tất cả các thành phần kinh tế trong và ngoài nước để xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng. Trường hợp của Trung Quốc, từ một nước đi sau trong phát triển đường cao tốc, hiện nay, mạng lưới đường cao tốc của Trung Quốc đã đạt 80.000km, đứng thứ hai sau Mỹ. Có được thành quả này là do Chính phủ Trung Hoa đã sớm học tập các quốc gia phát triển, huy động mọi nguồn lực trong và ngoài NSNN cho đầu tư xây dựng đường cao tốc.

Ở Việt Nam, thể hiện quan điểm đa dạng hóa các hình thức huy động vốn đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước, trong báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng trình bày tại kỳ họp thứ hai Quốc hội 12 (22/10/2007), đã nêu rõ:

“Chính phủ cần tập trung chỉ đạo thực hiện tiến độ các dự án đầu tư quan trọng của đất nước, nhất là các công trình trọng điểm quốc gia. Phê duyệt quy hoạch, ban

hành các chính sách và danh mục các dự án phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, cần khuyến khích đầu tư để các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư với những hình thức đầu tư thích hợp. Chính phủ chỉ đạo đầu tư gần 30 dự án giao thông (đặc biệt đường bộ và đường bộ cao tốc) có tính chiến lược đến năm 2020. Để huy động vốn đầu tư, cần thực hiện nhiều hình thức đầu tư khác nhau như: Xây dựng – Khai thác – Chuyển giao (BOT); Xây dựng – Chuyển giao – Khai thác (BTO); Xây dựng – Chuyển giao (BT); Bán, cho thuê, thuê quản lý các kết cấu hạ tầng, hạ tầng giao thông, dùng số vốn thu được để đầu tư các dự án mới”

Song các câu hỏi lớn như làm thế nào để tìm được lời giải tối ưu cho bài toán thiếu vốn để xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam? Làm thế nào có thể tập hợp nguồn vốn đầu tư ngoài NSNN từ khu vực doanh nghiệp và khu vực tư nhân, nguồn vốn được dự tính rất dồi dào về khối lượng mà theo đánh giá của các chuyên gia kinh tế, hàng năm đóng góp đáng kể vào NSNN? Cần được nghiên cứu và tìm ra lời giải tối ưu trong thời gian sớm nhất.

Nguồn vốn đầu tư từ khu vực doanh nghiệp và tư nhân, là nguồn vốn mà sự đóng góp của nó đang trở thành kỳ vọng mang tính đột phá trong huy động vốn cho phát triển kinh tế - xã hội. Đã đến lúc mọi thành phần trong nền kinh tế cần sẻ chia, đồng thuận tạo thành sức mạnh tổng hợp cho việc thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển đất nước.

Ngày nay, đa dạng hóa việc huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài NSNN hay là huy động vốn từ mọi thành phần kinh tế thông qua việc thực hiện các hình thức đầu tư, để có đủ nguồn lực cho thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế – xã hội là một xu hướng tất yếu của thời đại, và Việt Nam không nằm ngoài xu hướng đó.

Những băn khoăn trở trở trong việc huy động vốn đầu tư xây dựng và phát triển nói chung, các dự án phát triển đường cao tốc của Việt Nam nói riêng, hiện nay đang gặp nhiều khó khăn, như thiếu vốn đầu tư, thiếu cơ chế chính sách, thiếu kinh nghiệm xây dựng, kinh nghiệm quản lý dự án...trong đó khó khăn nhất là thiếu

nguồn vốn đầu tư. Nhà nước cần có các chính sách cũng như hệ thống pháp luật hoàn thiện thể hiện quyết tâm huy động sự tham gia của tất cả các thành phần của nền kinh tế, đặc biệt là khu vực doanh nghiệp và tư nhân, là khu vực đang được kỳ vọng là có khả năng tạo ra bước đột phá trong việc giải bài toán thiếu vốn đầu tư cho phát triển giao thông đường bộ hiện nay ở Việt Nam. Để góp phần tháo gỡ khó khăn trên, tìm kiếm nguồn vốn đầu tư xây dựng các công trình đường cao tốc ở Việt Nam, trên cơ sở phân tích có căn cứ khoa học các điều kiện hấp dẫn các doanh nghiệp tư nhân, sẵn sàng tham gia góp vốn, tác giả đã chọn đề tài: ***“Huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam”*** làm luận án tiến sĩ.

2. Mục đích nghiên cứu của luận án:

Hệ thống hóa và góp phần luận chứng các vấn đề lý luận cơ bản có liên quan đến huy động vốn đầu tư ngoài NSNN nói chung và theo hình thức PPP nói riêng để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. Phân tích, đánh giá đúng thực trạng huy động vốn ngoài NSNN để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam thời gian vừa qua. Từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường huy động vốn ngoài NSNN để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam trong thời gian tới,

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu:

+ *Đối tượng nghiên cứu:* Luận án nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn để huy động vốn ngoài ngân sách nói chung và áp dụng mô hình hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư nhân nói riêng cho xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

+ *Phạm vi nghiên cứu:*

- Về không gian: Nghiên cứu việc huy động vốn ngoài ngân sách tại một số dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

- Về thời gian: Các số liệu và tình hình huy động vốn của các dự án xây dựng đường cao tốc giai đoạn 2006 - 2012, các vấn đề được khảo sát từ khi dự án đường

cao tốc đầu tiên được khởi công xây dựng đến nay và kiến nghị cho các năm tiếp theo.

- Về nội dung: Vốn đầu tư ngoài NSNN để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc có nhiều nguồn, trong đó có vốn vay từ các ngân hàng thương mại trong nước và quốc tế, vốn hợp tác công – tư...luận án không đi vào nghiên cứu nguồn vốn vay từ các ngân hàng thương mại, mà chỉ tập trung nghiên cứu việc huy động vốn ngoài NSNN theo các hình thức hợp tác giữa Nhà nước và các nhà đầu tư PPP như: BOT, BTO, BT.

** Cách thực hiện tập trung vào các nội dung:*

Một là, nghiên cứu quá trình xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý cho huy động vốn ngoài NSNN để xây dựng các dự án đường cao tốc ở Việt Nam

Hai là, tập trung nghiên cứu thực tế áp dụng một số dự án lựa chọn (ba dự án đường cao tốc là: Dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng; Cầu Giẽ - Ninh Bình; Láng – Hòa Lạc)

Ba là, kinh nghiệm quốc tế về huy động vốn ngoài NSNN cho xây dựng đường cao tốc rất phong phú, luận án chỉ lựa chọn kinh nghiệm của Trung Quốc; hai nước ASEAN là Indonesia và Philippines; hai nước phát triển là Nhật Bản và Anh Quốc.

4. Phương pháp nghiên cứu:

Ngoài các phương pháp nghiên cứu cơ bản như tổng hợp, phân tích các số liệu thống kê liên quan đến việc huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đầu tư phát triển giao thông đường bộ nói riêng; Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu định tính: Tác giả đã thực hiện các cuộc phỏng vấn các nhà quản lý Doanh nghiệp Dự án thuộc ba dự án lựa chọn, bảng hỏi (được đưa vào phần phụ lục) được xây dựng dựa trên khung lý thuyết được trình bày ở mục 1.5 của chương 1. Tác giả cũng đã tiến hành các cuộc phỏng vấn sâu các nhà lãnh đạo các địa phương liên quan đến ba dự án được chọn để nghiên cứu vấn đề giải phóng mặt bằng tại địa phương; Tác giả cũng nghiên cứu thực địa ở ba dự án

được chọn để phân tích tình hình huy động và sử dụng vốn đầu tư ngoài NSNN nhằm so sánh đối chiếu giữa lý thuyết với thực tế.

Từ đó, tác giả đưa ra các kiến nghị để nâng cao hiệu quả huy động vốn ngoài NSNN cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

5. Câu hỏi nghiên cứu: Từ các nội dung nghiên cứu đã xác định ở trên, tác giả đã đưa ra các câu hỏi nghiên cứu cần giải quyết trong luận án như sau:

- Có các hình thức huy động vốn ngoài NSNN nào để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc?

- Có các bài học kinh nghiệm nào của các nước trên thế giới cần và có thể áp dụng được trong huy động vốn ngoài NSNN để xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam?

- Hành lang pháp lý và các điều kiện áp dụng các hình thức đầu tư để huy động vốn ngoài ngân sách cho xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam?

- Những bất cập trong hệ thống các văn bản pháp lý về áp dụng hình thức PPP trong huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam?

- Các vấn đề phát sinh từ thực tiễn áp dụng hình thức hợp tác công – tư (PPP) để huy động vốn ngoài ngân sách thực hiện các dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc tại một số dự án là gì?

- Làm thế nào để có thể khuyến khích các tổ chức và cá nhân sẵn sàng tham gia góp vốn xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam trong thời gian tới?

6. Những đóng góp của luận án:

Những điểm mới được xem là đóng góp trong kết quả nghiên cứu của luận án bao gồm:

- Luận điểm mới về đa dạng hóa các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn đầu tư ngoài NSNN, nguyên nhân khiến việc huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng và phát triển hệ thống giao thông đường cao tốc ở Việt Nam chưa đạt kết quả như mong muốn.

- Luận chứng sự cần thiết phải huy động vốn đầu tư ngoài NSNN để xây dựng đường cao tốc; Các nhân tố ảnh hưởng đến việc huy động vốn ngoài ngân sách cho

xây dựng và phát triển đường cao tốc và các nhu cầu của các doanh nghiệp hay các đối tượng tham gia góp vốn xây dựng hệ thống đường cao tốc.

- Qua phân tích các bài học kinh nghiệm của các nước, tác giả đưa ra điều kiện để có thể áp dụng thành công ở Việt Nam không chỉ đối với các doanh nghiệp tham gia dự án mà ngay cả đối với Nhà nước; Nhà nước cần tạo môi trường vĩ mô thuận lợi cho việc huy động vốn ngoài NSNN để xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng trong đó có đường cao tốc; các doanh nghiệp tư nhân tham gia cần sẵn sàng đón nhận cơ hội để hợp tác thành công với Nhà nước trong việc tạo ra các sản phẩm – một loại hàng hóa công cũng là một loại tài sản công, đó là các công trình đường bộ hiện đại – đường cao tốc.

- Góp phần nghiên cứu và đánh giá đúng thực trạng cũng như kết quả huy động vốn ngoài NSNN vào thực hiện ba dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam thời gian qua, từ đó chỉ rõ các kết quả đã đạt được, các hạn chế và những tồn tại cần được tiếp tục nghiên cứu giải quyết.

- Để thực hiện được mục tiêu huy động sự tham gia của khu vực tư nhân, Nhà nước cần:

+ Hoàn thiện khung pháp lý và tiến tới xây dựng luật PPP, trong đó, không chỉ cần phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn và nghĩa vụ của các bên, mà còn quy định rõ lợi ích của mỗi bên tham gia dự án.

+ Thành lập cơ quan đầu mối về PPP, thông qua phân tích các bài học kinh nghiệm của một số nước thành công trong áp dụng mô hình PPP để đầu tư phát triển đường cao tốc trên thế giới, một trong các điều kiện, đó là phải có một cơ quan đầu mối có đủ thẩm quyền giải quyết các vấn đề về PPP. Do đó, để góp phần phát triển mối quan hệ hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân, Chính phủ cần khẩn trương thành lập cơ quan này ở Việt Nam.

+ Nâng cao nhận thức đúng đắn về PPP, trước hết cần có sự thống nhất nhận thức về PPP, ở Việt Nam có nhiều quan điểm cho rằng các hình thức hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân bao gồm: BOT, BTO, BT, PPP...như vậy, PPP là một hình thức độc lập với các hình thức khác. Còn theo các nhà nghiên cứu kinh tế thế giới

hình thức hợp tác công – tư PPP bao gồm: BOT, BTO, BT,... (Luận án thống nhất theo quan điểm này). Có nhận thức đúng về PPP thì sẽ có hành động và ứng xử phù hợp để PPP được thực hiện thành công.

Từ đó tư vấn cho các nhà làm chính sách có thể đưa ra và hoàn thiện hệ thống chính sách nhằm tập hợp mọi nguồn lực cho xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Trong đó, Nhà nước cần khuyến khích, động viên và khơi dậy sự tham gia của tất cả các lực lượng ngoài NSNN vào công cuộc kiến thiết cơ sở hạ tầng, đặc biệt là mạng lưới đường cao tốc hiện đại. Đây cũng là một hướng cải cách cung ứng dịch vụ công hiện đại, chia sẻ trách nhiệm giữa Nhà nước với khu vực tư nhân, không chỉ các nước đang phát triển cần thực thi, mà ngay cả các nước phát triển cũng cần áp dụng, để nâng cao chất lượng dịch vụ công, đồng thời giảm tải áp lực cho NSNN ở mỗi quốc gia, nhất là tình trạng nợ công của các Chính phủ tăng cao và khó kiểm soát như hiện nay.

7. Kết cấu của luận án.

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phần phụ lục, nội dung chính của luận án được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài .

Chương 2: Cơ sở lý luận về vốn đầu tư và huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách Nhà nước thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. .

Chương 3: Thực trạng áp dụng hình thức đầu tư PPP để huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách Nhà nước thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

Chương 4: Giải pháp chủ yếu để áp dụng thành công hình thức đầu tư PPP nhằm huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Vấn đề huy động vốn đầu tư ngoài NSNN cho xây dựng phát triển được rất nhiều nhà nghiên cứu kinh tế cũng như các chuyên gia kinh tế trong nước và ngoài nước quan tâm. Ở nước ngoài, nhiều công trình nghiên cứu dựa trên nghiên cứu thực chứng, đã đúc kết được những bài học quý từ các nước tiên tiến trong việc áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư phát triển nói chung và đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nói riêng, để các nước đang phát triển nghiên cứu, học tập. Tại nhiều quốc gia, việc tư nhân hóa hay hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư (PPP) trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng đã được thực hiện cách đây hàng thế kỷ, mô hình hợp tác đầu tư này, là một giải pháp xuất phát từ các nguyên nhân như sự hạn chế của NSNN, yêu cầu ngày càng cao về cơ sở hạ tầng hiện đại và sự tham gia rộng rãi của người dân trong giải quyết các vấn đề chung của đất nước. Ở Việt Nam, nhiều các đề tài nghiên cứu cấp bộ đã được công bố, các đề tài về phát triển cơ sở hạ tầng đã tập trung nghiên cứu về hình thức đầu tư PPP, một hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng đang được xem là "cứu cánh" cho vấn đề thiếu vốn để phát triển đất nước. Song, thông qua đó, cũng có thể thấy, tại Việt Nam, sự tham gia của khu vực ngoài NSNN vào phát triển hệ thống giao thông, nhất là đường cao tốc đến nay vẫn rất hạn chế. Câu hỏi đặt ra là: nguyên nhân vì đâu khu vực ngoài NSNN chưa tích cực tham gia đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam? Trong giai đoạn tới, Chính phủ làm thế nào để hấp dẫn họ góp vốn thực hiện các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc? Nghiên cứu để tìm lời ra giải cho câu hỏi này, vì thế mang ý nghĩa thiết thực.

1.1. Các nghiên cứu ở nước ngoài

Nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước đi trước trong xây dựng và phát triển hệ thống giao thông đường bộ và đường cao tốc cho thấy, Chính phủ các nước

đều đã đưa ra và thực thi các chính sách, pháp luật nhằm tập hợp mọi nguồn lực trong xã hội để phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc. Đơn cử như Cộng hòa Ba Lan, Chính phủ đã ban hành Luật số 17 năm 2005 về liên danh Công – Tư, Luật số 17 đã trở thành kim chỉ nam cho hoạt động phát triển cơ sở hạ tầng bằng hình thức liên kết giữa Nhà nước và khu vực tư, từ đó bài toán thiếu vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và phát triển hệ thống đường cao tốc nói riêng của Ba Lan, đã được khắc phục, nâng cấp, kiến tạo và phát triển.

Để giảm tải cho áp lực thiếu vốn đầu tư từ NSNN và thực tế để có thể thực hiện thành công các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc, một loại hàng hóa công mà hầu như không có quốc gia nào, Chính phủ không khuyến khích sự tham gia góp vốn đầu tư từ mọi thành phần trong nền kinh tế, kiến tạo nên, vừa đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư, vừa tập hợp kinh nghiệm quản lý vốn đầu tư hiệu quả và huy động sự tham gia giải quyết các vấn đề lớn của Nhà nước từ khu vực ngoài NSNN, góp phần thực hiện các mục tiêu chiến lược của Chính phủ các nước.

1.1.1. Về mặt lý luận

Trong các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN cho phát triển kinh tế - xã hội, hình thức hợp tác công tư (PPP), được xem như một sự đột phá, một giải pháp hữu hiệu tháo gỡ tình trạng thiếu vốn cho đầu tư phát triển ở một số nước. Hình thức hợp tác công tư đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước. Đến nay, tại những nước đã áp dụng thành công hình thức PPP, PPP thể hiện là một phương thức được kỳ vọng trong cung cấp hàng hóa công cộng, giải bài toán thiếu vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Chính vì vậy, hình thức PPP thu hút sự quan tâm của nhiều nhà khoa học, nhiều nhà quản lý và Chính phủ của nhiều nước trên thế giới, đã có nhiều công trình, nhiều đề tài nghiên cứu về hình thức đầu tư PPP. Các nghiên cứu, trước tiên tập trung làm rõ các khái niệm đầu tư ngoài khu vực Nhà nước, như khái niệm PPP, đặc điểm của PPP (Yescombe, 2007); Các yếu tố tác động đến sự phát triển của PPP, các chức năng của Nhà nước đối với sự phát triển của PPP (Yescombe, 2007); Những hành động

mà khu vực tư nhân cần thực hiện nhằm nâng cao giá trị đồng tiền đầu tư khi tham gia hợp tác công tư. Đồng thời, theo Yescombe để khắc phục những khiếm khuyết của thị trường, Chính phủ có thể lựa chọn một số cách thức như:

- Chính phủ sử dụng cơ chế giá kèm theo thuế hoặc trợ cấp để khuyến khích sự tham gia cung ứng hàng hóa công từ thị trường (như trường hợp của Nhật Bản).

- Chính phủ ủy quyền cung cấp hàng hóa công cho khu vực tư nhân.

- Chính phủ trực tiếp cung cấp hàng hóa công, dịch vụ công, đặc biệt là những dịch vụ công thuần túy khi Chính phủ cần đảm bảo thực hiện mục tiêu công bằng và hiệu quả; đồng thời Chính phủ có đủ nguồn lực cũng như năng lực quản lý về lĩnh vực đó.

- Chính phủ hỗ trợ cho khu vực tư để cung cấp hàng hóa, dịch vụ công thông qua việc ban hành các chính sách, như để khu vực tư bình đẳng trong việc tiếp cận các dòng vốn trên thị trường.

Một trong những thất bại của thị trường, theo các kết quả nghiên cứu, đó là nếu Chính phủ cho phép tư nhân trực tiếp cung ứng dịch vụ công không thuần túy, như để khắc phục tình trạng tắc nghẽn giao thông qua thu phí, sẽ có thể gây tổn thất phúc lợi xã hội. Nếu như vậy, có thể hiểu Chính phủ đã khắc phục được tất cả những thất bại của thị trường? Trong trường hợp này, dường như Chính phủ có đủ nguồn lực cung ứng dịch vụ công và năng lực quản lý dịch vụ công hiệu quả mà không gây tổn thất phúc lợi xã hội?

Nghiên cứu của Duncan (1948) cho ra đời lý thuyết "sự lựa chọn công cộng" (public choice theory), theo lý thuyết này, các chính sách của Chính phủ được hoạch định bởi các cá nhân hoặc nhóm vì quyền lợi riêng tư, do đó, hiệu quả chi tiêu công phụ thuộc lớn vào điều kiện thể chế, đặc biệt là quy trình cấp phát ngân sách, mức phân cấp và tỷ trọng hàng hóa dịch vụ công trong rô hàng hóa do Chính phủ cung cấp. Duncan còn cho rằng cải cách trong khu vực công muốn thành công phải thay đổi tận gốc, trước hết là loại trừ động cơ và các điều kiện nuôi dưỡng đặc quyền, đặc lợi. Song, Duncan mặc dù đã chỉ ra nguyên nhân, nhưng chưa đầy đủ để có thể giải thích sự thất bại của thị trường.

Khi nghiên cứu tình hình thực tế trong xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng của Việt Nam, Ông Kijiyokora, giám đốc Công ty Đường cao tốc miền Trung Nhật Bản đã đưa ra nhận xét: Tình hình xây dựng và phát triển đường bộ ở Việt Nam hiện nay cũng giống như ở Nhật Bản cách đây gần 50 năm. Ông cũng cho biết kinh nghiệm phát triển hệ thống giao thông đường bộ và đường cao tốc của Nhật Bản, đó là Nhật Bản đã chia thành bốn giai đoạn phát triển để huy động vốn. Ngay từ năm 1950, Chính phủ Nhật Bản đã đưa ra biện pháp như "thuế xăng dầu" để đầu tư phát triển đường bộ cũng như đường cao tốc. Sau đó là xây dựng cơ chế quỹ vốn chung các tuyến đường cao tốc có khả năng thu hồi vốn nhanh cũng được ưu tiên đầu tư trước với mức phí giao thông cao gấp ba đến bốn lần mức phí tương ứng tại Pháp và Mỹ. Ngoài ra Chính phủ Nhật Bản đã thành lập một Công ty Nhà nước về đầu tư, quản lý đường bộ. Chính phủ Nhật Bản cũng áp dụng cơ chế thu hồi vốn đất kinh doanh mà không phải nộp thuế để phát triển mạng lưới đường cao tốc. Kết quả của việc áp dụng "thuế xăng dầu" năm 2005 Chính phủ Nhật Bản đã thu được 3000 tỷ Yên để tái đầu tư, nâng cấp đường bộ và phát triển đường cao tốc.

1.1.2. Về thực tiễn

Ở góc độ thực tiễn, nghiên cứu của các nhà khoa học và các chuyên gia tư vấn tập trung vào việc khảo sát thực trạng, đánh giá tình hình thực tế thực hiện, từ đó, đưa ra khuyến nghị đối với các nước đang phát triển trong việc áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc.

Theo phân tích của các chuyên gia thuộc ADB năm 2008, tại các nước đã thực hiện PPP, đều có đặc điểm chung:

- + Thỏa thuận hợp đồng xác định vai trò và trách nhiệm của Nhà nước cũng như của khu vực tư nhân,
- + Chia sẻ rủi ro hợp lý,
- + Lợi nhuận của khu vực tư nhân cần tương xứng với kết quả và những đóng góp.

Theo Yescombe (2007), ADB (2008), trong hình thức hợp tác công – tư, về phía Nhà nước, Nhà nước có vai trò quyết định sự phát triển của PPP, Nhà nước tạo môi trường như chính sách, khung pháp lý, đồng thời Nhà nước thống nhất các quy định pháp luật, thủ tục đấu thầu, tạo nguồn vốn và các công cụ tài chính, làm trọng tài khi cần giải quyết các tranh chấp, Nhà nước thực hiện kiểm tra, giám sát và đánh giá quá trình thực thi dự án. Về phía tư nhân, để có thể tham gia dự án PPP, khu vực tư phải có đủ năng lực tài chính để theo đuổi lợi ích hợp lý với thời gian tương đối dài.

Trong nhiều thập niên vừa qua, hợp tác giữa nhà nước – tư nhân đã trở thành một phương thức cung cấp dịch vụ công chủ yếu tại hầu hết các quốc gia ở Châu Á, cả các quốc gia phát triển và các quốc gia đang phát triển. Thực tế tại các nước thực hiện thành công PPP cho thấy, hợp tác theo hình thức PPP, nếu được thiết kế và quản lý tốt, thì hình thức hợp tác này có thể mang lại nhiều lợi ích như giảm gánh nặng cho NSNN, rủi ro có thể được san sẻ từ khu vực công sang khu vực tư, tăng "giá trị đồng tiền" sử dụng trong dịch vụ công - cơ sở hạ tầng bởi vì hình thức này hiệu quả hơn, chi phí thấp hơn và dịch vụ đáng tin cậy hơn. Song vấn đề PPP riêng cho đường cao tốc thì chưa được đề cập ở các nghiên cứu này.

Theo kinh nghiệm của các nước phát triển cơ sở hạ tầng, có ít nhất hai lĩnh vực mà hình thức PPP có thể phát huy hiệu quả, đó là các dự án không thể hoặc khó áp dụng đối với phương thức cổ phần hóa và các dự án mà Nhà nước không thể tham gia trực tiếp. Cũng theo kết quả của các nghiên cứu này, hình thức huy động vốn đầu tư thông qua việc áp dụng mô hình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân - PPP mang lại các thành tựu có thể được kể như:

- Giảm chi phí, giảm rủi ro và tạo môi trường cạnh tranh cao, đây là điều mà không chỉ các Chính phủ, mà các doanh nghiệp và các nhà đầu tư nhất là nhà đầu tư tư nhân, rất quan tâm.

- Giúp tiếp cận được với các nguồn tài chính, công nghệ tiên tiến, phương thức quản lý hiện đại, hoàn thành công trình đúng thời hạn và khai thác công trình có hiệu quả nhất. Điều này là mong muốn của tất cả các Chính phủ.

- Góp phần dịch chuyển gánh nặng thanh toán từ người chịu thuế sang người tiêu dùng, là điều mà không một Chính phủ nào không mong muốn trong việc xây dựng bộ máy Nhà nước thân thiện với người dân.

- Góp phần vào việc chống tham nhũng lãng phí, bởi vì khu vực tư nhân quản lý đồng vốn đầu tư chặt chẽ và hiệu quả hơn. Đây cũng là điều mà hầu hết các Chính phủ đã và đang thực hiện trong quá trình cải cách quản lý tài chính công ở mỗi nước.

Các nghiên cứu tập trung vào việc khảo sát thực trạng, đánh giá tình hình thực hiện đồng thời đưa ra khuyến nghị cho các nước đang phát triển. Các nước đang phát triển cần xem đây là các mô hình mẫu, làm thế nào có thể vận dụng sáng tạo dựa trên tình hình thực tế của mỗi nước, và có thể áp dụng triển khai một cách linh động, phù hợp, là điều các nước phải quan tâm và tự tìm ra con đường riêng của mình. Không thể có một khuôn mẫu chung cho tất cả các nước, đặc biệt các mô hình mẫu từ nghiên cứu thực tế của các nước phát triển, mà ở các nước này, điều kiện cần cho thành công của huy động vốn ngoài NSNN để thực hiện các dự án xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đó là hệ thống pháp luật hoàn thiện, cũng như thị trường tài chính phát triển, thì gần như đã hội đủ. Trong khi đó, đối với các nước đang phát triển, lại rất cần thời gian, nguồn lực cũng như kinh nghiệm quản lý dự án mới có thể hội đủ các điều kiện để thực hiện thành công các dự án về phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng.

Thông qua cuốn *Sổ tay mối quan hệ đối tác Nhà nước – Tư nhân (PPP)*, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã cung cấp những kiến thức tổng quan về Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước – Tư nhân, giúp độc giả có được kiến thức cơ bản về PPP, động cơ thúc đẩy việc tham gia vào Mối Quan hệ; Cuốn *sổ tay* cũng đưa ra và phân tích cơ cấu của một mối quan hệ PPP; cách thức lựa chọn, vai trò, thiết kế, cấu trúc và việc thực hiện mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng, khẳng định, hợp tác công tư (PPP) đã diễn ra ở hầu hết các nước đang phát triển. Nhưng khả năng thu hút vốn để thực thi PPP thành công lại chỉ tập trung vào một số nước như Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Liên Bang Nga...Nhu vậy, trái với mong

muốn của nhiều Chính phủ, PPP có thể không là thuốc thần điều chữa căn bệnh "nan y" thiếu vốn đầu tư cho tất cả các nước. Thông qua cuốn sổ tay, ADB còn đưa ra các phương án lựa chọn cho việc thực hiện mỗi hợp tác PPP, các công tác chuẩn bị và các bước thực hiện mỗi quan hệ đối tác này. Tuy nhiên, do các chuyên gia nước ngoài biên soạn, nên cuốn sổ tay chủ yếu được soạn theo kinh nghiệm của một số nước, của các chuyên gia này. Việc nghiên cứu theo hướng phân tích chung cho việc áp dụng PPP của các nước Châu Á - Thái Bình Dương, chưa có sự tham khảo và áp dụng thực tế Việt Nam. Vì vậy, cuốn sổ tay cũng không đề cập đến việc sẽ được ứng dụng vào thực tế Việt Nam với những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể nào, nên không đưa ra được phương án lựa chọn khả thi. Song đây cũng là một tài liệu cần được tham khảo, bài học cần được nghiên cứu, phân tích một cách thấu đáo để lựa chọn, đồng thời sáng tạo con đường phù hợp cho Việt Nam trong huy động vốn ngoài NSNN để xây dựng và phát triển đường cao tốc.

Xét theo lĩnh vực hoạt động, PPP được áp dụng trong cung cấp các dịch vụ công và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng. Các lĩnh vực phát triển mạnh là năng lượng, viễn thông, giao thông, nước và chất thải. Trong giai đoạn 2000 - 2009, ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năng lượng luôn là lĩnh vực thành công nhất, thu hút 35% vốn đầu tư trong hợp tác công tư (63 tỷ đô la Mỹ), tiếp theo là viễn thông với 30% vốn đầu tư PPP (54 tỷ đô la Mỹ), lĩnh vực giao thông chiếm khoảng 25% (46 tỷ đô la Mỹ) [75, tr 10]

Được thừa nhận là bước đột phá trong phát triển các lĩnh vực của PPP, và trong phát triển kết cấu hạ tầng, PPP là động lực chính cho việc tăng cường cho việc ứng dụng mô hình này trong tương lai. Song Smith (2008) đã chỉ ra những thất bại trong đầu tư theo mô hình PPP vào xây dựng kết cấu hạ tầng tại các nước đang phát triển giai đoạn 1990 - 2006 và ông cũng khẳng định sự ủng hộ và cam kết về mặt chính trị có ý nghĩa quan trọng nhất đảm bảo sự thành công và phát triển bền vững cho các hợp đồng theo hình thức PPP. Theo ông, hầu hết các nước áp dụng mô hình PPP không thành công, đều không hội đủ điều kiện về sự ủng hộ và cam kết về mặt chính trị từ phía Chính phủ của các nước đó. Tuy nhiên, ông cũng không chỉ ra một

cách cụ thể cam kết của Chính phủ bao gồm những cam kết cụ thể nào, và tác động ra sao đến thành công của dự án PPP. Vì vậy, cần thiết phải có các nghiên cứu nối tiếp để có thể tìm ra lời giải đáp cho các câu hỏi đó.

1.2. Một số nghiên cứu của các tác giả trong nước

* Tổ chức quản lý đầu tư và xây dựng công trình Giao thông.TS.Bùi Minh Huấn, và TS. Chu Xuân Nam, đồng chủ biên, các tác giả đã đề cập đến cơ sở khoa học của các hoạt động đầu tư và xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông; quản lý nhà nước đối với vốn đầu tư – xây dựng giao thông; quản trị doanh nghiệp xây dựng giao thông. Tuy nhiên các tác giả cũng chưa đưa ra cách thức để huy động vốn ngoài NSNN để phát triển hệ thống giao thông vận tải, đặc biệt là đường cao tốc.

* Cách nào huy động vốn cho xây dựng đường cao tốc? Nhiều tác giả đã đưa ra những thách thức khi Việt Nam xây dựng và phát triển đường cao tốc, gợi ý về các hình thức huy động vốn thương mại quốc tế, thương mại trong nước, hợp tác Nhà nước - Tư nhân, chuyển nhượng - bán quyền thu phí, phát hành trái phiếu...Nhưng vấn đề là lực lượng ngoài NSNN mà các tác giả nhắc đến trong huy động vốn để xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam và câu hỏi làm thế nào để hấp dẫn họ sẵn sàng tham gia góp vốn thì vẫn cần chưa phân tích để làm rõ.

* Tài chính cho tăng trưởng – lựa chọn chính sách trong một thế giới đầy biến động (đã được Vũ Cương, Hoàng Thanh Dương, Phan Minh Tuệ, Nguyễn Anh Tuấn dịch ra tiếng Việt; Nhà xuất bản Văn hóa – Thông tin Hà nội - 2001), Tác giả đã phân tích hệ thống về kinh nghiệm của một số nước cụ thể, cũng như những phân tích kinh tế lượng với những số liệu phù hợp của các nước, tác giả cũng đưa ra một cách nhìn trong trường hợp lựa chọn được chính sách tài chính phù hợp với từng hoàn cảnh cụ thể của mỗi nước và tranh thủ được cơ hội do môi trường quốc tế tạo ra. Nhưng vấn đề tài chính cho đường cao tốc thì chưa được đề cập ở tác phẩm này.

Việc huy động tối đa mọi nguồn lực, từ mọi thành phần kinh tế để đầu tư phát triển mạng lưới đường cao tốc ở Việt Nam sẽ là điều phải đặt ra. Vấn đề huy động vốn theo hình thức nào? Đường hướng ra sao để đạt hiệu quả cao nhất? Theo các

chuyên gia, có nhiều cách để huy động vốn bằng cách áp dụng nhiều hình thức đầu tư như BOOT (Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh – Chuyển giao), BOO (Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh)...

* Trong đề án *Mô hình PPP cho Việt Nam* (đề tài cấp bộ năm 2010) các chuyên gia và các nhà khoa học của Bộ KH & ĐT đã đưa ra một bức tranh tổng thể về các điều kiện để có thể thực hiện thành công mô hình PPP cho phát triển cơ sở hạ tầng. Các bài học kinh nghiệm thành công cũng như thất bại, từ đó đề ra các phương án, trong đó phân tích rõ các ưu nhược điểm của từng phương án cho việc áp dụng mô hình PPP cho phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Song dường như chưa thể áp dụng một phương án cụ thể mang tính chất thuyết phục cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nói chung, cũng như đường cao tốc nói riêng ở Việt Nam.

* Điều kiện và giải pháp áp dụng hình thức đầu tư PPP tại Công ty HIPT, tác giả Nguyễn Đức Quyết, ở chương Mở đầu và chương Bản chất và các lĩnh vực ứng dụng hình thức đầu tư PPP cũng đã khái quát hóa các lý luận về PPP, nêu ra các điều kiện để áp dụng hình thức PPP, nhưng mới chỉ dừng lại ở áp dụng hình thức đầu tư PPP cho hoạt động cung cấp dịch vụ Thông tin và truyền thông.

* Một trong những giải pháp nhằm huy động vốn để xây dựng đường cao tốc được nhiều tác giả nghiên cứu lĩnh vực này cho rằng Chính phủ nên áp dụng mô hình đầu tư theo hình thức PPP, các tác giả cũng cho thấy, do các dự án xây dựng đường cao tốc đòi hỏi nhu cầu vốn đầu tư ban đầu lớn, thời gian thu hồi vốn tương đối dài, nên nếu chỉ trông chờ vào nguồn thu từ phí sử dụng đường cao tốc của những đối tượng sử dụng đường cao tốc khi công trình đường cao tốc đã hoàn thành thì chưa thật sự hấp dẫn nhà đầu tư và chứa đựng nhiều yếu tố rủi ro. Những căn cứ cho nhận định này dường như chỉ mang tính ước đoán.

* Nhiều tác giả trong nước cũng cho rằng để hấp dẫn các nhà đầu tư tham gia góp vốn xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam, thì bên cạnh các nguồn thu trực tiếp từ phí của người sử dụng, Chính phủ cần có cơ chế để tăng thêm lợi ích cho nhà đầu tư, những biện pháp đưa ra như cho phép nhà đầu tư được quyền khai thác nhất định các loại hình kinh doanh khác mang tính kết nối, phục vụ trực tiếp cho dự án, như

khai thác kinh doanh dọc hành lang các tuyến vì đặc trưng cơ bản của đường cao tốc là dọc tuyến phải có các công trình phụ trợ như trạm nghỉ, bảo dưỡng...; tạo điều kiện ưu tiên vào các dự án phát triển đô thị, khu công nghiệp trên tuyến giao thông được mở mới hoặc nâng cấp bằng nguồn vốn do hợp tác PPP tạo nên. Song một điều cần lưu ý đó là, riêng đối với đường cao tốc, nếu Chính phủ cho phép các doanh nghiệp dự án kinh doanh dọc tuyến thì vô tình lại biến đường cao tốc thành phố trên dọc tuyến đường, điều này không phù hợp cho an toàn của đường cao tốc.

Hiện tại, Việt Nam đã và đang thực hiện một số dự án xây dựng đường cao tốc, vấn đề nan giải của tất cả các dự án đó là vấn đề về vốn đầu tư, thiếu vốn khiến nhiều công trình chưa hoàn thành được, như đã phân tích ở trên, một số tác giả đã quan tâm đến tìm lời giải cho bài toán thiếu vốn, song đối với các nhà đầu tư, câu hỏi là làm thế nào để đủ hấp dẫn họ tham gia góp vốn thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc một cách thiết thực nhất vẫn còn là vấn đề cần được xem xét, tính toán kỹ lưỡng. Bởi đây là lực lượng rất cần nhận được sự quan tâm, hỗ trợ của Chính phủ, cần sự hướng dẫn rất cụ thể, nhất là về pháp luật. Để từ đó có thể kết hợp sự tham gia của Chính phủ và của khu vực tư nhân, sự kết hợp mang tính đồng thuận, sẽ chia này chính là lời giải, là đáp án cho bài toán thiếu vốn cho đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Theo tác giả, cần có sự điều tra thông qua bảng hỏi, cũng như sự phân tích kết quả thu được về tâm tư nguyện vọng của các doanh nghiệp tham gia xây dựng và phát triển đường cao tốc, từ đó tư vấn cho Chính phủ để đưa ra hệ thống chính sách nhất quán thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đến lực lượng đầy tiềm năng, đầy kỳ vọng ở Việt Nam, khuyến khích họ sẵn sàng tham gia xây dựng phát triển đường cao tốc cũng như chia sẻ các khó khăn, đồng thời sáng tạo ra các cách thức vượt qua các “điểm nghẽn” của nền kinh tế với Nhà nước trong công cuộc xây dựng và thực hiện mục tiêu chiến lược CNH và HĐH đất nước.

Bàn về sự đa dạng hóa trong hình thức đầu tư cũng như tập hợp nguồn lực từ xã hội cho phát triển kinh tế đất nước. Học tập kinh nghiệm của một số nước trong khu vực, gần đây Chính phủ đã có những chủ trương nhằm huy động mọi nguồn vốn

nhàn rỗi trong xã hội để bổ sung vào nguồn vốn tài chính quốc gia nhằm chia sẻ với vốn NSNN trong việc thực hiện sản xuất và cung ứng hàng hóa công phục vụ lợi ích cộng đồng và xã hội cũng như phát triển kinh tế bền vững.

Như vậy, Việt Nam không thể không xây dựng và phát triển đường cao tốc trong giai đoạn thực hiện mục tiêu chiến lược CNH và HĐH đất nước. Nhà nước đảm bảo đầu tư cho hệ thống hạ tầng đạt 3% GDP (chiếm khoảng 50% tổng vốn đầu tư) hàng năm và phân đầu huy động các nguồn vốn khác để đảm bảo đến 50% tổng nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Một cơ chế đủ mạnh thể hiện sự động viên, khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng đường cao tốc của Chính phủ là hết sức cần thiết để thực hiện các dự án xây dựng và phát triển mạng lưới đường cao tốc ở Việt Nam. Bởi vì, với khả năng cân đối ngân sách hiện tại hàng năm, khó có thể tạo sự đột phá và tập trung vốn đầu tư cho hệ thống đường cao tốc. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần phải có các chính sách tăng các nguồn thu ngân sách và dành tỷ trọng thích đáng cho đầu tư hệ thống hạ tầng này. Các nguồn thu có thể được tạo ra thông qua việc điều chỉnh chính sách thuế xăng dầu, tăng phí cầu đường, đánh thuế đối với người sử dụng phương tiện giao thông, huy động vốn từ khai thác quỹ đất.

Theo các nhà đầu tư, bên cạnh các nguồn thu trực tiếp từ phí, cần có cơ chế để tăng thêm lợi ích cho nhà đầu tư. Những biện pháp có tính khả thi là cho phép nhà đầu tư hạ tầng giao thông được quyền khai thác nhất định các loại hình kinh doanh khác mang tính kết nối, phục vụ trực tiếp cho dự án, như khai thác kinh doanh dọc hành lang các tuyến; tạo điều kiện ưu tiên vào các dự án phát triển đô thị, khu công nghiệp trên tuyến giao thông được mở mới hoặc nâng cấp bằng nguồn vốn từ hợp tác công – tư PPP.

Thời gian gần đây, Bộ KH & ĐT, đã tổ chức được một số hội thảo về hình thức đầu tư PPP, mà nội dung hội thảo mới chỉ dừng lại ở việc đề cập đến việc giới thiệu các bài học thành công của một số nước trong các lĩnh vực như cơ sở hạ tầng, giao thông vận tải, đường bộ.. Đồng thời các nhà khoa học, các chuyên gia cũng đưa ra một số gợi ý cho Việt Nam. Với sự trợ giúp của WB, đã biên soạn Quy chế thí điểm

đầu tư theo hình thức PPP theo tinh thần Quyết định 71 của Thủ tướng Chính phủ. Quy chế này quy định điều kiện, thủ tục và nguyên tắc áp dụng thí điểm đối với một số dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công, được đầu tư theo mô hình PPP. Quy chế thí điểm cũng quy định cụ thể về việc chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư... Song, nếu chỉ với các nội dung được quy định trong Quy chế thì việc áp dụng hình thức này vào thực tế Việt Nam còn nhiều trở ngại, vì chưa đưa ra được những quy định chi tiết. Quy chế cũng thực sự chưa đề cập cụ thể các giải pháp để có thể áp dụng cho việc xây dựng các công trình theo hình thức PPP thành công. Đặc biệt là các giải pháp nhằm tháo gỡ khó khăn và áp dụng PPP cho các công trình đường cao tốc. Theo nhiều nhà nghiên cứu phân tích, đánh giá, một trong những hạn chế của các dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP, đó là tính rủi ro cao vì quá phụ thuộc vào lưu lượng phương tiện tham gia lưu thông sau khi công trình hoàn thành và đưa vào khai thác sử dụng. Chính vì vậy, để khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư theo hình thức này, Nhà nước cần thể hiện có cam kết mạnh mẽ, rõ ràng trong việc kiểm soát nhằm hạn chế rủi ro, đảm bảo quyền và lợi ích của Doanh nghiệp Dự án. Nhà nước cũng cần thể hiện việc thực hiện cam kết, bởi vì việc thực hiện cam kết của Nhà nước có liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ quyền và lợi ích của các bên tham gia. Các nhà nghiên cứu cũng cho rằng với các doanh nghiệp tư nhân, một dự án đường bộ hoặc đường cao tốc, phải cung cấp tiềm năng doanh thu tương đương với rủi ro của dự án, các chuyên gia còn cho rằng, tỷ lệ thu hồi của dự án phụ thuộc vào mức độ cảm nhận rủi ro. Vì vậy, việc Nhà nước phân bổ trách nhiệm và rủi ro một cách rõ ràng, cụ thể là một phần hết sức quan trọng khi tham gia Hợp đồng dự án PPP. Nhà nước cần xác định những lĩnh vực, những nhiệm vụ chính liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ công như phân bổ rủi ro với từng trách nhiệm của các bên tham gia dự án. Hơn nữa, có thể phân bổ từng lĩnh vực trách nhiệm và rủi ro cho bên xử lý rủi ro tốt nhất, điều đó cần thể hiện ở hợp đồng dự án để đạt được sự phân bổ rủi ro và trách nhiệm của mỗi bên tham gia dự án một cách công khai minh bạch.

Tại Hà Nội, ngày 28 tháng 10 năm 2010, Văn phòng Trung ương Đảng và Bộ KH & ĐT phối hợp đã tổ chức Hội thảo bàn về ”*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng*”. Hội thảo tập hợp các nhà nghiên cứu kinh tế và các chuyên gia đầu ngành về cơ sở hạ tầng, hội thảo đã tập trung vào một số vấn đề như:

- Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng: huy động các nguồn vốn, các quỹ đầu tư của địa phương và quản lý sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng (trong quá trình đầu tư cũng như sau khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng, cơ chế quản lý, suất đầu tư một số ngành cụ thể), những bài học rút ra từ kinh nghiệm của các nước có thể áp dụng cho nước ta trong thời gian tới.

- Thực trạng (kết quả đạt được, hạn chế yếu kém và nguyên nhân); giải pháp đề tăng cường thu hút vốn và nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế thiết yếu ở Việt Nam. Trong đó tập trung đánh giá các vấn đề:

- + Đánh giá và kiến nghị các giải pháp vĩ mô cho sự phát triển cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2011-2020, nhấn mạnh những vấn đề về công tác quy hoạch, quản lý quy hoạch các ngành, lĩnh vực; Hệ thống pháp luật và những cơ chế chính sách tạo điều kiện cho phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam.

- + Cân đối nhu cầu và khả năng về vốn để phát triển cơ sở hạ tầng trong các lĩnh vực cho phù hợp...

- + Những giải pháp về cơ chế chính sách nhằm huy động có hiệu quả các nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng tập trung vào giải pháp tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư. Cơ chế chính sách về giá cho các hình thức đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế thiết yếu, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông. Cơ chế chính sách huy động và quản lý sử dụng các nguồn vốn đầu tư khác nhau (hỗ trợ, ưu đãi đầu tư; bảo lãnh; các quỹ đầu tư, bảo lãnh, các quỹ đầu tư của địa phương; cam kết của Chính phủ, đảm bảo kiểm soát rủi ro, đấu thầu cạnh tranh, giám sát đầu tư, thanh quyết toán, giải phóng mặt bằng, chuyển nhượng dự án .. và các hình thức hợp tác công – tư như BOT, BTO, BT...)

+ Những giải pháp về hiệu quả đầu tư và chất lượng công trình, bao gồm quy mô dự án, chất lượng, tiến độ và công nghệ xây dựng (từ khi chuẩn bị dự án đến khi cấp giấy chứng nhận đầu tư, từ khi khởi công đến khi hoàn thành, vốn giải ngân). Chi phí đầu tư (suất đầu tư của các ngành cụ thể); lựa chọn hình thức đầu tư thích hợp với từng ngành, lĩnh vực. Hiệu quả và rủi ro tài chính của các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng theo các hình thức đầu tư phù hợp với từng nguồn vốn (BOT, BTO, BT...), so với một số nước trong khu vực.

Song hội thảo mới chỉ chú trọng vào các lĩnh vực của cơ sở hạ tầng kỹ thuật, mà không dành riêng cho một lĩnh vực nào, nhất là vấn đề huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư đường cao tốc, các dự án xây dựng công trình đường cao tốc chỉ được nhắc đến như là các ví dụ minh họa cho lĩnh vực đầu tư xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng.

Tháng 5 năm 2011, tại Nghệ An, Viện Chiến lược và Chính sách tài chính tổ chức hội thảo khoa học với chủ đề: "*Chính sách tài chính phát triển cơ sở hạ tầng*", với sự tham gia của đông đảo các chuyên gia đầu ngành về đầu tư cơ sở hạ tầng và chính sách tài chính. Hội thảo đã tập hợp được nhiều sáng kiến cũng như kinh nghiệm của các nhà khoa học về lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng. Song một cách thức riêng để phát triển đường cao tốc thì chưa được chú trọng ở hội thảo này.

1.3. Kết quả có thể rút ra từ các nghiên cứu trên

Các nghiên cứu trên đây đã đưa ra một số kết quả về việc áp dụng hình thức hợp tác công tư trong phát triển cơ sở hạ tầng, đó là:

+ Trong hợp đồng, cần thỏa thuận để xác định rõ vai trò và trách nhiệm của Nhà nước cũng như của khu vực tư nhân tham gia thực hiện hợp đồng dự án.

+ Chia sẻ rủi ro hợp lý và phân định trách nhiệm rõ ràng là một trong những động lực chính của việc huy động sự tham gia của khu vực tư nhân khi họ sẵn sàng hợp tác với Nhà nước thực hiện các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng;

+ Lợi nhuận của khu vực tư nhân cần được xác định sao cho tương xứng với kết quả và những đóng góp của họ.

Cũng như nhiều nhà nghiên cứu phân tích kinh tế, Yescombe cho rằng, động lực tham gia của khu vực tư nhân vào PPP được quyết định bởi mục tiêu lợi nhuận và các cơ hội kinh doanh mới. Điều này được xem là gợi ý chính sách cho Chính phủ, khi Chính phủ hoàn thiện chính sách về PPP ở Việt Nam.

Theo Yescombe, Nhà nước có vai trò quyết định trong phát triển của PPP, Nhà nước cần tạo môi trường thuận tiện như: khung pháp lý, cơ chế chính sách, các quy định pháp luật thống nhất, thủ tục đấu thầu, cơ cấu nguồn vốn cũng như hệ thống công cụ tài chính, vấn đề trọng tài trong giải quyết tranh chấp, công tác giám sát, thước đo để đánh giá. Điều kiện cần và đủ để công ty tư nhân có thể được tham gia hợp tác công tư.

Các tác giả nghiên cứu lĩnh vực tạo vốn cho xây dựng và phát triển hệ thống đường cao tốc cũng đều cho rằng một cơ chế đủ mạnh là hết sức cần thiết để huy động vốn đầu tư ngoài NSNN phát triển hệ thống giao thông đường cao tốc ở Việt Nam. Một điều quan trọng là các tác giả đều thống nhất Việt Nam không thể không phát triển hệ thống đường bộ hiện đại trong công cuộc thực hiện CNH, HĐH đất nước, mà Nhà nước chỉ đảm bảo nguồn vốn đầu tư cho hệ thống hạ tầng đạt 3% GDP hàng năm và phần đầu huy động các nguồn vốn khác để đảm bảo chiếm từ 40% đến 50% tổng nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Với khả năng cân đối ngân sách hàng năm, hiện tại Việt Nam khó có khả năng tạo ra được sự đột phá và tập trung vốn đầu tư cho hệ thống đường cao tốc.

Các tác giả đều cho rằng Nhà nước cần phải có các chính sách tăng các nguồn thu ngân sách nhà nước và dành tỷ trọng thích đáng cho đầu tư đường cao tốc, đồng thời ban hành các chính sách khuyến khích khu vực tư nhân tham gia góp vốn đầu tư phát triển đường cao tốc. Học tập kinh nghiệm của Nhật Bản, các nguồn thu có thể được tạo ra thông qua việc điều chỉnh chính sách thuế xăng dầu, tăng phí cầu đường, đánh thuế đối với người sử dụng phương tiện giao thông. Nhưng cụ thể từng chỉ tiêu này thì chưa được các tác giả bàn luận, làm rõ.

Việc huy động tối đa mọi nguồn vốn từ các thành phần của nền kinh tế để tập trung cho xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam là điều đã và đang được

đặt ra. Vấn đề huy động vốn theo hình thức nào, đường hướng ra sao để đạt hiệu quả cao nhất? Theo các chuyên gia, có nhiều hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách, trong đó phổ biến là các hình thức PPP như BOT, BTO, BT ...

Qua nghiên cứu về lý luận cũng như thực tiễn của các tác giả trong và ngoài nước đã nêu ở trên đây, tác giả cho rằng để có thể áp dụng thành công PPP tại Việt Nam, các điều kiện cần thiết là:

Thứ nhất, về lý luận, cần bổ sung phân tích đánh giá từng nguồn vốn ngoài NSNN, thuận lợi gì, khó khăn ra sao, làm thế nào để khắc phục khó khăn đó để tăng cường khả năng huy động từng nguồn vốn ngoài NSNN đã phân tích.

Thứ hai, về thực tiễn, khi áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN, vào thực tế Việt Nam, cần theo dõi, đánh giá từng dự án, đúc rút kinh nghiệm ngay để tránh lặp lại những vấn đề đã gặp phải ở dự án trước đó, mà do không có phân tích đánh giá nên đã xảy ra. Điều này góp phần củng cố lại mối quan hệ biện chứng giữa lý luận và thực tiễn, khẳng định, kiểm chứng lý luận qua thực tế thực hiện, thông qua đó mà củng cố và phát triển nền tảng của lý luận.

Thứ ba, để có thể áp dụng thành công các hình thức đầu tư, Nhà nước cần hội đủ điều kiện cần và đủ; điều kiện cần là Nhà nước phải huy động đủ nguồn lực, đặc biệt là nguồn vốn tài chính; điều kiện đủ là Nhà nước có đủ khả năng quản lý về lĩnh vực hoạt động đầu tư này. Về việc làm thế nào tìm đủ nguồn vốn tài chính, Chính phủ cần tăng cường sự cam kết và ủng hộ chính trị, mà việc đầu tiên cần giải quyết đó là sớm ban hành đạo luật quy định cho hoạt động đầu tư PPP; về việc tăng kỹ năng quản lý về hoạt động đầu tư theo mô hình hợp tác công – tư, Chính phủ cần lựa chọn những cán bộ đủ năng lực, sớm thành lập cơ quan chuyên trách có đủ thẩm quyền giải quyết những công việc có liên quan đến các hoạt động đầu tư theo hình thức PPP.

1.4. Những vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu

Hầu như các tác giả nước ngoài và ngay cả Yescombe cũng không chỉ ra một khuôn mẫu làm thế nào để huy động vốn một cách hiệu quả nhất cho việc thực hiện xây dựng và phát triển đường cao tốc, cách thức mà các nước đang phát triển có thể

áp dụng để phát triển mà không dẫn tới nợ công. Và hơn nữa, những nước đang phát triển, theo Yescombe, dường như điều kiện để hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân, đều thiếu và yếu, bởi vì, mục tiêu lợi nhuận, đối với các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc là tương đối khó xác định; còn cơ hội kinh doanh, thì trước tiên phải dựa vào hệ thống pháp luật, các cơ chế chính sách. Điều này lại là thách thức đối với những nước đang phát triển, họ đang trên con đường xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật cho những hình thức đầu tư tiên tiến và tương đối mới, không giống như với các nước phát triển, đã có hệ thống pháp luật thống nhất, hoàn chỉnh.

Những yêu cầu đặt ra đối với việc thực hiện một dự án có thể áp dụng hình thức PPP, theo các chuyên gia quốc tế, cụ thể là:

- + Dự án phải đủ lớn để phù hợp với chi phí giao dịch,
- + Phải xác định cụ thể kết quả đầu ra,
- + Khu vực tư nhân phải đủ năng lực cạnh tranh để tham gia đấu thầu và cung ứng dịch vụ đảm bảo chất lượng,
- + Phải chứng tỏ được rằng PPP sẽ tối đa hóa hiệu quả sử dụng chi phí cho dự án đó,
- + Rủi ro phải được phân bổ trên nguyên tắc bên nhận rủi ro là bên có khả năng quản lý rủi ro đó một cách tốt nhất.

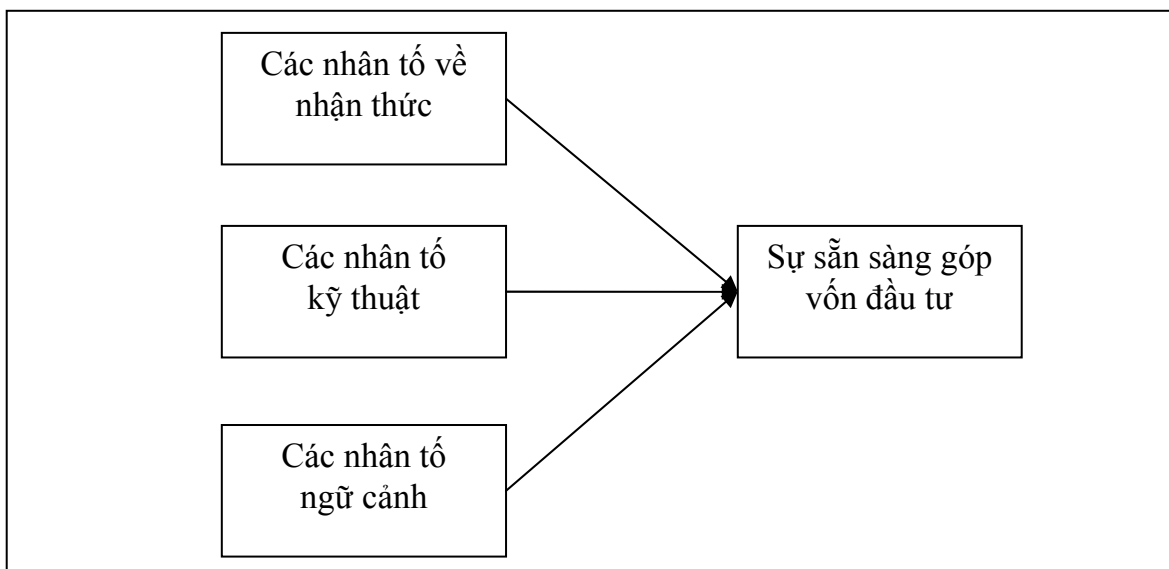
Theo Pascual (2008), thông qua nghiên cứu dự án đường cao tốc áp dụng hình thức PPP tại Philipines cho thấy, điều kiện tiên quyết để một dự án đường cao tốc theo PPP thành công đó là việc thể chế hóa PPP, thể hiện khung pháp lý và cơ chế, chính sách đủ mạnh và một chương trình truyền thông toàn diện.

Đối với các nghiên cứu trong nước, các tác giả mới chỉ đề cập đến vấn đề cấp bách cho thực hiện các dự án xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng nói chung, chưa có nghiên cứu sâu nào về các dự án xây dựng và phát triển thuộc lĩnh vực đường cao tốc. Các tác giả, mặc dù đã đưa ra các cách thức, các chỉ tiêu để có thể thực hiện các dự án PPP, song, cụ thể từng chỉ tiêu này thì chưa được các tác giả bàn luận, làm rõ để một dự án PPP đường cao tốc thành công

Vì vậy, cần phải có các nghiên cứu để trên cơ sở phân tích các trường hợp cụ thể, luận giải đưa ra các nhân tố ảnh hưởng đến huy động vốn ngoài NSNN, điều kiện và lộ trình để áp dụng hình thức đầu tư PPP, một hình thức đầu tư đang được coi là một sự đột phá trong huy động nguồn vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc trong thời gian tới để Việt Nam đạt được mục tiêu chiến lược đã đặt ra là CNH và HĐH đất nước.

1.5. Các kết quả nghiên cứu của tác giả

Dựa trên khung nghiên cứu lý thuyết:



Giải thích khung lý thuyết trên

- **Các nhân tố về nhận thức bao gồm:** Sự ủng hộ của ban quản trị cấp cao về việc tham gia góp vốn xây dựng đường cao tốc; Sự tiếp nhận mô hình PPP trong tham gia dự án đường cao tốc. Sự quyết tâm của toàn doanh nghiệp trong việc thực hiện mô hình PPP.
- **Các nhân tố kỹ thuật bao gồm:** Thời gian giải phóng mặt bằng; thời gian thu hồi vốn; khả năng tiếp cận các nguồn vốn trên thị trường...
- **Các nhân tố ngữ cảnh bao gồm:** Các căn cứ pháp lý của việc thực hiện mô hình PPP; các cơ chế chính sách, tình hình phát triển kinh tế, trào lưu chu chuyển vốn trên thế giới...

Ngoài ra, tác giả còn sử dụng phương pháp nghiên cứu tình huống để nghiên

cứu một số dự án đường cao tốc được thực hiện thông qua hình thức PPP, để tìm ra các vấn đề còn tồn tại ở các dự án này, từ đó bổ sung các giải pháp nhằm khắc phục các bất cập đó.

Luận án có ý nghĩa cả về khoa học lẫn thực tiễn, về khoa học, luận án tập hợp một cách có hệ thống và góp phần luận chứng các vấn đề lý luận có liên quan đến việc áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách để xây dựng và phát triển đường cao tốc.

Tác giả góp phần luận chứng tỷ lệ tham gia góp vốn của các doanh nghiệp đầu tư xây dựng đường cao tốc; Kiến nghị các giải pháp góp phần hoàn thiện chính sách nhằm khuyến khích các lực lượng tham gia xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

Qua nghiên cứu thực tiễn, tác giả góp phần đánh giá thực trạng huy động vốn ở một số dự án đã và đang thực hiện, khẳng định các kết quả đã đạt được, chỉ rõ các bất cập, các hạn chế, đồng thời nêu ra những nguyên nhân của những tồn tại về việc áp dụng hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách cho thực hiện xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VỐN ĐẦU TƯ VÀ HUY ĐỘNG VỐN ĐẦU TƯ NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM

2.1. Vốn đầu tư

2.1.1. *Khái niệm, bản chất và đặc điểm của vốn, vốn đầu tư*

2.1.1.1. *Khái niệm và bản chất của vốn*

Theo cách hiểu thông thường, vốn là điều kiện tiền đề để tất cả các hoạt động trong xã hội được diễn ra, đặc biệt là đối với các hoạt động về kinh tế, với các hoạt động về kinh tế, vốn còn là mục đích của các hoạt động này. Ở tầm vĩ mô, vốn là một trong những nhân tố quan trọng vào bậc nhất đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội của mọi quốc gia. Trong lịch sử phát triển kinh tế, khái niệm vốn được tiếp cận dưới nhiều góc độ nghiên cứu khác nhau. Các nhà kinh tế học thuộc nhiều trường phái kinh tế học trước Mác đã công bố nhiều công trình nghiên cứu vốn thông qua phạm trù tư bản và đều đi đến kết luận thống nhất: Vốn là phạm trù kinh tế.

Khi nghiên cứu sự chuyển hóa của tiền thành tư bản, trên cơ sở kế thừa có chọn lọc tư tưởng của các nhà kinh tế học tiền bối, Mác đã cho rằng giá trị ứng ra lúc ban đầu chẳng những được bảo toàn trong lưu thông, mà nó còn gia tăng về giá trị. Mác đã cho thấy rõ bản chất và chức năng của tư bản sinh lời, đồng thời để giá trị thành tư bản và tư bản sinh lời nhất thiết phải trải qua sự vận động. Điều đó có nghĩa là tư bản có mặt trong lưu thông, tham gia vào quá trình sản xuất, chính thông qua quá trình vận động, tư bản sinh sôi nảy nở và lớn lên không ngừng.

Ngày nay, do yêu cầu cao của sự phát triển, vốn là yếu tố đóng vai trò quan trọng của không chỉ hầu hết các quốc gia đang phát triển và kém phát triển, mà ngay cả những quốc gia phát triển cũng có nhu cầu cao về vốn. Vì lẽ đó, phạm trù vốn

trong phát triển kinh tế vẫn được các nhà kinh tế học tiếp tục nghiên cứu và tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau.

Dưới góc độ tài chính – tiền tệ, trong ấn phẩm “*Chú giải thuật ngữ kế toán Mỹ*”, hai tác giả Hồ Văn Kim Lộc và Điều Quốc Tín cho rằng, vốn là “*tổng số tiền biểu hiện nguồn gốc hình thành của tài sản được đầu tư trong kinh doanh để tạo ra thu nhập và lợi tức*”. [43, tr 29]

Dưới góc độ tài sản, cuốn “*Dictionnary of Economic*” – Từ điển Kinh tế của Penguin Refrence, do hai dịch giả Phạm Đăng Bình và Nguyễn Văn Lập dịch, đưa ra khái niệm về vốn như sau: “*Vốn là những tài sản có khả năng tạo ra thu nhập và bản thân nó cũng được cái khác tạo ra*” [1, tr 56]

Dưới góc độ nhân tố đầu vào, trong tác phẩm “*Lịch sử tư tưởng kinh tế*”, hai tác giả L.Đ.Uđanxôp và F.I.Pôlianxki kết luận: Vốn là “*một trong ba yếu tố đầu vào phục vụ cho sản xuất (lao động, đất đai và vốn). Vốn bao gồm các sản phẩm lâu bền được chế tạo để phục vụ sản xuất (tức là máy móc, công cụ, thiết bị, nhà cửa, kết hợp dự trữ thành phẩm hoặc bán thành phẩm)*” [67, tr 195].

Ở Việt Nam, trong cuốn “*Từ điển tiếng Việt*” của Viện Ngôn ngữ học cũng đã chỉ ra: “*Vốn là tiền của bỏ ra lúc đầu, dùng trong sản xuất kinh doanh, nhằm mục tiêu sinh lời*” [76, tr. 126].

Như vậy, có thể hiểu, “*vốn sẽ bao gồm bất cứ thứ gì đưa lại một luồng thu nhập qua thời gian*”, “*Sự phát triển có thể coi như là một quá trình khái quát của sự tích lũy vốn*”.

Những cách tiếp cận nêu trên về vốn cho thấy rõ tính đa dạng, nhiều vẻ về hình thái tồn tại, vốn có thể là tiền hay tài sản được giá trị hóa. Mặt khác, với tư cách là vốn thì tiền hay tài sản phải được đầu tư vào hoạt động sản xuất – kinh doanh để tạo ra hàng hóa, dịch vụ nhằm mục tiêu có thu nhập trong tương lai. Nghĩa là, vốn luôn gắn với sự vận động và quan trọng là đảm nhiệm chức năng sinh lời.

Song, để hiểu rõ hơn bản chất của vốn, trên cơ sở đó có các biện pháp hữu hiệu khi huy động và sử dụng vốn cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung và đầu

tư xây dựng đường bộ cũng như đường bộ cao tốc nói riêng, cần nhận thức sâu sắc một số vấn đề:

+ *Thứ nhất, về các hình thái biểu hiện của vốn*

Xét về tính trừu tượng, vốn là hình thái giá trị, giá trị đó được ứng ra để chuyển hóa thành các yếu tố cấu thành quá trình sản xuất, trải qua quá trình sản xuất, giá trị lớn lên không ngừng, và một phần lại được đưa vào tái sản xuất, mở rộng quy mô hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Xét về biểu hiện cụ thể, vốn cũng được biểu hiện rất phong phú, đa dạng, bao gồm tài sản hữu hình, tài sản vô hình và tài sản tài chính. Những tài sản này tham gia trực tiếp vào quá trình sản xuất, tạo ra sản phẩm hàng hóa, dịch vụ, đồng thời tăng giá trị. Hay nói cách khác, vốn là giá trị thực của tài sản hữu hình, tài sản vô hình và tài sản tài chính đưa vào đầu tư để tạo ra sản phẩm hàng hóa, dịch vụ nhằm mục tiêu sinh lời.

Tài sản hữu hình là những tài sản tồn tại dưới dạng cụ thể của vật chất, bao gồm hai bộ phận: *Một là*, những tài sản hữu hình phục vụ trực tiếp vào sản xuất, như: nhà xưởng, máy móc, thiết bị, công cụ, nguyên - nhiên vật liệu, bán thành phẩm... Xét về thực chất, những tài sản hữu hình này chính là sự cụ thể hóa năng lực sản xuất của một đơn vị kinh tế cơ sở. Xét trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân, quyết định tới hiệu quả sản xuất – kinh doanh; *Hai là*, những tài sản hữu hình phục vụ gián tiếp cho sản xuất, như trụ sở văn phòng, phương tiện đi lại, nhà ở... Mặc dù những tài sản hữu hình này là cần thiết cho hoạt động sản xuất – kinh doanh nhưng chỉ tác động gián tiếp đến việc gia tăng sản lượng đầu ra, đóng vai trò thứ yếu đối với hiệu quả sản xuất – kinh doanh.

Phân biệt rõ hai loại tài sản như trên sẽ cho phương pháp luận đúng đắn khi nghiên cứu hoạt động và sử dụng vốn đầu tư cho xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Thực tế cho thấy, cần phải tập trung mọi nguồn lực để làm tăng tài sản hữu hình với tư cách là năng lực sản xuất.

Đối với tài sản vô hình, là những tài sản không tồn tại dưới dạng vật chất cụ thể, bao gồm những sản phẩm trí tuệ như: bằng phát minh, sáng chế, bản quyền; thương hiệu sản phẩm, uy tín của doanh nghiệp trong kinh doanh; vị trí của doanh

nghiệp hay còn gọi là lợi thế kinh doanh; chi phí đào tạo nguồn nhân lực như kỹ năng lao động, tri thức quản lý.v.v. Nền kinh tế thị trường càng phát triển, giá trị tài sản vô hình càng trở nên quan trọng trong cơ cấu vốn đầu tư. Bởi vì, khi huy động được những tài sản vô hình vào phát triển kinh tế, sử dụng chúng hợp lý sẽ đem lại lợi nhuận, thậm chí là siêu lợi nhuận. Các doanh nghiệp hiểu thấu đáo điều này trong hoạt động sản xuất kinh doanh sẽ đạt được mục tiêu mở rộng quy mô và gia tăng lợi nhuận.

Tài sản tài chính, bao gồm tiền mặt hay các chứng chỉ có giá trị như cổ phiếu, trái phiếu, giấy ghi nợ..., có thể gọi chung là tiền. Tuy nhiên, như trên đã phân tích không phải tất cả tiền đều là vốn. Tiền chỉ là hình thái cụ thể của vốn, tiền được coi là vốn khi và chỉ khi tiền đại diện một lượng giá trị hàng hóa, dịch vụ hay tài sản nhất định, được đưa vào lưu thông hoặc tham gia trực tiếp vào quá trình sản xuất – kinh doanh để kiếm tìm lợi nhuận. Vì vậy, những đồng tiền được cất trữ hay mang tiêu dùng trong sinh hoạt hàng ngày, tức là những đồng tiền không có khả năng sinh ra lợi nhuận thì không được coi là vốn trong nền kinh tế thị trường.

2.1.1.2. Bản chất của vốn đầu tư

Vốn đầu tư là số tiền và những tài sản hợp pháp khác được sử dụng để thực hiện các hoạt động đầu tư.

Vốn đầu tư nói chung, vốn đầu tư của dự án nói riêng là số tiền bỏ ra nhằm tăng cường tài sản cố định của tất cả các ngành sản xuất vật chất và không sản xuất vật chất thuộc nền kinh tế quốc dân. Mục đích của vốn đầu tư nhằm thỏa mãn đầy đủ nhu cầu thường xuyên tăng lên và sự phát triển toàn diện trong xã hội, bằng cách phát triển không ngừng với nhịp độ nhanh nền sản xuất xã hội, phân bổ hợp lý sức sản xuất trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân, không ngừng nâng cao năng suất lao động, góp phần tích cực vào công cuộc CNH, HĐH đất nước.

Nguồn hình thành vốn đầu tư chính là phần tích lũy được thể hiện dưới dạng giá trị được chuyển hóa thành vốn đầu tư đáp ứng các yêu cầu phát triển của xã hội

Về bản chất, nguồn hình thành vốn đầu tư chính là phần tiết kiệm hay tích lũy mà nền kinh tế có thể huy động được để đưa vào quá trình tái sản xuất xã hội.

Điều này được cả kinh tế học cổ điển, kinh tế chính trị học Mác – Lê nin và kinh tế học hiện đại làm sáng tỏ.

Chính vì vậy, Adam Smith, người đại diện cho trường phái kinh tế học cổ điển, đã từng nhấn mạnh: “*Tiết kiệm là nguyên nhân trực tiếp gia tăng vốn. Lao động tạo ra sản phẩm để tích lũy cho quá trình tiết kiệm. Nhưng dù nó có tạo ra bao nhiêu chạng nữa, nhưng không có tiết kiệm thì vốn không bao giờ tăng lên*”. [24 , tr 245]

**Khái niệm vốn đầu tư ngoài NSNN phát triển đường bộ cao tốc:*

Theo tác giả, có thể hiểu: *Vốn đầu tư ngoài NSNN phát triển đường cao tốc là toàn bộ tài sản (hữu hình, vô hình và tài sản tài chính) dành để đầu tư xây dựng, phát triển đường cao tốc, mang tầm chiến lược của quốc gia mà không kể nguồn vốn đầu tư từ NSNN (không làm tăng nợ công) cho phát triển loại đường bộ hiện đại này.*

Nguồn vốn đầu tư ngoài NSNN phát triển đường cao tốc có thể huy động được từ nhiều kênh ở cả trong nước và ngoài nước.

2.1.1.3. Đặc điểm vốn đầu tư

Vốn đầu tư có những đặc điểm cơ bản khác với các loại vốn kinh doanh khác, cụ thể như sau:

- *Về quy mô:* Vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thường rất lớn về giá trị, đặc biệt là các dự án xây dựng đường cao tốc, từ khoảng vài chục ngàn tỷ đồng trở lên cho một dự án. Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng là loại đầu tư có liên quan đến sự tăng trưởng quy mô vốn của nhà đầu tư và quy mô vốn của toàn xã hội. Thông qua đầu tư cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật và năng lực sản xuất phục vụ của nền kinh tế được tăng cường, đổi mới, hoàn thiện, hiện đại hóa, góp phần quan trọng hình thành nền tảng cho không chỉ điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế mà còn thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội bền vững.

- *Về thời gian thu hồi vốn:* Thường thì đối với các dự án đầu tư, thời gian thu hồi vốn là tương đối dài, đây cũng được xem là rào cản của việc huy động vốn từ khu vực ngoài ngân sách cho thực hiện các dự án đường bộ ở Việt Nam .

Trong quá trình thực hiện dự án, do thời gian dài nên việc thực hiện dự án thường gặp phải nhiều biến động trên thị trường, vì vậy cần phải điều chỉnh cho phù hợp, và hầu như sau các lần điều chỉnh, chỉ có tăng thêm về tổng vốn đầu tư.

- *Về việc cung ứng vốn cho dự án:* Hiện tượng thường gặp ở hầu hết các nước, Việt Nam cũng không là ngoại lệ, đó là nếu chỉ trông chờ vào vốn NSNN thì hầu như không một Nhà nước nào mà NSNN có thể đáp ứng đủ, còn đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, vốn vay ưu đãi cũng có hạn và ngày càng gặp nhiều khó khăn hơn, nhất là khi Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình, các nguồn vốn ưu đãi sẽ bị cắt giảm dần... thì khả năng cung ứng vốn từ NSNN cho đầu tư thực hiện dự án ngày càng khó khăn hơn.

2.1.2. Một số vấn đề cơ bản về nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội

2.1.2.1. Khái quát về nguồn vốn đầu tư phát triển

Có thể hiểu đầu tư phát triển là những hoạt động đầu tư tạo ra tài sản mới cho nền kinh tế, làm tăng tiềm lực sản xuất kinh doanh và các hoạt động xã hội khác, là điều kiện chủ yếu để kiến tạo việc làm, nâng cao đời sống của mọi người dân trong xã hội. Hoạt động đầu tư phát triển là việc bỏ tiền ra để xây dựng, sửa chữa các công trình, kết cấu hạ tầng, mua sắm trang thiết bị và lắp đặt..., bồi dưỡng đào tạo nguồn nhân lực, thực hiện các chi phí thường xuyên gắn liền với hoạt động duy tu, bảo dưỡng tài sản, nhằm duy trì tiềm lực hoạt động của các cơ sở đang tồn tại và tiềm lực mới cho nền kinh tế - xã hội.

Như đã nêu ở trên, kết cấu hạ tầng nói chung và giao thông đường bộ nói riêng là một bộ phận đặc thù của cơ sở vật chất kỹ thuật trong nền kinh tế quốc dân có chức năng, nhiệm vụ cơ bản là đảm bảo những điều kiện chung cần thiết cho quá trình sản xuất, lưu thông hàng hóa và tái sản xuất mở rộng được diễn ra thường xuyên, liên tục và có hệ thống. Căn cứ theo lĩnh vực kinh tế - xã hội, kết cấu hạ tầng được chia thành hai loại cơ bản là kết cấu hạ tầng kinh tế và kết cấu hạ tầng xã hội.

Kết cấu hạ tầng kinh tế bao gồm các công trình hạ tầng kỹ thuật như: năng lượng phục vụ sản xuất và đời sống; các công trình giao thông vận tải, đường bộ và đường cao tốc; viễn thông; các công trình thủy lợi phục vụ sản xuất nông – lâm – ngư nghiệp... Kết cấu hạ tầng kinh tế là bộ phận quan trọng trong hệ thống kinh tế quốc dân, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển nhanh, ổn định, bền vững và là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, tạo điều kiện cải thiện cuộc sống dân cư.

Kết cấu hạ tầng xã hội bao gồm nhà ở, các cơ sở khoa học, trường học, bệnh viện, các công trình văn hóa, thể thao,.. và các trang, thiết bị đồng bộ đi kèm. Đây là điều kiện thiết yếu để phục vụ, nâng cao mức sống của cộng đồng dân cư, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực phù hợp với yêu cầu của phát triển, CNH, HĐH đất nước. Kết cấu hạ tầng xã hội là tập hợp một số ngành có tính chất cung ứng dịch vụ cho xã hội, với sản phẩm là dịch vụ công phục vụ trực tiếp cho sự phát triển của người dân cả về thể chất và tinh thần. Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc phạm vi đầu tư của Nhà nước, đều thuộc loại “hàng hóa công cộng”, loại hàng hóa này thường do Nhà nước đầu tư và cung ứng nhằm phục vụ lợi ích cộng đồng như đường bộ và đường cao tốc, sân bay, bến cảng, giáo dục, an ninh, quốc phòng, ngoại giao... Những loại hàng hóa công thuần túy, do một trong các đặc trưng của loại hàng hóa này là không mang lại lợi nhuận cho nhà cung cấp, cho nên đều do Nhà nước đầu tư và cung ứng, còn những loại hàng hóa công không thuần túy có thể huy động và sử dụng nhiều nguồn lực từ xã hội và đều phải do Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách để thu hút các nguồn lực trong xã hội một cách hiệu quả nhất phục vụ cho việc sản xuất và cung ứng các dịch vụ công không thuần túy.

Chính phủ đã khẳng định “chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011- 2020 được xác định là chiến lược tiếp tục đẩy mạnh CNH, HĐH và phát triển nhanh, bền vững, phát huy sức mạnh toàn dân tộc, xây dựng Việt Nam cơ bản thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại”, trong đó việc xây dựng kết cấu hạ tầng được coi là một trong ba khâu chiến lược đột phá. Chính phủ đã xác nhận vai trò quan trọng của kết cấu hạ tầng, trong đó có giao thông đường bộ với sự phát triển kinh tế - xã hội và khẳng định rõ quan điểm hình thành cơ bản hệ thống kết cấu hạ

tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại là một đột phá mang tính chiến lược, là yếu tố quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và tái cơ cấu nền kinh tế trong giai đoạn sau năm 2030.

Chính vì mang tính đa dạng và thiết thực, kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại là cơ sở để tăng trưởng mạnh, ổn định và bền vững. Nên, trình độ phát triển của kết cấu hạ tầng ảnh hưởng trực tiếp đến trình độ phát triển của đất nước, nâng cao chất lượng sống của nhân dân. Việc phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam mở ra cơ hội để huy động các luồng vốn đầu tư đa dạng cho sự phát triển kinh tế - xã hội, phát triển các vùng kinh tế động lực, các vùng trọng điểm (như tam giác kinh tế Hà Nội – Hải Phòng – Quảng Ninh), từ đó tạo ra tác động mang tính lan tỏa thúc đẩy các vùng liền kề phát triển. Kết cấu hạ tầng phát triển trực tiếp tác động đến các vùng khó khăn, nhiều hộ dân nghèo thông qua việc cải thiện hạ tầng có cơ hội nâng cao điều kiện sống, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, góp phần bảo đảm an ninh, quốc phòng. Phát triển kết cấu hạ tầng, không những tạo điều kiện nâng cao trình độ kiến thức và cải thiện tình trạng sức khỏe cho người dân, mà phát triển kết cấu hạ tầng còn góp phần giảm thiểu bất bình đẳng về mặt xã hội cho người nghèo, hợp lý hóa phân công lao động.

Một trong những nội dung chính của kế hoạch phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trong giai đoạn 2011-2015 là tập trung rà soát và hoàn chỉnh quy hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng trong cả nước và trong từng vùng, nhất là giao thông, thủy điện, thủy lợi, bảo đảm sử dụng tiết kiệm các nguồn lực và hiệu quả kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường. Để thực hiện được chiến lược đó, Nhà nước khuyến khích đa dạng hóa hình thức đầu tư, huy động sự tham gia các thành phần kinh tế, bao gồm cả đầu tư nước ngoài để phát triển kết cấu hạ tầng, trong đó ưu tiên cho đường bộ và đường cao tốc.

Cơ cấu nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu của kế hoạch phát triển đất nước. Kết cấu hạ tầng được xem là nền tảng vật chất trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia cũng như mỗi vùng, lãnh thổ. Kinh tế càng phát triển thì yêu

cầu phát triển kết cấu hạ tầng càng cao, thậm chí có ý kiến còn cho rằng phát triển kết cấu hạ tầng phải bằng hai lần tăng trưởng, nếu không sẽ là rào cản của tăng trưởng kinh tế. Nhưng, như đã nêu ở trên, kết cấu hạ tầng, như giao thông đường bộ, trong đó có đường cao tốc, là những công trình phức tạp, để kiến tạo cần một lượng vốn lớn, thời gian thu hồi vốn lại dài. Song kết cấu hạ tầng là những công trình – những hàng hóa công có tính chất phục vụ, đa mục đích, tạo đà cho các ngành kinh tế phát triển, nên không thể thiếu trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia. Nhưng quy mô vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng rất lớn, mà NSNN lại eo hẹp, vì vậy, việc đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư để phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội trở thành vấn đề bức thiết, đòi hỏi sự nỗ lực cố gắng của toàn Đảng, toàn dân và các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương.

2.1.2.2. Lý do khách quan của việc huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường bộ cao tốc.

Huy động vốn đầu tư ngoài NSNN là quá trình kết hợp nhiều hình thức sở hữu vốn trong các hoạt động đầu tư phát triển, góp phần đạt được các mục tiêu tối ưu của quá trình đầu tư. Huy động vốn ngoài NSNN cho phát triển đường cao tốc, chính là đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư phát triển đường bộ hiện đại nhằm thúc đẩy nhanh quá trình thực hiện các dự án đường cao tốc, tạo ra nhiều sản phẩm là những công trình đường bộ hiện đại, để tạo ra sự tăng trưởng nhanh, mạnh và bền vững. Với tinh thần đó, huy động vốn ngoài NSNN cho phát triển đường cao tốc là một yêu cầu đòi hỏi thiết yếu mang tính khách quan bắt nguồn từ nhiều lý do sau đây:

Thứ nhất, xuất phát từ tính đa dạng của các nguồn vốn trong nền kinh tế thị trường. Ở Việt Nam hiện nay, các nguồn vốn để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng bao gồm: nguồn vốn NSNN (nguồn vốn đầu tư phát triển, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA, nguồn tăng thu từ ngân sách trung ương); nguồn vốn ngoài cân đối NSNN (trái phiếu chính phủ, một số khoản phí, lệ phí, vay về cho vay lại); nguồn vốn của doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; và các nguồn vốn như tín dụng ngân hàng, nguồn xã hội hóa khác... Thời gian gần đây, nguồn vốn ODA, nguồn vốn đầu tư phát triển, nguồn vốn trái phiếu chính phủ còn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nguồn vốn đầu tư phát triển kết

cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, có tác động mạnh mẽ đến tăng trưởng, phát triển đất nước. Song nguồn vốn này sẽ thu hẹp dần vì Việt Nam đã thuộc nhóm nước có thu nhập trung bình thấp.

Thứ hai, do NSNN còn hạn hẹp, và không chỉ có Việt Nam, hầu như đối với các nước, vốn đầu tư từ NSNN không đủ để phát triển kết cấu hạ tầng nói chung và giao thông đường bộ cũng như đường cao tốc nói riêng. Vì vậy, muốn CNH, HĐH đất nước tất yếu phải huy động vốn ngoài NSNN, nhất là trong xã hội, một bộ phận không nhỏ nguồn vốn tài chính nằm rải rác trong khu vực dân cư đang cần có chính sách huy động các nguồn vốn này của Nhà nước để tập trung nguồn lực tài chính của cùng với Nhà nước vào các mục đích đầu tư phát triển để phát huy hiệu quả của các nguồn vốn này. Điều đó còn có ý nghĩa lớn nữa là huy động vốn ngoài NSNN, Nhà nước đã hướng dẫn nhân dân cách sử dụng đồng vốn của mình sao cho có lợi nhất cho gia đình và cho đất nước.

Thứ ba, nền kinh tế của Việt Nam vẫn đang ở trong giai đoạn phát triển thấp so với các quốc gia khác trong khu vực cũng như trên thế giới. Để phát triển kinh tế theo kịp các quốc gia khác, chống nguy cơ tụt hậu, cần phải đẩy nhanh tốc độ phát triển, nên cần rất nhiều vốn để thực hiện. Do đó, yêu cầu huy động vốn ngoài NSNN, đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư là một chiến lược lâu dài nhằm khai thác mọi nguồn lực trong và ngoài nước, huy động sự tham gia của toàn xã hội cho sự phát triển kinh tế của đất nước là mục tiêu chiến lược trong công cuộc CNH và HĐH của Việt Nam.

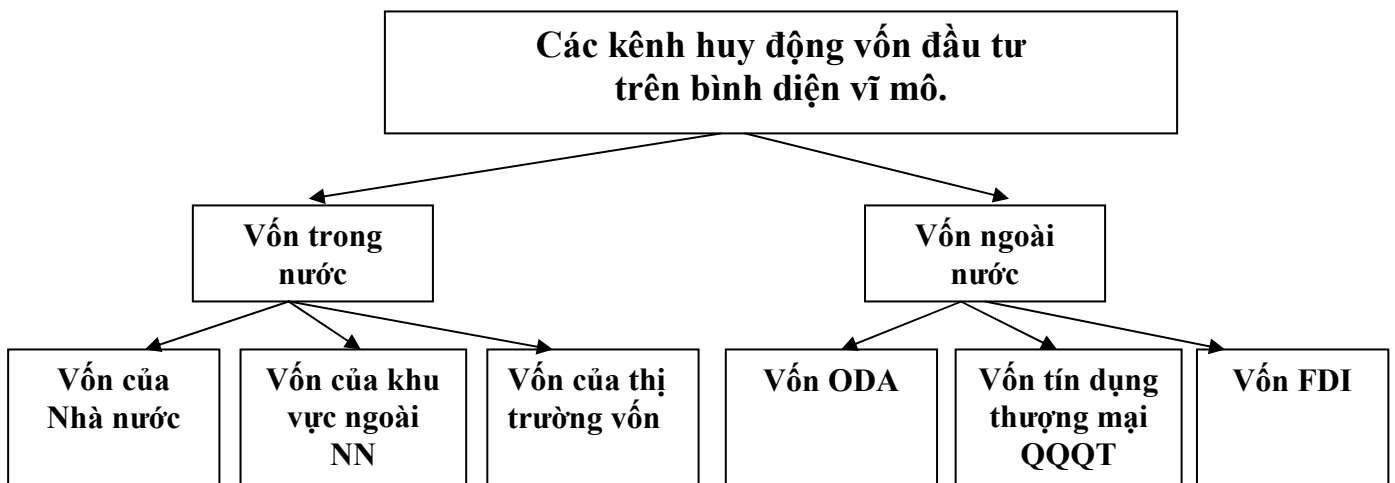
Thứ tư, như đã nêu ở trên, các công trình thuộc kết cấu hạ tầng là những hàng hóa công, cung ứng loại hàng hóa công này có khả năng mang lại lợi nhuận trong tương lai, do đó có thể hấp dẫn khu vực tư tham gia.

Thứ năm, hơn nữa, việc kiến tạo ra một loại hàng hóa công nào đó, theo xu thế hiện nay, không nhất thiết chỉ do Nhà nước sản xuất cung ứng, việc tham gia của cả xã hội trong việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công là định hướng của các Chính phủ. Xã hội hóa việc cung ứng dịch vụ công là một trong giải pháp tối ưu để khu vực tư chia sẻ trách nhiệm với Nhà nước, với tinh thần là những hàng hóa, dịch vụ

công nào khu vực tư sẵn sàng cung ứng và cung ứng tốt thì Nhà nước giao cho họ để tập trung NSNN cho các lĩnh vực khác, như vậy, vừa huy động được sự tham gia của khu vực tư, đồng thời tập hợp được nguồn vốn tiềm tàng từ khu vực này cho phát triển kết cấu hạ tầng nói chung và đường bộ cũng như đường cao tốc nói riêng.

2.1.3 . Các kênh huy động vốn đầu tư

2.1.3.1. Trên bình diện vĩ mô



Như vậy, xét trên giác độ toàn bộ nền kinh tế, nguồn vốn đầu tư bao gồm nguồn vốn đầu tư trong nước và nguồn vốn đầu tư nước ngoài

* **Nguồn vốn trong nước:**

Nguồn vốn đầu tư trong nước, là phần tích lũy của nội bộ nền kinh tế bao gồm tiết kiệm của khu vực dân cư, các tổ chức kinh tế, các doanh nghiệp và tiết kiệm của Chính phủ được huy động vào quá trình tái sản xuất của xã hội. Bao gồm:

- *Nguồn vốn của Nhà nước:* Vốn đầu tư từ NSNN, nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và nguồn vốn đầu tư phát triển của DNNN.

+ *Nguồn vốn đầu tư từ NSNN:* Là số tiền được chi từ NSNN cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Nguồn vốn này, được xem là một nguồn vốn đầu tư quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, sử dụng cho các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, hỗ trợ cho các dự án của các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực cần có sự tham gia của Nhà nước. Ở Việt Nam, những năm gần đây, song hành với sự tăng trưởng của nền kinh

tế, quy mô tổng thu NSNN không ngừng gia tăng qua các năm, nhờ khai thác, mở rộng nhiều nguồn thu khác nhau; nhờ thành công của công cuộc cải cách sâu rộng nền hành chính quốc gia. Cùng với sự mở rộng quy mô ngân sách, mức chi cho đầu tư phát triển từ nguồn NSNN, gia tăng đáng kể (tổng thu ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2001 – 2005, tăng 15% bình quân, tỷ lệ huy động vào NSNN hàng năm đạt xấp xỉ 23% GDP. Tổng chi NSNN tăng bình quân 14,9%. Tỷ lệ chi NSNN bình quân bằng 28% GDP. Trong đó, chi cho đầu tư phát triển đạt bình quân 30,2% tổng chi NSNN. Tính chung cho giai đoạn 2001 – 2005, tổng vốn đầu tư từ NSNN chiếm 22,3% tổng vốn đầu tư toàn xã hội)

+ Nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước:

Tín dụng theo nghĩa thông thường là sự chuyển nhượng tạm thời một lượng giá trị từ người sở hữu sang người sử dụng và sau một thời gian nhất định quay trở lại người sở hữu với lượng giá trị lớn hơn lượng giá trị ban đầu. Nguồn tín dụng ngân hàng trở thành một kênh huy động vốn quan trọng cho sự phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, như phân tích ở trên, đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội nói chung và đầu tư phát triển đường bộ nói riêng cần một lượng vốn lớn, thời gian thu hồi chậm có khi còn không có khả năng thu hồi vốn. Nên trên thực tế rất ít các ngân hàng thương mại đầu tư vốn trực tiếp để xây dựng phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, mà nguồn vốn này tập trung chủ yếu ở Ngân hàng Phát triển Việt Nam. Ngân hàng Phát triển Việt Nam là tổ chức tài chính thuộc sở hữu 100% của Nhà nước và hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Ngoài vốn tự có, ngân hàng huy động vốn có kỳ hạn nhằm đảm bảo cân đối vốn được thuận lợi hơn cho hoạt động tín dụng, vốn chủ yếu là cho vay đầu tư trung – dài hạn, từ đó nâng cao chất lượng kế hoạch huy động và sử dụng vốn. Thời gian vừa qua, vốn huy động của Ngân hàng Phát triển Việt Nam chủ yếu là từ phát hành TPCP (Trái phiếu Chính phủ) và vay các đối tác truyền thống như Tiết kiệm bưu điện, Bảo hiểm xã hội, Kho bạc Nhà nước; các nguồn huy động khác chủ yếu là vốn vay ngắn hạn có quy mô nhỏ.

Một nguồn vốn nữa được bổ sung cho ngân hàng Phát triển Việt Nam là nguồn vốn vay để cho vay lại. Đây là nguồn vốn ODA được cân đối ngoài NSNN, với kỳ hạn vay dài, lãi suất thấp, rất phù hợp để đầu tư phát triển đường cao tốc, tập trung chủ yếu vào các dự án có tổng mức đầu tư lớn. Ngoài ra Ngân hàng Phát triển còn mở rộng các hình thức huy động vốn với các đối tác, tổ chức nước ngoài với thời hạn dài, lãi suất phù hợp.

Cùng với tiến trình mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế, tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước ngày càng đóng góp vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Nếu như thời kỳ trước 1990, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước chưa được sử dụng như vai trò là một công cụ quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế, thì đến giai đoạn 1991 – 2000, nguồn vốn này đã có mức tăng đáng kể và dần trở thành một công cụ điều tiết vĩ mô quan trọng trong hệ thống công cụ chính sách đầu tư của Nhà nước. So sánh nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, giai đoạn 1991 - 1995, là 5,6% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, thì giai đoạn 2001 – 2005, con số này đã là 14% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

Nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước có tác dụng tích cực trong việc giảm đáng kể bao cấp vốn trực tiếp của Nhà nước cho các DNNN. Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là một hình thức quá độ chuyển từ phương thức cấp phát vốn ngân sách sang phương thức tín dụng đối với các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp. Thông qua nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển, Nhà nước thực hiện khuyến khích phát triển kinh tế xã hội toàn diện theo định hướng chiến lược phát triển tổng thể. Trên phương diện là công cụ điều tiết vĩ mô, nguồn vốn tín dụng đầu tư có vai trò không những để thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế, mà còn thực hiện cả mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

+ Nguồn vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước: Nguồn vốn này chủ yếu được tạo thành từ khấu hao tài sản cố định và thu nhập giữ lại tại DNNN. Theo thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nguồn vốn của DNNN tự đầu tư chiếm 14-15% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, chủ yếu đầu tư chiều sâu, mở rộng sản xuất, đổi mới thiết bị, hiện đại hóa dây chuyền công nghệ của doanh nghiệp.

+ Nguồn vốn Trái phiếu Chính phủ: “Trái phiếu Chính phủ” được hiểu là loại trái phiếu do Bộ Tài chính phát hành nhằm huy động vốn cho NSNN hoặc cho chương trình, dự án đầu tư cụ thể thuộc phạm vi đầu tư của Nhà nước. Trái phiếu Chính phủ (TPCP) là loại chứng khoán ít có rủi ro, thực hiện thanh toán và cũng là loại trái phiếu có khả năng thanh khoản cao. Do đó, lãi suất của TPCP được xem là lãi suất chuẩn để làm căn cứ ấn định lãi suất của các công cụ nợ khác có cùng kỳ hạn.

Trong giai đoạn 2003 – 2010, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành một số nghị quyết về việc sử dụng nguồn vốn TPCP đầu tư các công trình giao thông... Một số nghị quyết được ban hành dưới dạng nghị quyết chuyên về TPCP, một số nghị quyết có nội dung lồng ghép trong nội dung phê duyệt dự toán NSNN hàng năm. Đây là nguồn vốn bổ sung, hỗ trợ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng hàng năm của Nhà nước bên cạnh các nguồn vốn đầu tư từ NSNN. Trên tinh thần các nghị quyết đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các quyết định, quy định cụ thể việc phát hành, phân bổ, sử dụng nguồn vốn TPCP trong giai đoạn 2003 – 2010. Các Bộ Tài chính, KH&ĐT ban hành nhiều thông tư hướng dẫn chi tiết việc sử dụng nguồn vốn này. Như vậy, nguồn vốn TPCP là nguồn vốn có tính chất tập trung cao nhằm hỗ trợ phát triển kết cấu hạ tầng, trong đó ưu tiên phát triển đường cao tốc theo mục tiêu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở từng giai đoạn, từng thời kỳ.

- *Nguồn vốn từ khu vực tư nhân*: Bao gồm phần tiết kiệm của dân cư, phần tích lũy của các doanh nghiệp dân doanh, các hợp tác xã. Bộ KH & ĐT ước tính, nguồn vốn này chiếm bình quân 15%GDP, trong đó phần tiết kiệm của dân cư tham gia đầu tư gián tiếp vào khoảng 3,7%GDP, chiếm khoảng 25% tổng tiết kiệm của dân cư, phần tiết kiệm của dân cư tham gia đầu tư trực tiếp khoảng 5% GDP và bằng 33% số tiết kiệm được. Giai đoạn 2001 – 2005, vốn đầu tư của khu vực tư nhân chiếm khoảng 26% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Giai đoạn tiếp theo nguồn vốn này đã tiếp tục gia tăng cả về quy mô và tỷ trọng. Do đó nếu Nhà nước có các chính sách khuyến khích nhằm huy động nguồn vốn tiềm năng này, đây thực sự sẽ là nguồn lực tài chính đáng kể góp phần tài trợ cho những thiếu hụt về tài chính để

thực hiện các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Qua hơn 20 năm thực hiện mục tiêu chiến lược đổi mới kinh tế đất nước, Chính phủ không ngừng hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật nhằm tạo điều kiện, khuyến khích khu vực tư sẵn sàng tham gia góp vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hệ thống đường bộ. Với Luật Doanh nghiệp thống nhất (năm 2005, sửa đổi năm 2009) và Luật đầu tư chung có hiệu lực từ giữa năm 2006, các tầng lớp dân cư và khu vực kinh tế tư nhân sẽ tiếp tục được khuyến khích, động viên phần lớn nguồn vốn tích lũy cho đầu tư phát triển, nhất là đầu tư phát triển đường bộ hiện đại. Ước tính, với vài trăm ngàn doanh nghiệp dân doanh đã, đang và sẽ đi vào hoạt động, phần tích lũy của các doanh nghiệp này đóng góp đáng kể vào quy mô vốn tổng thể của toàn bộ nền kinh tế. Thêm vào đó, nhiều hộ gia đình, mà hoạt động của các hộ gia đình này cũng đã trở thành các đơn vị kinh tế rất năng động trong hoạt động kinh doanh, thương mại và cung ứng dịch vụ... Phần tích lũy của các hộ gia đình cũng sẽ là một trong số những nguồn lực cần thiết cho sự phát triển kinh tế – xã hội. Với hình thức đầu tư đối tác công – tư PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp các dịch vụ mà tư nhân được khuyến khích tham gia, bằng cơ chế thanh toán theo từng công trình dự án. Đây là hình thức hợp tác sẽ hứa hẹn mang lại lợi ích cho cả Nhà nước và người dân, vì tận dụng được nguồn lực tài chính và kỹ năng quản lý vốn đầu tư hiệu quả từ khu vực tư nhân, trong khi đó vẫn đảm bảo các lợi ích cho người dân. Cũng vì nguồn vốn có hạn, nên NSNN chỉ có thể đầu tư cho các lĩnh vực, công trình trọng điểm, khó có khả năng thu hồi vốn, các vùng nông thôn, miền núi, vùng khó khăn, còn lại Nhà nước khuyến khích mạnh mẽ sự tham gia của khu vực tư. Thông qua các cơ chế, chính sách động viên các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp tham gia đầu tư xây dựng, quy hoạch, phát triển kết cấu hạ tầng, trong đó có đường cao tốc, là mục tiêu hàng đầu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững. Theo các quy định mới nhất của Chính phủ, nhà đầu tư thực hiện các dự án BOT, BTO được Nhà nước dành cho quyền kinh doanh công trình đó trong một thời gian nhất định để thu hồi vốn đầu tư cũng như lợi nhuận. Đối với dự án BT,

Nhà nước tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện dự án khác để thu hồi vốn và lợi nhuận hoặc thanh toán cho nhà đầu tư theo thỏa thuận trong Hợp đồng BT.

- *Nguồn vốn từ thị trường vốn:* Nguồn vốn huy động từ kênh huy động vốn này cần phải được đáp ứng nhanh, và giá trị đủ lớn theo yêu cầu của nhà đầu tư, ở nhiều nước, đây là nguồn vốn quan trọng cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng.

* *Nguồn vốn nước ngoài:* Nguồn vốn đầu tư nước ngoài bao gồm toàn bộ phần tích lũy của cá nhân, các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế và Chính phủ các nước có thể huy động vào quá trình đầu tư phát triển của Việt Nam. Trên phạm vi rộng, nguồn vốn này được xem là dòng lưu chuyển vốn quốc tế, thực chất, các dòng lưu chuyển vốn quốc tế là biểu hiện cụ thể của quá trình chuyển giao nguồn lực tài chính giữa các quốc gia trên thế giới. Trong đó, các dòng vốn chuyển từ các nước phát triển vào các nước đang phát triển thường được các nước đang phát triển đặc biệt quan tâm, các nước này, coi trọng các dòng vốn đó, và xem như là các “cú huych” để tạo đà phát triển. Dòng vốn này được chuyển giao dưới nhiều hình thức, mỗi hình thức có đặc điểm, mục tiêu và điều kiện thực hiện riêng, không hoàn toàn như nhau. Về khía cạnh luân chuyển vốn, có thể phân loại các nguồn vốn này như sau:

Thứ nhất, tài trợ phát triển chính thức - Vốn ODA: Đối với Việt Nam, nhiều năm nay, ODA được xem là nguồn vốn có 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.

Thứ hai, nguồn vốn tín dụng từ các ngân hàng thương mại quốc tế:

Khác với vốn ODA, điều kiện ưu đãi dành cho loại vốn này không dễ dàng, nhưng, nguồn vốn này cũng có những ưu điểm rất rõ ràng là không gắn với các ràng buộc về chính trị, xã hội. Song, thủ tục vay đối với các nguồn vốn này tương đối khắt khe, thời gian trả nợ phải tuân thủ nghiêm ngặt, mức lãi suất cao. Đây cũng là những trở ngại đáng kể đối với các nước đang phát triển, đặc biệt là những nước

nghèo. Vì vậy, với Việt Nam việc tiếp cận đối với nguồn vốn này vẫn còn rất hạn chế do chính những trở ngại nêu trên.

Thứ ba, nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI):

Nguồn vốn FDI được xem là nguồn vốn quan trọng cho đầu tư và phát triển không chỉ đối với nước nghèo mà còn cả với các nước công nghiệp phát triển. FDI có đặc điểm cơ bản khác với các nguồn vốn nước ngoài khác, đó là việc tiếp nhận nguồn vốn này không phát sinh nợ cho nước tiếp nhận vốn. Thay cho việc nhận lãi suất trên vốn đầu tư, nhà đầu tư sẽ nhận được phần lợi nhuận thích đáng khi dự án đầu tư hoạt động có hiệu quả. Đầu tư trực tiếp nước ngoài mang theo toàn bộ kiến thức kinh doanh vào nước nhận vốn, do đó, có thể thúc đẩy phát triển ngành nghề mới, đặc biệt là những ngành đòi hỏi kỹ thuật, công nghệ cao hay lượng vốn đầu tư lớn. Chính vì vậy mà nguồn vốn này có vai trò thúc đẩy quá trình CNH, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tốc độ tăng trưởng nhanh ở các nước nhận vốn đầu tư.

Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) là một trong nguồn vốn quan trọng đầu tư phát triển kinh tế tại Việt Nam. Tuy nhiên để thu hút và sử dụng hiệu quả nguồn vốn này cho công cuộc CNH, HĐH đất nước là một vấn đề quan trọng và không đơn giản. Mặc dù thời gian vừa qua về việc thu hút nguồn vốn FDI ở Việt Nam đã đạt được những kết quả đáng kể:

Song nguồn vốn FDI cũng có những quan ngại mà nhà quản lý cần lưu tâm, đó là:

+ Dòng vốn FDI đổ vào quá lớn là nguyên nhân đầu tiên dẫn đến tỷ lệ lạm phát cao khi mà Ngân hàng Nhà nước mất khả năng kiểm soát, tỷ lệ FDI không tham gia vào thương mại quốc tế mà chủ yếu lại đầu tư vào bất động sản và du lịch là những lĩnh vực không tạo ra nhiều việc làm và có xu hướng gây áp lực lên cán cân thanh toán. Thực trạng trên dẫn tới hệ lụy lạm phát cao tác động trực tiếp đến chi phí sinh hoạt và tiền lương thực tế của người lao động

+ Doanh nghiệp FDI luôn tìm cách khai thác triệt để nguồn lao động rẻ, sẵn có, mà không chú trọng đào tạo trình độ và kỹ năng cho người lao động.

+ Mọi quan ngại nữa là vốn FDI chỉ tập trung đầu tư vào những ngành có công nghệ tương đối thấp, các doanh nghiệp FDI chỉ quan tâm xây dựng các chiến

lược của mình sao cho phù hợp với nền kinh tế của nước sở tại, có cân nhắc đến nguồn tài nguyên nội địa, quy mô, thị hiếu thị trường nội địa, chất lượng của lao động và đầu vào sẵn có, sản phẩm đầu ra của các doanh nghiệp nội địa mà ít khi chú ý tới hoạt động nhằm phát triển quốc gia nhận vốn FDI.

2.1.3.2. *Trên bình diện vi mô (trên góc độ các doanh nghiệp)*

Xét trên góc độ các doanh nghiệp, nguồn vốn đầu tư của các doanh nghiệp, các đơn vị thực hiện đầu tư bao gồm hai nguồn chính là nguồn vốn bên trong và nguồn vốn bên ngoài:

** Nguồn vốn bên trong:*

Nguồn vốn bên trong của các doanh nghiệp được hình thành từ phần tích lũy nội bộ của doanh nghiệp, đó là phần vốn góp ban đầu, thu nhập giữ lại và phần khấu hao hàng năm. Ưu điểm của nguồn vốn này là đảm bảo tính độc lập, chủ động, vì vậy không phụ thuộc vào chủ nợ, hạn chế rủi ro về tín dụng. Dự án được tài trợ từ nguồn vốn này sẽ không làm suy giảm khả năng vay nợ của doanh nghiệp. Trong điều kiện hoạt động bình thường, thì đây là nguồn tài trợ chủ yếu cho hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Song trong nhiều trường hợp, nếu chỉ trông chờ vào nguồn vốn này, sẽ làm giảm quy mô đầu tư của doanh nghiệp.

** Nguồn vốn bên ngoài:*

Nguồn vốn này được hình thành từ việc vay nợ hoặc phát hành chứng khoán ra công chúng, thông qua hai hình thức tài trợ chủ yếu: tài trợ gián tiếp qua các trung gian tài chính (như ngân hàng thương mại, các tổ chức tín dụng...), hoặc tài trợ trực tiếp (qua thị trường vốn: thị trường chứng khoán, hoạt động tín dụng thuê mua...).

Ở Việt Nam hiện nay, nguồn vốn tài trợ gián tiếp qua các trung gian tài chính tồn tại khá phổ biến. Song, do nhu cầu đầu tư ngày một gia tăng, năng lực của các ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng khó có thể đáp ứng hết các nhu cầu đầu tư của các doanh nghiệp. Vì vậy, hình thức tài trợ trực tiếp qua thị trường vốn đã, đang và sẽ ngày càng được chú trọng hơn.

Huy động vốn qua thị trường chứng khoán có ưu điểm là quy mô huy động rộng hơn (thông qua việc phát hành chứng khoán ra công chúng). Bên cạnh đó, với yêu cầu công khai, minh bạch trên thị trường chứng khoán cũng tạo điều kiện và là sức ép buộc doanh nghiệp sử dụng vốn hiệu quả hơn, song tính rủi ro và cạnh tranh cũng vì thế mà sẽ lớn hơn.

Như vậy, có thể thấy để có đủ nguồn vốn cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung, cho phát triển cơ sở hạ tầng nói riêng, có rất nhiều các kênh để huy động vốn nhằm đáp ứng việc thực hiện mục tiêu chiến lược đó. Trong mục tiêu chiến lược, nền tảng cho phát triển kinh tế - xã hội, là hệ thống giao thông mà đóng góp của hệ thống đường cao tốc là đóng góp mang tính tích cực. Chính vì vậy, để đảm bảo điều kiện cho tăng trưởng và phát triển đất nước, cơ sở hạ tầng trong đó có hệ thống giao thông đường bộ đặc biệt là đường cao tốc, không chỉ ở Việt Nam, mà tại bất cứ quốc gia nào phát triển cũng như đang phát triển, cần được thực hiện đi trước một bước. Vấn đề đặt ra là, để xây dựng phát triển đường cao tốc, có các hình thức đầu tư nào có thể huy động vốn ngoài ngân sách cho xây dựng và phát triển? Và việc áp dụng các hình thức đó ra sao có các điều kiện cụ thể nào? Là vấn đề đã và đang được nghiên cứu, phân tích kỹ lưỡng để tìm ra một hình thức tối ưu có thể áp dụng vào hoàn cảnh Việt Nam.

2.2. Các hình thức và điều kiện huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

2.2 1. Các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách

Như đã phân tích ở chương 1, sở dĩ Việt Nam cũng như các nước khác, phải huy động vốn ngoài NSNN cho thực hiện các dự án đường cao tốc là bởi vì, vốn NSNN, quỹ tiền tệ tập trung lớn nhất của Nhà nước, hàng năm phải đảm bảo thực hiện nhiều nhiệm vụ, như chi tiêu thường xuyên để duy trì hoạt động của bộ máy Nhà nước; Chi cho việc thực hiện chức năng cung ứng dịch vụ công (những dịch vụ công không thuần túy khó xác định kết quả đầu ra) của Nhà nước đối với xã hội; Chi cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có việc thực hiện các dự án phát triển hạ tầng giao thông nói chung và đường bộ nói riêng, chi cho việc thực hiện các

nhệm vụ quan trọng khác. Do đó, Nhà nước không thể dành vốn NSNN đầu tư 100% cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế, mặc dù với một số dự án, NSNN phải bố trí được vốn để đầu tư ở một mức độ nhất định, song phần vốn này hết sức eo hẹp, thật cố gắng cũng chỉ chiếm khoảng 30 đến 40% tổng vốn đầu tư. Phần còn lại, Chính phủ cần phải huy động từ khu vực ngoài NSNN, nguồn vốn từ khu vực ngoài NSNN, từ khu vực tư nhân, theo dự tính rất dồi dào và ngày một gia tăng, khu vực này đang trông chờ một chính sách hấp dẫn của Chính phủ để góp vốn đầu tư.

Đồng thời, để tăng nguồn đầu tư dành cho phát triển hệ thống đường cao tốc, Nhà nước cần thiết phải xây dựng những chính sách để tăng nguồn thu ngân sách và dành tỷ trọng thích đáng cho khoản đầu tư này.

Như vậy có thể huy động vốn từ nhiều nguồn để thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế xã hội, mà trong đó, trước mắt là thực hiện các dự án đường cao tốc. Phần vốn Nhà nước đầu tư vào dự án phát triển đường cao tốc phải được coi là đầu tư công không tính toán thu hồi trực tiếp. Vốn đầu tư của Nhà nước trước mắt (trong vòng 5-10 năm tới) được xác định giữ vai trò chủ đạo và chiếm tỷ trọng lớn. Do đó, Bộ Giao thông vận tải (GTVT) xác định việc sử dụng vốn NSNN với vai trò như vốn “mồi” để thu hút các thành phần đầu tư khác.

Cũng như đầu tư phát triển nói chung, để thực hiện dự án xây dựng phát triển giao thông vận tải, đặc biệt là đường cao tốc, có nhiều hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN để thực thi, tương ứng với mỗi hình thức đầu tư, có cách thức huy động vốn phù hợp để thực hiện.

2.2.1.1. Các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN ở các nước trên thế giới:

Mục tiêu huy động mọi nguồn lực trong và ngoài nước, từ các thành phần kinh tế khác nhau là mục tiêu mang tính chiến lược nhưng cũng còn mới đối với Việt Nam, vì vậy cần nghiên cứu cách thức huy động vốn từ các nước đi trước. Trên thế giới có nhiều hình thức đầu tư khác nhau, trong đó PPP là hình thức đầu tư được nhiều quốc gia áp dụng thành công.

Trước tiên, phải nhắc đến khái niệm về PPP, PPP là viết tắt bằng tiếng Anh của cụm từ “Public-Private Partnership” hoặc “Mối quan hệ hợp tác Nhà nước – Tư nhân” theo tiếng Việt. Cụm từ này, theo giải thích của WB, được sử dụng để chỉ các hình thức quan hệ hợp đồng giữa Nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân mà theo đó. Nhà đầu tư tư nhân sẽ đầu tư xây dựng công trình cơ sở hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công thay cho Nhà nước, và đổi lại, họ sẽ thu được những khoản lợi nhuận nhất định từ việc đầu tư hoặc cung cấp các dịch vụ này. Có nhiều định nghĩa về PPP, đơn cử ba định nghĩa về PPP, cụ thể như sau:

+ Thứ nhất, theo WB, *PPP là quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư để thực hiện một dự án hoặc một dịch vụ mà trước đó thường do khu vực công đảm nhiệm.*

+ Thứ hai, ở Vương Quốc Anh, người Anh định nghĩa về PPP: *PPP là hợp đồng mối quan hệ hợp tác giữa cơ quan Chính phủ với nhà cung cấp tư nhân trong cung ứng dịch vụ công, thể hiện bằng hợp đồng hoặc kế ước dài hạn (từ 10 – 50 năm).*

+ Thứ ba, ở Việt Nam, trong Quy chế thí điểm, PPP được định nghĩa: *Đầu tư PPP là việc Nhà nước và nhà đầu tư cùng phối hợp để thực hiện dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở Hợp đồng dự án.*

Như vậy, *Về thực chất*, hình thức đầu tư PPP như một dự án đầu tư, chỉ có điểm khác là phương thức hợp tác, phân định trách nhiệm giữa Nhà nước và khu vực tư nhân trong một dự án. Một trong những tiêu chí của dự án là phải đảm bảo, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội; Khả năng hoàn trả vốn cho nhà đầu tư (từ nguồn thu phí người tham gia giao thông trên đường cao tốc); Về hợp tác góp vốn, phần tham gia của Nhà nước mang tính tổng thể, bao gồm: Vốn nhà nước (tối đa 30%, nhưng trường hợp đặc biệt có thể lên tới 50%); các ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật, chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng mức đầu tư của dự án... Tư nhân góp vốn với tỷ lệ tối thiểu là 20% trên tổng vốn đầu tư của dự án, trong đó 10% là vốn của nhà đầu tư, còn lại, được huy động từ thị trường vốn thương mại trong nước và quốc tế, đó là vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư.

Cũng theo WB, sự hợp tác Nhà nước và tư nhân trong phát triển cơ sở hạ tầng có thể phân chia thành các loại hợp đồng hay còn gọi là các hình thức sau:

- *Hình thức hợp đồng vận hành và bảo trì*, đối với các công trình giao thông, nhất là đường bộ, do nhu cầu vận hành, bảo trì ngày càng lớn, nếu chi phí cho hoạt động này hoàn toàn từ NSNN, sẽ khó có thể đáp ứng. Vì vậy sự tham gia của các nhà đầu tư tư nhân sẽ góp phần giải quyết được vấn đề nan giải do thiếu vốn và đảm bảo cho việc bảo trì đường bộ không bị phụ thuộc vào những thay đổi thứ tự ưu tiên trong chi tiêu công của Chính phủ, hoặc khi có nhu cầu xử lý bảo trì đột xuất.

- *Hình thức Thiết kế - Xây dựng – Vận hành – Bảo trì* (viết tắt tiếng Anh là DBOM). Ở hình thức này, các trách nhiệm vận hành và bảo trì được kết hợp với thiết kế và xây dựng thành một hợp đồng duy nhất, cho phép khu vực tư nhân tham gia thực hiện dự án.

- *Hợp đồng chuyển nhượng vận hành và bảo trì, hoặc cho thuê*, với hình thức này, nhà đầu tư tư nhân sẽ thanh toán phí nhượng quyền trước cho Nhà nước để đổi lấy quyền thu và giữ lại phí đường, nhưng có nghĩa vụ vận hành và bảo quản trong một giai đoạn nhất định. Thỏa thuận thu mua theo hợp đồng thường kéo dài từ 5 – 15 năm, điều đó cho thấy, rủi ro trong đầu tư được chuyển giao cho nhà đầu tư tư nhân.

- *Hình thức Thiết kế - Xây dựng – Tài trợ - Bảo trì* (DBFM), đối với hình thức này, nhà đầu tư tư nhân chịu trách nhiệm về thiết kế, xây dựng, tài trợ và bảo trì. Quyền sở hữu tài sản thuộc Nhà nước và Nhà nước sẽ chịu trách nhiệm thu phí. Song các Chính phủ thường ban hành các quy định bảo trì cần thực hiện trong hợp đồng nhằm đảm bảo các tài sản được sử dụng và bảo trì hợp lý trong giai đoạn thực hiện hợp đồng và đảm bảo tình trạng vận hành tốt khi hoàn tất công trình dự án.

- *Hình thức công ty liên kết trong thực hiện vận hành*. Hình thức này liên quan đến sự thiết lập một công ty thực hiện dự án để phát triển, thực hiện và vận hành con đường. Vốn chủ sở hữu của công ty sẽ được hai bên đóng góp (Xây dựng – Sở hữu – Vận hành). Với hình thức đầu tư này, Nhà nước trao thầu nhượng quyền

cho một đối tác tư nhân để thiết kế, xây dựng, tài trợ, sở hữu, vận hành và bảo trì một dự án giao thông trong tương lai.

- *Hình thức Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao (BOT)*, với hình thức này, nhà nước trao thầu cho một đối tác tư nhân để thiết kế, xây dựng, tài trợ, vận hành trong một giai đoạn thường là 20-30 năm, sau đó sẽ hoàn trả cho nhà nước.

2.2.1.2. Các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN ở Việt Nam

Hiện nay, ở Việt Nam có các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN phổ biến sau đây:

a. Hình thức đầu tư: Xây dựng – Kinh doanh – chuyển giao (viết tắt theo tiếng Anh là BOT) là hình thức đầu tư giữa Nhà nước và nhà đầu tư thông qua hợp đồng BOT. Hợp đồng BOT được hiểu là văn bản được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư để xây dựng (kể cả mở rộng, nâng cấp, và hiện đại hóa công trình), khi hoàn thành công trình, Nhà đầu tư được kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng trong một thời gian nhất định, để thu hồi vốn đầu tư và có lợi nhuận hợp lý; hết thời hạn kinh doanh, Nhà đầu tư chuyển giao không bồi hoàn công trình cho Nhà nước Việt Nam.

b. Hình thức đầu tư: Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (viết tắt tiếng Anh là BTO) là hình thức đầu tư giữa Nhà nước với nhà đầu tư thông qua hợp đồng BTO. Hợp đồng BTO là văn bản được ký giữa Cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng (kể cả mở rộng, nâng cấp và hiện đại hóa công trình); 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 có lợi nhuận hợp lý.

c. Hình thức đầu tư: Xây dựng - Chuyển giao (Viết tắt tiếng Anh là BT), là hình thức đầu tư giữa Nhà nước và nhà đầu tư thông qua hợp đồng đầu tư BT mà Hợp đồng BT là hợp đồng được ký giữa Cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư 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 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.

Nhiều người cho rằng hình thức đầu tư theo mô hình Nhà nước và khu vực tư nhân (PPP) dường như khá mới mẻ đối với Việt Nam. Nghiên cứu quá trình áp dụng mô hình PPP tại các nước đã áp dụng mô hình hơn 50 năm qua, cho thấy, phần lớn các nước, nhờ áp dụng mô hình hợp tác PPP mà không những nhiều vấn đề bức xúc của nhiều đô thị lớn đã được giải quyết như tình trạng ùn tắc giao thông, cung cấp nước, tạo việc làm cho người lao động...; Mà PPP còn giúp giải quyết được vấn đề nan giải nhất của việc thực thi dự án, đó là vấn đề về nguồn vốn đầu tư để có thể biến quy hoạch thành hiện thực.

Hợp tác đầu tư theo hình thức PPP đã kết hợp được nhiệm vụ của việc cung ứng dịch vụ công với hiệu quả của một hay nhiều doanh nghiệp tư nhân, cho phép các chính quyền địa phương nhanh chóng đạt được những mục tiêu chiến lược đặt ra phù hợp với thông lệ quốc tế, đặc biệt tốt nhất trong cung ứng các dịch vụ công, tạo thuận lợi cho chuyển giao công nghệ tiên tiến, hiện đại.

Do thiếu vốn, các nhà đầu tư đang đề xuất cần có sự tham gia của Nhà nước với tỷ lệ 30 - 50% vốn trong khi nguồn ngân sách Nhà nước lại rất hạn hẹp. Việc huy động vốn vay thương mại từ các tổ chức nước ngoài cũng đang gặp phải vướng mắc bởi cơ chế chỉ định nhà đầu tư các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng của Chính phủ mâu thuẫn với thông lệ quốc tế. Các nhà tài trợ yêu cầu nhà đầu tư phải được lựa chọn theo hình thức đấu thầu. Xu hướng nguồn vốn ODA sẽ giảm dần trong tương lai gần vì Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình. Trong khi đó các tập đoàn kinh tế nhà nước lại hạn chế đầu tư ra ngoài ngành. Nếu trông cậy vào nguồn vốn của nhà đầu tư tư nhân độc lập đầu tư sẽ rất khó khăn, bởi vì tích lũy của các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam chỉ có khoảng vài nghìn tỷ VND, quá khiêm tốn so với nhu cầu làm đường cao tốc cần hàng tỷ USD. Và thời gian một đời dự án làm đường cao tốc hoàn vốn mất vài chục năm, do vậy các doanh nghiệp tư nhân khó có đủ sức để trực tiếp độc lập thực hiện dự án.

Chính vì vậy hướng huy động vốn khác đó là sự kết hợp giữa Nhà nước và tư nhân (PPP) cùng tham gia sẽ góp phần cộng đồng trách nhiệm, chia sẻ rủi ro và sáng tạo trong quá trình thực hiện, điều đó sẽ có thể mang lại hiệu quả hơn so với các hình thức đầu tư khác nên hình thức đầu tư này trở thành niềm kỳ vọng của cả Nhà nước và nhà đầu tư.

2.2.1.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến huy động vốn ngoài ngân sách theo hình thức PPP

Theo tác giả, có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến việc huy động vốn ngoài ngân sách theo hình thức PPP, trong đó có sáu nhân tố chủ yếu sau đây:

Một là, cơ chế chính sách, đây là nhân tố quan trọng, có đến **98%** các ý kiến được hỏi trả lời cho rằng vì đặc điểm của các dự án thực hiện theo hình thức PPP là những dự án có quy mô vốn lớn, nên nếu Chính phủ không có cơ chế ưu đãi hoặc một cơ chế chính sách khuyến khích đối với những nhà đầu tư tư nhân, thì khó có thể hấp dẫn họ tham gia góp vốn thực hiện dự án. Đối với việc huy động vốn đầu tư tư nhân vào các dự án xây dựng đường cao tốc, đòi hỏi rất nhiều nỗ lực của Nhà nước trong đó việc xây dựng chính sách hỗ trợ và bảo lãnh của Nhà nước đối với các nhà đầu tư là rất quan trọng. Chẳng hạn một dự án đầu tư được đánh giá là có hiệu quả về mặt kinh tế xã hội, nhưng lại khó có hiệu quả về mặt tài chính, đòi hỏi Nhà nước phải hỗ trợ tài chính cho các nhà đầu tư là thật sự cần thiết để đảm bảo cho các nhà đầu tư thu hồi được vốn và có lợi nhuận. Như vậy, sự can thiệp và hỗ trợ của Nhà nước về cơ chế chính sách có thể đảm bảo cho dự án khả thi về mặt tài chính.

Hai là, thời gian thu hồi vốn, đây là nhân tố thể hiện mối quan tâm của tất cả các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh nói chung và doanh nghiệp dự án xây dựng và phát triển đường bộ nói riêng. Các dự án đường bộ, nhất là đường cao tốc (có dự án thời gian thu hồi vốn lên tới 30 năm), (**95%** câu trả lời của các lãnh đạo doanh nghiệp cho đây là lý do chính khiến nhiều doanh nghiệp chưa sẵn sàng tham gia ...)

Ba là, lợi nhuận thu được, hầu như các ý kiến được hỏi trả lời cho rằng đây là mục tiêu sống còn của doanh nghiệp. Là tế bào của nền kinh tế, bất cứ doanh

ng nghiệp nào (DNNN cũng như DN tư nhân) phải hoạt động sản xuất kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận, với vai trò là nơi sáng tạo ra nguồn vốn tài chính quốc gia, lợi nhuận là mục đích chính của các hoạt động của doanh nghiệp. Song các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, với đặc điểm thời gian thu hồi vốn quá dài, nếu không được hấp dẫn bởi lợi nhuận, các doanh nghiệp sẽ không tham gia thực hiện các dự án xây dựng và kiến tạo cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các dự án xây dựng đường cao tốc.

Bón là, thời gian giải phóng mặt bằng, đây là vấn đề hết sức nan giải đối với các dự án đường cao tốc hiện nay ở Việt Nam. Đối với tất cả các dự án đường cao tốc đã và đang thực hiện, hầu hết đều chậm tiến độ do nguyên nhân chính là chậm trễ trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng (**100%** các doanh nghiệp được phỏng vấn đều cho rằng nếu Chính phủ không sớm giải quyết vấn đề này, sẽ trở thành “*điểm nghẽn*” của dự án). Không có mặt bằng sạch để thực hiện xây dựng công trình, thời gian thi công kéo dài, kéo theo các hệ lụy như chi phí tăng, nhất là vốn vay, thời hạn hoàn thành công trình, thời gian khai thác công trình để thu hồi vốn chậm... Theo quy định chung, hiện nay, công tác giải phóng mặt bằng được Nhà nước giao cho các địa phương thực hiện, để tăng cường phân quyền cho địa phương, và huy động sự tham gia của các địa phương. Một trong những lý do khiến công tác giải phóng mặt bằng chưa được thực hiện tốt, đó là cơ chế, chính sách chưa thật sự rõ ràng, chế độ đền bù chưa thỏa đáng, nhiều trường hợp còn thể hiện sự không công bằng về giá tiền đền bù...

Năm là, các tiêu chuẩn đánh giá lựa chọn các dự án, đây là các tiêu chuẩn mà không một nhà đầu tư nào không quan tâm, bởi vì mục tiêu trước tiên của các nhà đầu tư là chỉ bỏ vốn đầu tư vào những dự án mà tỷ suất hoàn vốn phải đạt mong muốn. Các nhà đầu tư đều hiểu rằng “đầu tư nói chung là sự hy sinh giá trị chắc chắn ở thời điểm hiện tại để đổi lấy khả năng giá trị không chắc chắn trong tương lai” [77, tr 227]. Vậy làm thế nào để các nhà đầu tư biết được mình có nên đầu tư hay không? Các nhà đầu tư cần nghiên cứu các phương pháp để thẩm định các đồng

tiền của dự án, có bốn tiêu chuẩn phổ biến thường được sử dụng trong việc đánh giá và lựa chọn các dự án đầu tư, cụ thể là:

+ Tiêu chuẩn hiện giá thuần – The net present value - NPV, khi một dự án là độc lập về mặt kinh tế với các dự án khác, việc chấp nhận hay từ bỏ dự án phụ thuộc vào NPV: $NPV > 0$: chấp nhận dự án; $NPV < 0$: Loại bỏ dự án.

+ Tiêu chuẩn tỷ suất thu nhập nội bộ - The Internal rate of return – IRR, tiêu chuẩn này cho biết những dự án đầu tư nào có IRR lớn hơn chi phí cơ hội của vốn đầu tư thì đều có thể chấp nhận được, vì NPV của dự án này chắc chắn sẽ dương (> 0)

+ Tiêu chuẩn chỉ số sinh lời – The profitability index – PI, $PI = PV/I$, trong đó PV là giá trị hiện tại của dòng tiền và I là đầu tư ban đầu; Trong trường hợp các dự án độc lập với nhau, dự án nào có $PI > 1$, thì dự án đó được chấp nhận và ngược lại, dự án nào có $PI < 1$, thì dự án đó bị loại bỏ.

+ Tiêu chuẩn thời gian thu hồi vốn có chiết khấu – The discounted payback period – DPP. Tiêu chuẩn này cho thấy rằng nhà đầu tư, đầu tư vốn vào một dự án và sẽ thu lại được số tiền đã bỏ ra sau bao lâu sau khi đã trừ đi chi phí cơ hội của việc sử dụng đồng vốn.

Sáu là: Mức độ và hình thức chia sẻ rủi ro của Nhà nước đối với khu vực tư nhân khi tham gia đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Đây là nhân tố mà hầu hết các nhà đầu tư ở khu vực ngoài NSNN đang mong đợi, họ trông chờ Nhà nước cần thể hiện cam kết chia sẻ rủi ro với nhà đầu tư bằng việc luật hóa các cam kết, phân định trách nhiệm cụ thể giữa các bên tham gia, trong đó không chỉ là Nhà nước đóng góp bằng cơ chế chính sách, điều này theo nhà đầu tư thuộc chức năng vốn có của Nhà nước. Mà còn là Nhà nước, trong dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc, phần vốn góp thực sự bằng lượng vốn cụ thể ít nhất 30% tổng vốn đầu tư. Và rủi ro chia theo tỷ lệ vốn góp cũng phải được đảm bảo bằng quy định pháp lý.

Ngoài ra còn có nhân tố khác như: Khả năng tiếp cận các nguồn vốn trên thị trường, bình đẳng giữa doanh nghiệp Nhà nước với doanh nghiệp tư nhân... là một

trong những nhân tố cũng có ảnh hưởng nhất định đến việc nhà đầu tư tư nhân sẵn sàng góp vốn tham gia xây dựng đường cao tốc.

2.2.1.5. Những quy định pháp lý để áp dụng hình thức PPP trong huy động vốn ngoài ngân sách để xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

Các doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư theo hình thức PPP, rất cần cơ sở pháp lý, đó không chỉ là những nghị định của Chính phủ, quyết định cụ thể về hình thức đầu tư, mà còn bao gồm các đạo luật, các văn bản pháp quy dưới luật có liên quan đến hoạt động đầu tư như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, luật Kế toán, Luật kiểm toán, Luật Thống kê...

Chiến lược phát triển GTVT của Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 được xây dựng trên cơ sở các Nghị quyết của Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng các khóa VIII, IX và khóa X; cùng với các chủ trương, chính sách của Nhà nước về chiến lược phát triển kinh tế xã hội toàn quốc và chiến lược phát triển của các ngành liên quan; hiện trạng kinh tế xã hội và GTVT của Việt Nam cũng như các nước trong khu vực và trên thế giới.

Chiến lược phát triển GTVT là bức tranh tổng thể về GTVT trong tương lai, thể hiện sự quyết tâm của Nhà nước cho phát triển hoàn chỉnh của mạng lưới GTVT. Đó là một mạng lưới thống nhất, cân đối, đồng bộ giữa kết cấu hạ tầng, công nghiệp và vận tải; Có sự liên hoàn, liên kết giữa các phương thức vận tải; Tạo ra một mạng lưới giao lưu thông suốt, thuận tiện trên cả nước từ thành thị đến nông thôn; Một mạng lưới giao thông đảm bảo các tiêu chuẩn hội nhập quốc tế, liên thông với các nước trong khu vực và thế giới.

* *Quy định của Chính phủ:* Quyết định số 206/20/12/2004 của Thủ tướng Chính phủ, về việc phát triển ngành giao thông đường bộ, thể hiện:

+ Giao thông vận tải là một bộ phận rất quan trọng trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, cần ưu tiên đầu tư phát triển đi trước một bước với tốc độ nhanh, bền vững nhằm tạo tiền đề cho phát triển kinh tế - xã hội, củng cố an ninh, quốc phòng, phục vụ sự nghiệp CNH – HĐH đất nước.

+ Phát huy tối đa lợi thế về vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên của đất nước, đặc biệt là tiềm năng biển để phát triển hệ thống giao thông vận tải hợp lý, giảm thiểu chi phí vận tải, góp phần tiết kiệm chi phí xã hội.

+ Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông một cách đồng bộ, hợp lý; kết hợp phát triển từng bước vững chắc với những bước đột phá đi thẳng vào hiện đại tạo nên mạng lưới hoàn chỉnh, liên hoàn, liên kết giữa các phương thức vận tải, giữa các vùng lãnh thổ, giữa đô thị và nông thôn trên phạm vi toàn quốc.

+ Đẩy mạnh việc nâng cấp và xây dựng mới các công trình kết cấu hạ tầng giao thông mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội, đồng thời coi trọng công tác bảo trì, đảm bảo khai thác hiệu quả, bền vững kết cấu hạ tầng giao thông hiện có.

+ Phát triển vận tải theo hướng hiện đại, chất lượng cao với chi phí hợp lý, an toàn, hạn chế ô nhiễm môi trường và tiết kiệm năng lượng; ứng dụng công nghệ vận tải tiên tiến, đặc biệt là vận tải đa phương thức và logistics.

+ Kết hợp đầu tư mới với cải tạo, nâng cấp đầu tư chiều sâu phát huy hiệu quả của các cơ sở công nghiệp giao thông vận tải hiện có, nhanh chóng đổi mới và tiếp cận công nghệ hiện đại có tỷ lệ nội địa hóa cao.

+ Phát triển hệ thống đường cao tốc đối ngoại gắn kết chặt chẽ với hệ thống giao thông vận tải trong nước để chủ động hợp tác, hội nhập khu vực và quốc tế.

+ Phát triển mạnh giao thông vận tải địa phương, đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hóa – hiện đại hóa nông nghiệp – nông thôn, gắn kết được mạng giao thông vận tải địa phương với mạng giao thông vận tải quốc gia, tạo sự liên hoàn, thông suốt và chi phí vận tải hợp lý, phù hợp với đa số dân cư.

+ Xã hội hóa việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, trong đó có đường cao tốc. Huy động tối đa mọi nguồn lực trong nước và ngoài nước để đầu tư phát triển giao thông vận tải, trong đó, nguồn lực trong nước cần được coi trọng. Người sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông có trách nhiệm đóng góp để bảo trì và tái đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông.

Theo phụ lục 1, có thể thấy các văn bản điều chỉnh trong lĩnh vực này ra đời tương đối sớm, đã và đang là cơ sở pháp lý cho các hoạt động đầu tư của khu vực tư

nhân vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Mặc dù quy định hiện hành về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT đã thiết lập được khung pháp lý tương đối tổng thể về phạm vi, nguyên tắc, hình thức và các chính sách khả thi làm cơ sở để xây dựng, đàm phán và ký kết các hợp đồng dự án. Nhưng chưa quy định cụ thể cơ chế để Nhà nước tham gia nhằm tăng tính khả thi cho dự án, do đó chưa thực sự tạo cơ chế “mở” giống như mô hình của một số nước phát triển, cho phép các cơ quan nhà nước có thể linh hoạt trong đàm phán, ký kết các hợp đồng dự án, đặc biệt là trong các trường hợp cần có sự tham gia, hỗ trợ của Nhà nước để có thể tăng cường tính khả thi hoặc tạo sức hấp dẫn đối với các dự án được coi là khó có khả năng sinh lời.

Ttong quy chế Thí điểm của Chính phủ (ban hành kèm theo Quyết định 71/CP), đã quy định những dự án thực hiện theo hình thức PPP là những dự án đạt các yêu cầu sau:

- Dự án quan trọng, có quy mô lớn, có yêu cầu cấp thiết cho nhu cầu phát triển kinh tế theo Quyết định 412/QĐ - TTg (Ban hành ngày 2/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ)

- Dự án có khả năng hoàn trả vốn cho nhà đầu tư từ nguồn thu hợp lý từ người sử dụng;

- Dự án có khả năng khai thác được lợi thế về công nghệ, kinh nghiệm quản lý, vận hành và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính của khu vực tư nhân;

- Bên cạnh đó, dự án còn phải đảm bảo các tiêu chí khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Nội dung cơ bản được quy định tại Quy chế, cụ thể: Tổng giá trị phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng mức đầu tư của dự án, trừ trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Như vậy so với quy định trước đây, Hợp đồng BOT, BTO, BT, tỷ lệ vốn góp của Nhà nước đã giảm xuống đáng kể. Phần tham gia này của Nhà nước có thể được dùng trang trải một phần chi phí của dự án, xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư hoặc các công việc khác trong trường hợp cần thiết. Với nhà đầu tư tư nhân, phần góp vốn theo Quy chế quy định, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư trong dự án phải đảm bảo tối thiểu bằng 30% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án. Nhà đầu

tư có thể huy động vốn vay thương mại và các nguồn vốn khác (không có bảo lãnh của Chính phủ) tới mức tối đa bằng 70% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án, sở dĩ Chính phủ không bảo lãnh cho nhà đầu tư khi họ huy động vốn thực hiện dự án là để đảm bảo không dẫn đến nợ công. Thực hiện mục tiêu chính của việc huy động vốn theo hình thức PPP là huy động tối đa nguồn vốn của chủ đầu tư tư nhân và nguồn vốn vay từ thị trường tài chính của nhà đầu tư, Chính phủ sẽ không vay hoặc cấp bảo lãnh cho nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án. Điều này sẽ giúp lựa chọn được những nhà đầu tư đủ năng lực tài chính, thực sự muốn tham gia triển khai Dự án. Nhưng, có thể thấy rằng những quy định của Quy chế này cũng phần nào gây khó khăn cho các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam, họ sẽ rất khó có thể huy động hàng trăm ngàn USD cho việc thực hiện một dự án. Cũng có những doanh nghiệp tư nhân cho rằng phần góp vốn 30% của Nhà nước trên tổng mức đầu tư một dự án PPP (trong đó đã bao gồm chi phí giải phóng mặt bằng) có thể chưa đủ để đảm bảo chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và tư nhân, đây cũng là một lý do khu vực tư nhân chưa hào hứng với việc tham gia thực hiện các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc theo mô hình hợp tác PPP.

Như đã nêu trên đây, khung khổ pháp lý duy nhất cho đến nay để triển khai hình thức đầu tư PPP là Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ngày 9/11/2010 có hiệu lực từ ngày 15/1/2011 về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (gọi tắt là QĐ71). Nghiên cứu QĐ 71 cho thấy, về bản chất PPP theo các nhà làm chính sách của Việt Nam, PPP chỉ là một trường hợp đặc biệt của BOT, BTO (khi nhà đầu tư là tư nhân). Như vậy, ngay quan niệm về PPP, dường như ở Việt Nam khác so với WB và một số nước, họ coi các hình thức đầu tư như BOT, BTO, BT... là các hình thức cụ thể thuộc hình thức đầu tư PPP.

Trên thực tế các nội dung của QĐ 71 cơ bản dựa trên nội dung của Nghị định 108/2009/NĐ – CP ngày 27/11/2009 (có hiệu lực từ ngày 15/1/2010) về đầu tư theo hình thức BOT, BTO và BT (gọi tắt là NĐ 108) với một số quy định cụ thể theo hướng không tạo điều kiện thuận lợi hơn để hấp dẫn nhà đầu tư hợp tác với Nhà nước xây dựng cơ sở hạ tầng so với hai hình thức đầu tư BOT, BTO. Để đánh giá tính hấp dẫn nhà đầu tư nghiên cứu các văn bản pháp quy gần đây nhất (QĐ 71, NĐ 108 và NĐ 24) quy định về hoạt động của các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn

ngoài ngân sách, thông qua bảng so sánh dưới đây có thể thấy rõ, trên cơ sở một số nội dung cụ thể:

Bảng 2.1. So sánh quy định về hoạt động đầu tư ngoài NSNN giữa một số văn bản pháp quy

Nội dung	QĐ 71	NĐ 108/NĐ 24	Vấn đề
Hình thức văn bản pháp lý	Quyết định của Thủ tướng	Nghị định của Chính phủ	Hình thức đầu tư PPP được quy định trong QĐ 71 có tính pháp lý thấp hơn
Căn cứ pháp lý	Luật Đầu tư	Luật đầu tư 2005, Luật Xây dựng 2003, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản 2009	Hình thức đầu tư PPP có căn cứ pháp lý không đầy đủ mặc dù là văn bản ban hành sau
Vốn nhà nước	Phần tham gia của Nhà nước là tổng hợp các hình thức tham gia của Nhà nước, bao gồm: Các ưu đãi đầu tư; Các chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng vốn đầu tư của Dự án	Tổng vốn nhà nước tham gia thực hiện Dự án không vượt quá 49% tổng vốn đầu tư đầu tư của Dự án	Đối với hình thức đầu tư PPP, vốn nhà nước chỉ là một bộ phận, các bộ phận còn lại không lượng hóa được để tính vào tổng vốn đầu tư Đối với hình thức đầu tư theo NĐ 108 chưa rõ phần vốn nhà nước có góp vào vốn chủ sở hữu của DN Dự án hay không

Nguồn: Phụ lục số 2

Qua bảng phân tích, so sánh một số nội dung QĐ71, về bản chất là dựa trên Nghị định 108/2009 (và ND 24) song các điều kiện, các yêu cầu với nhà đầu tư còn chặt chẽ hơn. Ngay cả quy trình thủ tục đầu tư và các điều kiện ưu đãi đảm bảo đầu tư còn phức tạp hơn cả về kinh tế cũng như các thủ tục hành chính. Hơn thế nữa hình thức đầu tư PPP theo Quy chế thí điểm còn không có Quy định chuyên tiếp để xử lý trường hợp cần thiết giống như trong ND 108.

Bảng 2.2. Về cơ cấu vốn sử dụng trong dự án

Nội dung	QĐ71	ND 108/ND 24/CP	Vấn đề
Vốn nhà nước	Phần tham gia của Nhà nước là tổng hợp các hình thức tham gia của Nhà nước, bao gồm: Các ưu đãi đầu tư; Các chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng vốn đầu tư của Dự án	Tổng vốn nhà nước tham gia thực hiện Dự án không vượt quá 49% tổng vốn đầu tư của Dự án	Đối với hình thức đầu tư PPP, vốn nhà nước chỉ là một bộ phận, các bộ phận còn lại không lượng hóa được để tính vào tổng vốn đầu tư Đối với hình thức đầu tư theo ND 108 chưa rõ phần vốn nhà nước có góp vào vốn chủ sở hữu của DN Dự án hay không
Sử dụng vốn nhà nước	Vốn nhà nước có thể được sử dụng để trang trải một phần chi phí của Dự án, xây dựng	Sử dụng vốn NSNN để xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định	Đối với hình thức đầu tư PPP nguồn vốn này được tính vào

	<p>công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư hoặc các công việc khác.</p>	<p>cư hoặc thực hiện các công việc khác và không tính vào tổng vốn đầu tư.</p>	<p>tổng vốn đầu tư, còn với hình thức đầu tư theo NĐ 108 thì nguồn vốn này không tính vào tổng vốn đầu tư</p>
<p>Vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư</p>	<p>Tối thiểu bằng 30% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia Dự án</p> <p>Vì Tổng giá trị phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng vốn đầu tư của Dự án, nên vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư/ DN dự án tối thiểu bằng 21%</p>	<p>Dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của Dự án</p> <p>Dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN Dự án được xác định theo nguyên tắc lũy tiến từng phần như sau:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Đối với phần vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 15% của phần vốn này, + Đối với phần vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 10% của phần vốn này 	<p>Nếu vốn nhà nước không góp vào vốn chủ sở hữu DN dự án BOT/BTO thì tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư có yêu cầu thấp hơn</p>

Nguồn: Phụ lục số 2

+ *Các quy định của ngành giao thông*: Bộ GTVT đã ban hành các văn bản quy định cho việc thực thi đầu tư xây dựng phát triển của ngành GTVT, cụ thể:

- Quyết định số 702 /QĐ-BGTVT, ngày 03/04/2007 của Bộ trưởng Bộ GTVT về việc triển khai kế hoạch xây dựng quy hoạch phát triển GTVT giai đoạn đến năm 2020, trong đó có yêu cầu cập nhật Chiến lược phát triển GTVT đến năm 2020;

- Văn bản số 99/TB-VPCP, ngày 08/05/2007 của Văn phòng Chính phủ thông báo Kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp về công tác xây dựng quy hoạch ngành GTVT;

- Thông báo số 234/TB-BGTVT, ngày 01/06/2007 về kết luận của Thứ trưởng Bộ GTVT về việc triển khai công tác rà soát và lập quy hoạch ngành.

Những định hướng phát triển GTVT trong Chiến lược đã được phê duyệt năm 2004 cơ bản vẫn phù hợp với giai đoạn phát triển ngành đến năm 2020. Như đã phân tích, đánh giá ở mục II nêu trên trong mấy năm gần đây chủ yếu là chưa thực hiện đầy đủ và đúng theo Chiến lược đề ra, tập trung ở khâu quy hoạch và kế hoạch thực hiện hàng năm. Do đó, những vấn đề cần xem xét bổ sung để thực hiện được Chiến lược chủ yếu trong các quy hoạch cụ thể của từng ngành. Đối với Chiến lược cần xem xét bổ sung những vấn đề sau:

- Mục tiêu: cần điều chỉnh lại một số chỉ tiêu đã đưa ra trong Chiến lược đã được phê duyệt cho phù hợp với xu thế phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

- Các số liệu về dự báo kinh tế - xã hội cũng như dự báo nhu cầu vận tải có thay đổi so với trước đây, nền kinh tế nước ta đang được công nhận là kinh tế thị trường và Việt Nam đã gia nhập WTO, nên cơ chế chính sách kinh tế nói chung, cơ chế chính sách GTVT nói riêng cũng phải chịu sự tác động của thị trường khu vực và thế giới.

- Trong chiến lược phát triển từng ngành, việc xem xét lại danh mục công trình đã đưa ra trước đây là cần thiết, nếu không hợp lý thì phải loại bỏ, ví dụ như kế hoạch 6 tháng cuối năm 2011, cắt giảm 15% chi tiêu công của Chính phủ.

- Sau khi Chiến lược được phê duyệt, trường hợp cần thiết Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cụ thể cho các ngành, các cấp theo kế hoạch hàng năm hoặc 5 năm trong quá trình thực hiện các dự án để đạt được mục tiêu của Chiến lược đề ra, tháo gỡ kịp thời những khó khăn, rào cản trong việc thực thi dự án.

2.2.2. Điều kiện huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam.

Để huy động vốn đầu tư ngoài NSNN cho việc thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam, Chính phủ cần quan tâm đến các nhân tố ảnh hưởng đến huy động vốn, mà trong đó có 5 nhân tố đã được trình bày ở trên, hội đủ các nhân tố có thể đủ sức hấp dẫn khu vực ngoài NSNN, khiến họ sẵn sàng tham gia góp vốn cùng với Nhà nước trong kiến tạo hệ thống đường cao tốc. Theo tác giả, có thể nhóm thành nhóm các điều kiện, cụ thể như sau:

2.2.2.1. Từ phía Nhà nước

Để có thể áp dụng được các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn đầu tư ngoài NSNN để xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, cần thiết phải có sự vào cuộc của cả hệ thống, trước tiên là phải có quy hoạch với tính khả thi và tầm nhìn dài hạn; điều không thể thiếu đó là hành lang pháp lý an toàn và đồng bộ; các quy định của ngành Giao thông cho tất cả các nhà đầu tư tham gia dự án thống nhất với các quy định chung của Chính phủ; điều cuối cùng, song cũng rất quan trọng, đó là nhận thức của các doanh nghiệp và người tham gia giao thông cùng toàn thể nhân dân, cụ thể:

Thứ nhất: Quy hoạch và chiến lược phát triển hệ thống đường cao tốc ở Việt Nam:

Trong những năm qua, nỗ lực thực hiện cải cách đã và đang diễn ra ở hầu hết các cơ quan chuyên ngành, tạo ra những bước thay đổi cơ bản, đã giúp cho Việt Nam có thể vượt qua với các thách thức một cách chắc chắn hơn.

** Chiến lược phát triển đến năm 2020 :*

Đến năm 2020, Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp, nên giao thông vận tải sẽ phải được phát triển về cơ bản để đáp ứng nhu cầu vận tải của nền kinh tế cũng như xã hội của một nước công nghiệp. Thực hiện ưu tiên phát triển GTVT đi trước một bước, từ đó chiến lược phát triển tổng thể GTVT đến năm 2020 sẽ hình thành được một mạng lưới vận tải hợp lý giữa các phương thức vận tải, chú trọng đầu tư vào các hành lang vận tải chủ yếu đối với các mặt hàng chính có khối lượng lớn, đó là trục đường sắt Bắc – Nam, đảm nhiệm vận tải hành khách đường dài Bắc – Nam; vận tải ven biển đảm nhận vận tải hàng hóa Bắc – Nam, vận tải hàng không chủ yếu nhận vận tải hành khách đường dài và khách quốc tế; vận tải đường bộ đảm nhận vận tải đường ngắn; vận tải đường thủy nội địa đảm nhận vận tải hàng hóa cự ly trung bình với loại hàng siêu trường, siêu trọng, hàng rời, khối lượng lớn.

Mạng lưới kết cấu hạ tầng sẽ được hoàn thiện cơ bản một bước liên thông giữa các vùng trong cả nước, đến được các vùng sâu, vùng xa. Hoàn thiện được mạng lưới quốc lộ đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật quy định; xây dựng được một số tuyến đường cao tốc. Hoàn thiện nâng cấp toàn bộ các tuyến đường sắt hiện có đúng theo tiêu chuẩn kỹ thuật quy định; xây dựng được một số tuyến đường sắt cận cao tốc. Xây dựng được các cảng cửa ngõ quốc tế ở ba khu vực Bắc – Trung – Nam; hoàn thành việc di dời cụm cảng Sài Gòn. Hoàn thiện việc nâng cấp các cảng hàng không hiện có theo tiêu chuẩn quy định. Hoàn thành giai đoạn I cảng hàng không quốc tế Long Thành. Về đường bộ, toàn bộ hệ thống quốc lộ và tỉnh lộ phải được đưa vào đúng cấp kỹ thuật; mở rộng và xây dựng mới các quốc lộ có nhu cầu vận tải lớn; xây dựng hệ thống đường bộ cao tốc trên các hành lang vận tải quan trọng. Các tuyến đường cao tốc đối ngoại đạt tiêu chuẩn kỹ thuật của đường cao tốc khu vực. Đường cao tốc vì vậy gánh trọng trách là động mạch chủ của huyết mạch giao thông quốc gia.

** Tầm nhìn phát triển đến năm 2030 :*

Tầm nhìn phát triển GTVT đến năm 2030 sẽ cơ bản hoàn thiện được đầy đủ mạng lưới GTVT trong cả nước cũng như các hành lang giao thông đối ngoại. Chất lượng vận tải sẽ đảm bảo đạt tiêu chuẩn quốc tế; êm thuận, nhanh chóng, an toàn và hoàn thiện được các điểm kết nối giữa các phương thức vận tải hợp lý, nhất là các điểm chuyển tải hành khách đường dài với vận tải hành khách tại các đô thị. Xây dựng xong các đoạn tuyến đường bộ, đường cao tốc Bắc – Nam. Hoàn thiện mạng lưới cảng hàng không trong cả nước với quy mô hiện đại, các cảng container tại các vùng kinh tế trọng điểm. Hoàn thiện mạng lưới cảng hàng không quốc tế đảm bảo tiêu chuẩn, đặc biệt sẽ hoàn thành cảng hàng không trung chuyển quốc tế Long Thành lớn nhất khu vực. Phát triển giao thông đô thị theo quan điểm: *Nhìn xa, hướng tới văn minh, hiện đại; nhanh chóng thu hẹp khoảng cách so với thủ đô của các nước khác*, giao thông đô thị sẽ được hiện đại thêm một bước với việc xây dựng thêm nhiều tuyến vận tải hành khách có khối lượng lớn đi trên cao và đi ngầm tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh để đảm bảo vận tải hành khách công cộng tại hai thành phố này đạt 45- 50% nhu cầu.

+ Phát triển hợp lý các phương thức vận tải, vận tải đường bộ chủ yếu đảm nhận việc gom hàng, tạo chân hàng, vận chuyển hàng hóa, hành khách với cự ly ngắn và trung bình.

+ Định hướng phát triển phương tiện vận tải đường bộ: Phát triển phương tiện vận tải cơ giới phù hợp với kết cấu cầu đường, đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật an toàn và môi trường, phù hợp với chủng loại hàng hóa và đối tượng hành khách. Từng bước hạn chế tốc độ tăng lượng xe máy và kiểm soát sự gia tăng lượng ô tô con cá nhân ở các thành phố lớn. Đến năm 2020, toàn quốc có khoảng 2,8 - 3 triệu ô tô các loại, trong đó xe con 1,5 triệu chiếc, xe khách 0,5 triệu chiếc, xe tải 0,8 triệu chiếc.

Thứ hai: Tạo lập và đảm bảo môi trường kinh tế vĩ mô, đặc biệt là môi trường pháp lý:

Đây được xem là điều kiện tiên quyết của hoạt động đầu tư, xét về nguyên tắc, để huy động mọi nguồn vốn đầu tư từ các thành phần của nền kinh tế, nhằm đáp ứng nhu cầu về vốn cho xây dựng và phát triển đường cao tốc, phải đảm bảo nền

kinh tế, trước hết môi trường kinh tế vĩ mô phải là nơi an toàn cho nền kinh tế. Các nhà đầu tư quan tâm đến sự an toàn của đồng vốn đầu tư mà họ đã tham gia đóng góp, nên yêu cầu về sự an toàn của vốn đầu tư là một đòi hỏi chính đáng. Mà sự an toàn của vốn đầu tư cần môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, không gặp phải các rủi ro do yếu tố chính trị xã hội tác động đến môi trường kinh doanh. Chính phủ đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô, một sự ổn định kinh tế gắn với tăng trưởng kinh tế, nói cách khác Chính phủ có thể kiểm soát được nền kinh tế một cách chủ động thông qua hoạt động điều tiết vĩ mô nền kinh tế của Chính phủ. Một số điều kiện cụ thể để ổn định kinh tế vĩ mô như sau :

* *Ổn định giá trị của tiền tệ* : Đây là điều kiện mang tính nguyên tắc, nó ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng huy động vốn cho đầu tư xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng. Ổn định giá trị tiền tệ thể hiện ở việc Chính phủ không chỉ kiềm chế lạm phát, mà còn khắc phục được hậu quả của tình trạng giảm phát nếu các *căn bệnh nan y* này của nền kinh tế xảy ra. Xét cả hai khía cạnh, đều có tác động tiêu cực đến đầu tư và tăng trưởng kinh tế. Để đạt được yêu cầu ổn định giá trị tiền tệ, cần phải tạo ra sự đồng bộ của các yếu tố của nền kinh tế thị trường như lĩnh vực sản xuất vật chất, hệ thống tài chính và cơ chế phân phối, lưu thông...Song song với đó, sự quản lý cân đối NSNN cũng có ý nghĩa quan trọng, nếu Chính phủ để NSNN thâm hụt vượt quá thông lệ quốc tế triển miên cũng sẽ làm cho tình trạng lạm phát cao và như vậy sẽ mất ổn định. Do đó, việc kiểm soát được định mức thâm hụt NSNN (theo thông lệ quốc tế là dưới 5% so với GDP), được coi là một mục tiêu tài chính quan trọng hướng tới sự ổn định kinh tế vĩ mô. Hệ thống chính sách như thuế, các quy định pháp luật như Luật Ngân sách, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán Nhà nước... là những quy định pháp luật, được xem như những công cụ quản lý quan trọng trong việc ổn định giá trị tiền tệ. Hơn nữa thuế cùng với các công cụ tài chính khác (như giá cả, tiêu chuẩn, định mức...) là các công cụ hữu hiệu trong việc khuyến khích đầu tư và tái đầu tư từ lợi nhuận. Vì vậy, khi sử dụng các công cụ này để ổn định giá trị tiền tệ, cũng phải đồng thời đảm bảo nguồn thu cho NSNN để đáp ứng nhiệm vụ chi cho đầu tư từ NSNN. Chính vì vậy,

cần tiếp tục cải cách thủ tục hành chính để có thể giảm một phần chi thường xuyên trong tổng chi NSNN, góp phần tăng quy mô và tỷ trọng cũng như gắn với hiệu quả nguồn vốn đầu tư phát triển từ NSNN.

* *Lãi suất và tỷ giá hối đoái* : Lãi suất và tỷ giá hối đoái không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động huy động vốn đầu tư thông qua việc ổn định kinh tế vĩ mô, mà nó còn tác động trực tiếp đến việc khơi thông dòng chảy, các kênh huy động vốn của các nguồn vốn đầu tư. Lãi suất và tỷ giá hối đoái góp phần trấn an nhà đầu tư đặc biệt là nhà đầu tư tư nhân khi quyết định bỏ vốn đầu tư cùng với Nhà nước kiến tạo các công trình, nhất là các công trình dự án đường cao tốc.

+ *Đối với lãi suất* : Về mặt lý thuyết, lãi suất càng cao thì xu hướng tiết kiệm càng tăng và có thể dẫn tới tăng tiềm năng của các nguồn vốn đầu tư. Lãi suất cao còn được Chính phủ xem là công cụ hữu hiệu để bảo vệ nguồn vốn trong nước. Song bản thân yếu tố lãi suất cũng có mặt trái, đó là khi lãi suất tăng cao thì đồng nghĩa với việc chi phí sử dụng vốn trong đầu tư cao, nên với lãi suất cao có ảnh hưởng rất lớn tới quyết định của nhà đầu tư, bởi vì lãi suất cao sẽ làm giảm lợi nhuận của nhà đầu tư. Như vậy sẽ khó có thể hấp dẫn nhà đầu tư tham gia góp vốn xây dựng và phát triển đường cao tốc. Cho nên, Chính phủ cần cân nhắc khi sử dụng công cụ lãi suất, thận trọng trong việc xác định mức lãi suất phù hợp sẽ có tác động tích cực đến hiệu quả huy động vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

+ *Đối với tỷ giá hối đoái* : Trên thực tế, giá trị của đồng nội tệ càng giảm thì khả năng thu lời từ nội tệ càng lớn. Khi tính toán, xem xét tỷ giá hối đoái trong chiến lược huy động vốn để xây dựng và phát triển đường cao tốc, Chính phủ cần quan tâm đến giá trị các đồng tiền trên thế giới, vì nó không chỉ ảnh hưởng đến khả năng vay và trả nợ thông qua việc Chính phủ tác động làm tích cực hóa cán cân thương mại, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến khối lượng nợ phải trả. Việc vay nợ tính trên một đồng ngoại tệ nếu có xu hướng mạnh lên, đồng nghĩa với việc phải trả khối lượng nợ (cả gốc và lãi) thực tế lớn hơn giá trị ghi trên hợp đồng; và ngược lại. Do đó, một tỷ giá hối đoái phù hợp với tình hình phát triển của đất nước sẽ góp phần hấp dẫn các nhà đầu tư tham gia xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

Câu hỏi đặt ra là vì sao nhà đầu tư quan tâm đến các vấn đề nêu trên? bởi vì giá trị đồng tiền, lãi suất, tỷ giá hối đoái và lạm phát ảnh hưởng trực tiếp đến lợi nhuận của nhà đầu tư, đặc biệt với các dự án đường cao tốc, thời gian thu hồi vốn tương đối dài, nhà đầu tư bỏ vốn, họ cần xác định các yếu tố ảnh hưởng đến lãi của vốn đầu tư mà họ sẽ bỏ ra.

Trong chiến lược lâu dài, Chính phủ cần thực hiện tốt chức năng hoạch định chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong mối tương quan mật thiết với lĩnh vực huy động vốn đầu tư, đặc biệt là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc. Cần phải nâng cao chất lượng quy hoạch tổng thể, có chính sách huy động đồng bộ các nguồn vốn, phù hợp với quy hoạch ngành, lãnh thổ và lĩnh vực ưu tiên. Nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý đầu tư với việc hoàn thiện bộ máy tổ chức, có quy trình chuẩn về bộ thủ tục hành chính trong đầu tư và xây dựng. Các cơ chế chính sách đầu tư phải thống nhất, đồng bộ, đơn giản dễ hiểu thì sẽ dễ thực hiện và vì vậy cũng thuận lợi cho công tác giám sát, kiểm tra và điều chỉnh khi cần thiết.

Chính phủ cần nhanh chóng cải thiện và đồng nhất môi trường đầu tư để tạo điều kiện cho việc khai thác các nguồn vốn đầu tư phát triển trong các thành phần kinh tế. Sử dụng hiệu quả các công cụ như kế toán, kiểm toán, thanh tra ngành, tư pháp hỗ trợ đảm bảo kinh doanh cạnh tranh lành mạnh. Sớm xây dựng và hoàn thiện khung pháp luật phù hợp với hình thức đầu tư PPP, một hình thức đầu tư đang được kỳ vọng tạo bước đột phá trong huy động vốn đầu tư cho xây dựng và phát triển đường bộ hiện đại ở Việt Nam.

2.2.2.2. Từ phía doanh nghiệp

Một là: Doanh nghiệp phải có định hướng chiến lược lâu dài, điều này xuất phát từ các dự án đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc, là những dự án có quy mô vốn lớn, thời gian kéo dài, với chi phí lớn tiêu tốn nhiều nguồn lực. Doanh nghiệp khi đã quyết định tham gia đầu tư vào các dự án theo các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN của Chính phủ, cần phải xác định chiến lược lâu dài, ổn định. Nếu không doanh nghiệp sẽ khó có thể theo đuổi được mục tiêu, và việc tham

gia dự án sẽ gặp khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện. Nếu doanh nghiệp không tiên lượng được khả năng huy động các nguồn lực tài chính để đáp ứng yêu cầu vốn đầu tư của dự án, điều đó sẽ dẫn đến hiệu quả đầu tư thấp, thậm chí doanh nghiệp có thể bị thua lỗ, đồng nghĩa với việc doanh nghiệp thất bại trong hoạt động kinh doanh. Thêm vào đó, theo cơ chế hiện nay, sau khi đã triển khai đầu tư, chủ đầu tư tư nhân không được phép bán dự án, là điều mà trước đây không có quy định nên nhiều dự án, chủ đầu tư sau khi thắng thầu đã chuyển nhượng việc thực hiện dự án cho nhà thầu khác. Do đó, chủ đầu tư tư nhân phải có chiến lược lâu dài, để đảm bảo chủ đầu tư không bị thiệt thòi mà công trình dự án không bị ngừng trệ, không ảnh hưởng xấu đến các công việc khác có liên quan đến thực hiện dự án.

Vì lẽ đó, có thể nói dự án đầu tư xây dựng các công trình đường cao tốc theo hình thức PPP chỉ phù hợp với các doanh nghiệp có quy mô lớn, có định hướng chiến lược lâu dài, ổn định, có nguồn vốn dồi dào. Nhưng những nhà đầu tư quy mô nhỏ và các cá nhân vẫn có thể tham gia thông qua liên doanh với các nhà đầu tư lớn khác, hoặc tham gia gián tiếp bằng việc mua trái phiếu công trình, trái phiếu Chính phủ để đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc.

Hai là: Doanh nghiệp phải sẵn sàng với những thách thức, đây là điều phải được xem là điều kiện cần thiết để doanh nghiệp có thể tham gia vào dự án đầu tư xây dựng các công trình đường cao tốc theo hình thức PPP. Bởi vì, với Việt Nam, đây là hình thức đầu tư khá mới mẻ và như đã phân tích trên đây, hình thức đầu tư này hàm chứa những rủi ro. Mặc dù được xem là cơ hội, nhưng cũng sẽ có nhiều thách thức đối với nhà đầu tư tư nhân. Các nhà lãnh đạo, nhà quản lý các doanh nghiệp sau khi đã nghiên cứu, tìm hiểu và có ý định đầu tư vào dự án xây dựng các công trình đường cao tốc theo hình thức PPP cần có quyết tâm cao, cũng như thái độ sẵn sàng đương đầu với thách thức, để theo đuổi dự án, và để có thể thuyết phục cán bộ công nhân trong toàn doanh nghiệp, cũng như các nhà đầu tư đạt được sự đồng thuận trong việc đầu tư vào các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc được thực hiện theo hình thức PPP. Những rủi ro như thiếu vốn; chậm tiến độ do công tác giải phóng mặt bằng; sự thay đổi của cơ chế, chính sách, thiên tai... cần được các

nhà quản lý doanh nghiệp lường trước. Như vậy, kiến thức về quản lý rủi ro là rất cần thiết đối với các nhà quản lý doanh nghiệp khi tham gia đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc.

Ba là: Doanh nghiệp phải có khả năng về tài chính, do các dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc như đã phân tích ở trên, là các dự án có quy mô vốn lớn, thời gian thực hiện tương đối dài, nên chi phí đầu tư thường cao. Do đó, doanh nghiệp tham gia vào thực hiện dự án phải là những doanh nghiệp có tiềm lực tài chính, hoặc doanh nghiệp, ngoài thực lực tài chính còn có khả năng huy động vốn từ các nguồn vốn ngoài doanh nghiệp như vốn vay từ các tổ chức tín dụng, nguồn vốn đầu tư từ các nhà đầu tư. Tiềm lực tài chính được hiểu là khả năng có nguồn vốn lớn và dài hơi hay gọi là trường vốn, các dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc thường kéo dài qua nhiều giai đoạn, vì vậy luôn có biến động về giá cả, nên chỉ có gia tăng về vốn đầu tư, ví dụ dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng, với tổng mức đầu tư dự kiến ban đầu là 14.800 tỷ đồng; điều chỉnh lần 1 là 24.566 tỷ đồng và điều chỉnh lần 3 là 35.000 tỷ đồng. Vì thế, nếu doanh nghiệp không trường vốn để theo đuổi dự án cũng như khả năng bổ sung vốn sau những lần điều chỉnh sẽ dẫn tới đình trệ công trình, có khi còn dẫn doanh nghiệp đến thất bại. Hơn nữa, với chính sách thắt chặt tín dụng của Chính phủ như hiện nay, khả năng huy động vốn từ thị trường của các nhà đầu tư gặp khó khăn, nên các nhà đầu tư cần vận dụng khả năng huy động vốn từ các nhà đầu tư khác thông qua hình thức liên danh. Việc tham gia liên danh sẽ giúp chia sẻ gánh nặng thiếu vốn đầu tư, ngoài ra tham gia liên danh, các nhà đầu tư cũng nhận được sự chia sẻ về năng lực, công nghệ cũng như trình độ quản lý dự án.

Bốn là: Doanh nghiệp phải hội đủ kiến thức đầu tư, có năng lực quản lý cũng như có đội ngũ lao động được đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ. Như các phân tích đã nêu, để có thể triển khai thực hiện dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP, các doanh nghiệp phải hội đủ điều kiện cần thiết, cụ thể:

Thứ nhất, theo Quy chế thí điểm, quy định cho hoạt động đầu tư theo hình thức PPP, Nhà nước đã tạo môi trường pháp lý, đó là việc ban hành các quy định cho hình thức đầu tư này, về phía doanh nghiệp, việc am hiểu chính sách pháp luật,

cập nhật các Nghị định, các quyết định của Nhà nước đối với doanh nghiệp là điều hết sức quan trọng trở thành điều kiện cần phải có của doanh nghiệp tham gia xây dựng dự án đường cao tốc theo hình thức PPP.

Thứ hai, về năng lực quản lý của đội ngũ quản trị doanh nghiệp cũng phải là điều kiện cần thiết của doanh nghiệp tham gia dự án, vì dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc, là những dự án quy mô lớn, thời gian kéo dài, khả năng thất thoát vốn, hàm chứa nhiều rủi ro trong quá trình thực hiện dự án. Điều này, đòi hỏi đội ngũ quản trị doanh nghiệp cần có đủ kỹ năng quản trị vốn, cũng như kiểm soát rủi ro. Hơn nữa doanh nghiệp, khi kiểm soát được rủi ro và quản trị vốn đầu tư hiệu quả, sẽ đạt lợi nhuận cao, từ việc tiết kiệm chi phí.

Thứ ba, về nguồn nhân lực được đào tạo đủ khả năng tiếp thu được khoa học công nghệ tiên tiến, am tường kiến thức chuyên môn, có khả năng vận dụng vào thực tế công việc, sẽ giúp doanh nghiệp giảm thiểu chi phí đào tạo, đào tạo lại, đồng thời hoạt động của doanh nghiệp được vận hành bởi đội ngũ cán bộ công nhân chuyên nghiệp cũng sẽ tăng khả năng tiếp cận các nguồn vốn trên thị trường.

2.2.2.3. Công tác thanh tra kiểm tra

Mặc dù đã ủy quyền cho nhà đầu tư tư nhân tham gia sản xuất và cung ứng dịch vụ công cũng như tham gia thực hiện các dự án đường cao tốc, song Chính phủ, về nguyên tắc vẫn chịu trách nhiệm trước xã hội về số lượng cũng như chất lượng của dịch vụ công đó, cho nên Chính phủ cần thiết phải tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát việc thực thi công trình dự án của các nhà đầu tư tư nhân khi họ tham gia thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc. Hiện nay, như đã thành tiền lệ, hầu hết các dự án đường cao tốc đều qua nhiều lần điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư. Làm thế nào để phá bỏ tiền lệ này? Điều đó, chỉ có thể thực hiện được thông qua công tác điều hành, kiểm tra giám sát, kết quả của việc kiểm tra, giám sát Chính phủ sẽ đưa ra các quyết định cần thiết, vừa đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật, vừa đáp ứng nguyện vọng của người dân, những người đóng thuế cho Chính phủ, cần phải biết cách thức Chính phủ chi tiêu tiền thuế như thế

nào, và huy động vốn bỏ sung ra sao, như vậy họ có thể lựa chọn tham gia chia sẻ với Nhà nước một cách thích hợp và tích cực hơn.

Đối với hoạt động của các dự án xây dựng đường cao tốc, việc thanh tra, kiểm tra nhằm đạt các mục tiêu:

+ Đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật quy định về thực thi dự án, phát hiện và ngăn ngừa kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình xây dựng công trình dự án.

+ Đảm bảo tiến độ xây dựng công trình dự án, để dự án sớm hoàn thành đưa vào khai thác sử dụng.

+ Đảm bảo chất lượng công trình, để sản phẩm cuối cùng là công trình đường cao tốc tương xứng với tiền vốn bỏ vào đầu tư, xóa bỏ được định kiến các sản phẩm dịch vụ công của Việt Nam là những sản phẩm đắt đỏ.

+ Đảm bảo dự án ít chịu biến động về điều chỉnh vốn đầu tư.

+ Đảm bảo sự phối kết hợp giữa các cơ quan liên quan, giữa Ban quản lý dự án với các địa phương có dự án đi qua, đồng bộ, thống nhất trong quản lý và thực hiện xây dựng thành công dự án.

2.2.2.4. Nhận thức của doanh nghiệp và người dân

Đối với nhận thức về dự án đường cao tốc của cả doanh nghiệp và người dân, Chính phủ cần thể hiện để họ có thể thấy rõ: Tác dụng và lợi ích của việc xây dựng đường cao tốc, từ đó xác định rõ trách nhiệm tham gia xây dựng công trình dự án

* *Về phía doanh nghiệp:* Đa số các doanh nghiệp nhận thức được việc phát triển đường cao tốc gắn liền với việc phát triển kinh tế - xã hội, hơn nữa mạng lưới đường bộ hiện đại, liên thông cũng hỗ trợ cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, đó là việc giảm chi phí và thời gian vận tải. Đặc biệt đối với những doanh nghiệp có quy mô vốn lớn, chiến lược xây dựng và phát triển đường cao tốc còn là một cơ hội để các doanh nghiệp này đầu tư. Người Trung Quốc cho rằng đầu tư cho đường bộ là đầu tư có lãi, đặc biệt là đầu tư đường cao tốc sẽ đạt “siêu lãi”. Những

doanh nghiệp có quy mô vốn lớn rất trông chờ cơ chế chính sách khuyến khích của Chính phủ để tham gia đầu tư xây dựng đường bộ, mà gần đây là đường cao tốc. Như vậy có thể nói, doanh nghiệp dường như đã sẵn sàng, chỉ còn trông chờ cơ chế cho từng dự án cụ thể để các doanh nghiệp tìm kiếm cơ hội đầu tư .

* *Về phía người dân:* Những năm gần đây, hầu như ở các địa phương, việc nâng cấp, duy tu, bảo dưỡng và sửa chữa mạng lưới đường quốc lộ, tỉnh lộ cũng như hương lộ rất được quan tâm. Nhân dân ở các địa phương đều nhận thấy rõ các công trình đường bộ gắn với sự quan tâm của Chính phủ tới đời sống kinh tế - xã hội ở từng địa phương, từng vùng miền và cả nước, việc đi lại thông thương đã rút ngắn thời gian rất nhiều so với trước đây. Nhiều hộ gia đình đã vì tập thể, vì sự nghiệp chung, đã hiến đất cho chính quyền làm đường, như vậy rõ ràng về nhận thức, nhiều hộ gia đình đã vì quyền lợi của cộng đồng mà hy sinh quyền lợi cá nhân. Chính phủ cần quan tâm đưa ra các chính sách thể hiện quyết tâm và vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, nhân dân sẵn sàng ủng hộ. Đối với những dự án có tính phí người sử dụng trực tiếp thông qua hình thức thu phí sử dụng đường đều đã được người dân tham gia giao thông chấp thuận. Tuy nhiên, mức phí hiện nay còn tương đối thấp so với tiêu chuẩn quốc tế, song tính hợp lý của mức phí là một vấn đề. Nhiều công trình đường bộ, phản ứng của người sử dụng đường bộ đối với các mức phí cao hơn do giảm thời gian đi lại và tăng cường an toàn đường bộ chưa được thể hiện. Dự án đường bộ tuyến liên tỉnh số 15 ở thành phố Hồ Chí Minh là một ví dụ về thất bại của một dự án do người sử dụng phản đối mức phí sử dụng đường và tình trạng ùn tắc tại các điểm thu phí ở khu vực thành thị. Điều này cho thấy, trước khi công trình đường cao tốc được đưa vào khai thác sử dụng, Chính phủ cần đưa ra quy định bằng các văn bản pháp quy để người dân được biết và ủng hộ, cần phải xây dựng văn hóa đường cao tốc cho những đối tượng sử dụng. Điều này còn động viên những nhà thầu tham gia xây dựng công trình đường cao tốc, vì nếu không có các quy định cụ thể, mà giá phí sử dụng đường cao tốc quá cao, các phương tiện có thể tránh đường cao tốc, như vậy, vấn đề ách tắc giao thông sẽ không được giải quyết, khả năng thu hồi vốn của nhà đầu tư cũng khó có thể đạt được.

2.2.2.5. Khả năng cung ứng vốn của thị trường nhằm đáp ứng nhu cầu về vốn để xây dựng đường cao tốc của các doanh nghiệp, các nhà đầu tư.

Như đã phân tích ở trên, khả năng cung ứng vốn của thị trường vốn rất đa dạng, tùy theo từng dự án và chính sách huy động vốn của Chính phủ. Về cơ cấu các nguồn vốn để đầu tư xây dựng và phát triển đường bộ cũng như đường cao tốc ở Việt Nam hiện nay, thì nguồn vốn từ NSNN là hết sức hạn chế; nguồn vốn từ thị trường, nhất là thị trường vốn dài hạn, như thị trường chứng khoán, có thể nói chưa thực sự mạnh; nguồn vốn ODA (ngoài phần bù đắp bội chi NSNN), ngày càng giảm dần; do đó mọi khả năng chỉ còn trông chờ vào nguồn vốn đầu tư từ khu vực ngoài NSNN, nhất là từ khu vực tư nhân.

Tổng vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng so với GDP giai đoạn 2001 – 2010 thể hiện ở bảng sau:

Bảng 2.3. Tỷ lệ vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng so với GDP ở các khu vực

Khu vực	Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP (%)
NSNN	7 – 8
Tín dụng nhà nước	5,6 – 6
DNNN	5,3 – 5,9
Khu vực tư nhân	7 – 8
FDI	5 – 6

Nguồn: Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Đánh giá cơ cấu vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng (2001 – 2010)

Qua bảng so sánh ta thấy, tổng vốn đầu tư của khu vực tư nhân bằng với vốn đầu tư từ NSNN. Giai đoạn 2001 – 2010, tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội tăng 11-13%/năm, đạt 32%GDP. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn này đạt trên 150 tỷ USD so với 46 tỷ USD giai đoạn 1991-2000. Trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, đầu tư từ NSNN đạt 7-8% GDP (giai đoạn 1991-2000 đạt 6,4% GDP), tín dụng nhà nước 5,5 – 6% GDP, vốn đầu tư của các DNNN đạt 5,3 – 5,9% GDP, vốn đầu tư của dân cư đạt 7-8% GDP, FDI đạt 5 – 6% GDP.

Nếu so với GDP thì dự kiến trong giai đoạn 2011-2020, tổng vốn đầu tư toàn xã hội trung bình đạt 30-32% GDP. Trong đó, có những nguồn vốn Nhà nước có thể chi phối hoàn toàn, còn nguồn vốn Nhà nước chỉ có thể chi phối một phần, hoặc chỉ có thể hướng dẫn gián tiếp việc phân bổ và sử dụng thông qua các cơ chế, chính sách tài chính. Cũng có thể Nhà nước phân cấp khả năng chi phối, hướng dẫn của Nhà nước đối với các nguồn vốn đầu tư như sau:

+ Vốn đầu tư từ NSNN đạt 7-8% GDP, đây là phần Nhà nước hoàn toàn có thể chi phối. Phần vốn đầu tư này có vai trò quan trọng, vừa thực hiện chức năng như các loại vốn đầu tư thông thường khác, đó là sinh lời, tạo nền tảng tăng trưởng kinh tế, vừa làm chức năng định hướng, hướng dẫn các nguồn vốn đầu tư khác.

+ Phần vốn Nhà nước có thể chi phối phần lớn là nguồn vốn tín dụng Nhà nước, trong giai đoạn 2001-2010 chiếm 5,5 – 6% GDP. Nguồn vốn này được sử dụng vừa nhằm tăng thêm nguồn lực cho phát triển, vừa nhằm hướng dẫn đầu tư thông qua các hình thức chọn lọc về đối tượng sử dụng dựa trên các tiêu chí như chủ thể đầu tư, lĩnh vực đầu tư hoặc địa bàn đầu tư.

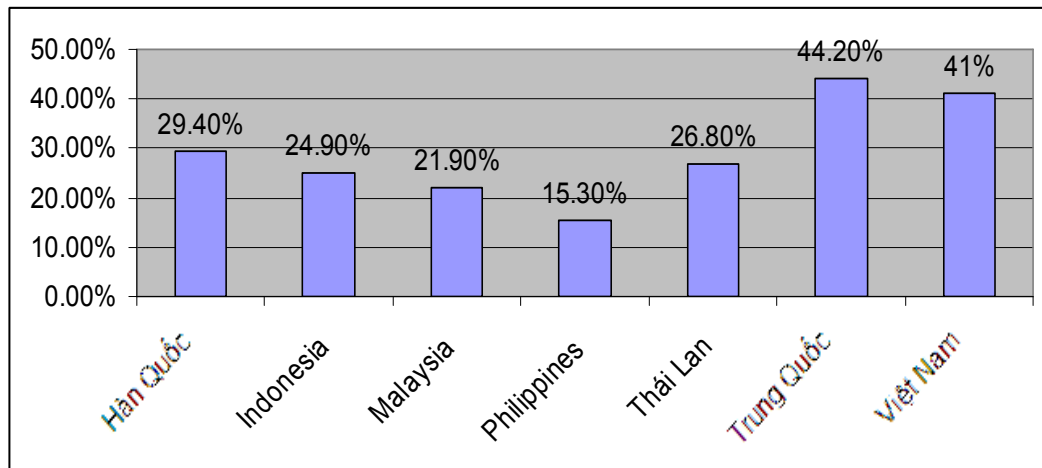
+ Phần vốn Nhà nước có thể chi phối một phần là nguồn vốn đầu tư của các DNNN, giai đoạn 2001-2010 trung bình chiếm 5,3-5,9% GDP. Với việc gia tăng trao quyền tự chủ cho các DNNN, sự chi phối của Nhà nước đối với việc sử dụng và phân bổ nguồn vốn này ngày càng hạn chế, nên cũng đã xảy ra những vấn đề thất thoát, lãng phí..nguồn vốn đầu tư này.

+ Với các nguồn vốn từ khu vực dân cư, đầu tư nước ngoài, Nhà nước chỉ có thể định hướng và hướng dẫn đầu tư thông qua việc sử dụng các nguồn vốn đầu tư mà Nhà nước có thể chi phối, và thông qua các cơ chế, chính sách tài chính khác. Vì vậy, muốn hướng dẫn việc phân bổ và sử dụng tốt các nguồn vốn này, Nhà nước cần sử dụng kết hợp cả hai loại công cụ nói trên.

Bảng 2.4. Tỷ lệ vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng trên GDP của một số nước Châu Á

Các nước	Tỷ lệ vốn đầu tư cơ sở hạ tầng /GDP (%)
Hàn Quốc	29,4
Indonesia	24,9
Malaysia	21,9
Philippines	15,3
Thái Lan	26,8
Trung Quốc	44,2
Việt Nam	41

Nguồn: WB, <http://ppi.worldbank.org>



Nguồn: <http://ppi.worldbank.org>

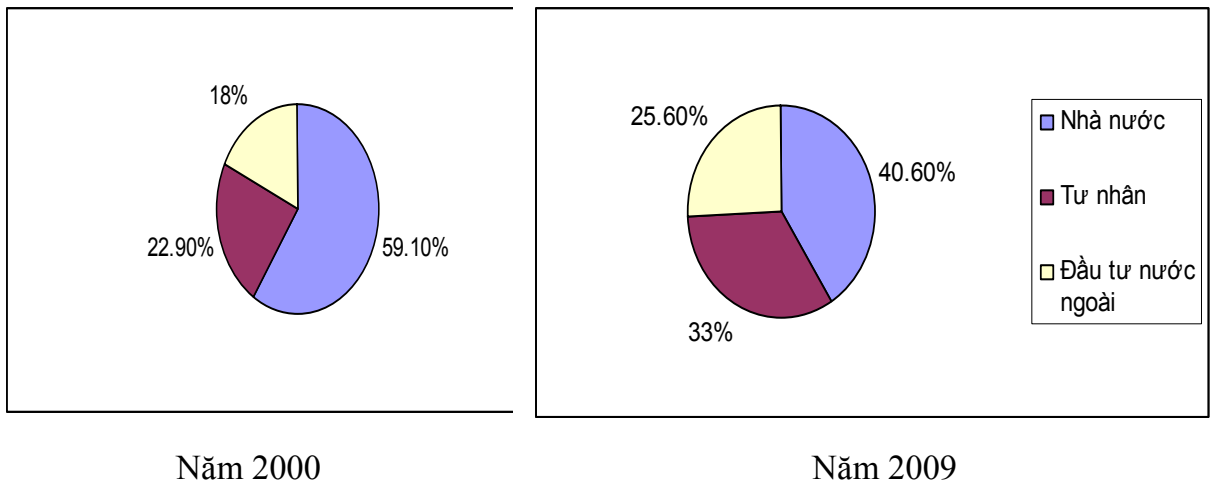
Như vậy có thể thấy, trong những năm qua, tổng đầu tư toàn xã hội ở một số nước trong khu vực, liên tục tăng (trong đó có đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật) và duy trì ở mức cao. Tỷ lệ vốn/GDP đã tăng từ 34% năm 2001 lên trên 42% trong những năm 2006 đến 2009, bình quân cho cả giai đoạn 2001-2010 xấp xỉ 41%, so với 30,7% trong giai đoạn 1991-2000. Năm 2007, tỷ lệ vốn đầu tư/ GDP của Việt Nam chỉ thấp hơn so với Trung Quốc (44,2%), nhưng cao hơn nhiều so với Hàn Quốc (29,4%), Thái Lan (26,8%), Indonesia (24,9%), Malaysia (21,9%) và Philippines (15,3%). Qua các năm tỷ lệ này nhìn chung giảm ở hầu hết các nước, trong khi ở Việt Nam lại tăng mạnh và luôn duy trì ở mức cao, hiện nay thuộc loại cao nhất khu vực Đông và Đông Nam Á.

Ở Việt Nam, thời gian vừa qua, tất cả các thành phần kinh tế đều tăng trưởng, mở rộng quy mô trên các lĩnh vực. Cơ cấu thành phần kinh tế đã chuyển biến theo hướng tích cực, phù hợp với cơ chế thị trường. Phân tích cho thấy, tỷ trọng đầu tư theo thành phần kinh tế cũng có nhiều chuyển biến rõ nét, thể hiện ở bảng sau đây:

Bảng 2.5. Tỷ trọng đầu tư theo thành phần kinh tế của Việt Nam

Khu vực	2000 (%)	2009 (%)
Nhà nước	59,1	40,6
Tư nhân	22,9	33
Đầu tư nước ngoài	18	25,6

Nguồn: WB, <http://ppi.worldbank.org>



Nguồn: WB, <http://ppi.worldbank.org>

Qua bảng số 2.5, cho thấy, khu vực kinh tế nhà nước trong tổng đầu tư toàn xã hội đã giảm khá nhanh, từ 59,1% năm 2000, xuống còn 40,6% năm 2009, năm 2010 bằng 42% GDP; tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực ngoài Nhà nước tăng lên từ 22,9% lên 33% và tỷ trọng khu vực đầu tư nước ngoài tăng từ 18% lên 25,6% trong cùng thời kỳ.

Kết quả nghiên cứu còn cho thấy, trong 10 năm qua, vốn của khu vực đầu tư nước ngoài tăng 6,7 lần, khu vực kinh tế tư nhân tăng 6,9 lần và khu vực kinh tế

nhà nước tăng 4,6 lần, như vậy có thể thấy, các khu vực kinh tế khác có tốc độ tăng cao hơn khu vực kinh tế nhà nước. Các nghiên cứu cũng cho thấy, hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước kém hơn so với khu vực tư nhân.

Trong điều kiện đầu tư từ NSNN sẽ giảm dần, và thu hẹp hơn bởi nguồn lực có hạn, hiệu quả đầu tư thấp trong khi nợ công đang tăng dần tới ngưỡng giới hạn an toàn; đầu tư nước ngoài chưa được thu hút vào những lĩnh vực của nền kinh tế mà ở đó đồng vốn được sử dụng hiệu quả nhất, việc khuyến khích đầu tư từ khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng, nhất là giao thông đường bộ, thực sự rất quan trọng trong phát triển kinh tế đất nước. Hơn nữa, quy mô nền kinh tế còn rất nhỏ, nên nguồn vốn trong nước chỉ đáp ứng được một phần. Khả năng huy động nguồn vốn trong nước, doanh nghiệp, dân cư hàng năm cho đầu tư phát triển chỉ đạt khoảng 2/3 tổng nhu cầu vốn, phần còn lại phải trông chờ vào vốn nước ngoài.

Vì vậy, cần thiết phải kết hợp đa dạng các nguồn vốn: NSNN, trái phiếu chính phủ, vốn ODA, vốn từ khu vực tư nhân và hợp tác công – tư (PPP) sao cho mang lại hiệu quả tối ưu.

Tại kỳ họp Quốc hội khóa XIII, Chính phủ đã báo cáo với Quốc hội định hướng tái cơ cấu đầu tư công, theo đó, ngay từ năm 2012, tổng vốn đầu tư toàn xã hội huy động vào khoảng 1.000.000 tỷ đồng, bằng khoảng 33,5 – 34% GDP. Cụ thể, nguồn vốn đầu tư từ NSNN khoảng 180.000 tỷ đồng, vốn TPCP 45.000 tỷ đồng, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước khoảng 55.000 – 56.000 tỷ đồng, chiếm 5,6% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Nguồn vốn đầu tư của dân cư và doanh nghiệp tư nhân chiếm từ 41,8 – 43 %. Dự kiến khoảng 170.000 tỷ đồng là từ nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), chiếm 17,5 – 18 % tổng nguồn vốn. Như vậy, với dự kiến huy động này, tỷ trọng đầu tư công sẽ chiếm khoảng 39,5 – 40,3% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, trong khi năm 2011 là 41,7% và giai đoạn 2006 – 2010 lên tới 44,3%.

Huy động vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau, hay có thể nói đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư toàn xã hội nói chung và cho đầu tư phát triển giao thông đường bộ nói riêng, xuất phát từ khả năng thực tế về nguồn vốn của NSNN không

thể đáp ứng được các nhu cầu đầu tư phát triển trong nền kinh tế. Vì thế, đây sẽ là một trong các giải pháp tích cực để góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội, tăng cường tiềm lực tài chính của Nhà nước.

2.2.2.6. Các điều kiện khác

Các điều kiện khác hỗ trợ cho hoạt động đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP, trước tiên phải kể đến đó là phải có thị trường tài chính phát triển, đồng bộ và ổn định. Đây, mặc dù là điều kiện khác của Việt Nam, song với nền kinh tế thị trường, điều kiện này phải được xem là điều kiện tiên quyết để đảm bảo cho các nhà đầu tư tư nhân có khả năng huy động vốn đủ để đáp ứng yêu cầu vốn đầu tư ban đầu theo yêu cầu của dự án, cả trong quá trình tiến hành triển khai thực hiện dự án. Quản lý hoạt động tài chính ở tầm vĩ mô, thị trường tài chính được xây dựng và hoàn thiện, vận hành thông suốt, thị trường tài chính có phát triển, các nhà đầu tư tư nhân có thể tiếp cận được các nguồn vốn trên thị trường, họ có điều kiện huy động vốn cho việc thực thi dự án từ các tổ chức tài chính hoặc thông qua phát hành cổ phiếu, các chứng khoán ghi nợ trên thị trường vốn. Ngoài ra thị trường tài chính phát triển còn giúp các nhà đầu tư tư nhân lựa chọn được nguồn vốn vay với chi phí sử dụng vốn hợp lý để tăng tính hiệu quả của đầu tư dự án. Làm thế nào để chi phí vốn cân bằng được với doanh thu và cân bằng được với các rủi ro tiềm ẩn của dự án. Chính là nhờ ở thị trường tài chính, thị trường tài chính có khả năng cung cấp nguồn vốn với lãi suất thấp còn tạo nên nét hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân khi họ tham gia đầu tư xây dựng các dự án đường cao tốc.

Yếu tố về môi trường chính trị ổn định cũng làm nên tính hấp dẫn của các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc theo hình thức PPP ở Việt Nam khi huy động vốn đầu tư từ các nhà đầu tư nước ngoài. Một môi trường ổn định, các ưu tiên cho phát triển kinh tế - xã hội thông thường theo thông lệ quốc tế, đó là phát triển cơ sở hạ tầng đi trước một bước. Với xu thế hội nhập ngày càng sâu, rộng vào kinh tế quốc tế, Việt Nam không thể không tham gia thông thương khu vực và quốc tế, vì vậy, mạng lưới đường cao tốc của Việt Nam còn mang sứ mệnh kết nối với các nước trong khu vực.

2.3. Kinh nghiệm của các nước trong huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án đường cao tốc và bài học cho Việt Nam

2.3.1. Kinh nghiệm của các nước phát triển

2.3.1.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Để đảm bảo cấp vốn cho phát triển mạng lưới giao thông đường bộ, đặc biệt là đường cao tốc, ngay từ năm 1953 Chính phủ Nhật Bản đã ban hành Bộ luật về các biện pháp hữu hiệu liên quan đến việc ra đời Quỹ hỗ trợ chi phí cải tạo đường bộ, sau đó đổi tên thành "Quỹ đường bộ". Nguồn hình thành quỹ chủ yếu từ khoản thu thuế xăng dầu. Đến năm 1968, có thêm thuế mua phương tiện (5% giá mua) được bổ sung cho Quỹ đường bộ. Từ năm 1971, Quỹ lại được bổ sung thêm từ việc thực hiện thu thuế đánh vào tải trọng phương tiện vận tải trên đường cao tốc. Việc sử dụng Quỹ được phân thành 3 loại: Các dự án được chi trả bằng một phần từ Quỹ và bổ sung từ NSNN; Các dự án thu phí, được cấp vốn từ các khoản đi vay và được hoàn trả từ nguồn thu phí, Quỹ chỉ hỗ trợ một phần; Các dự án đường độc lập của địa phương, do ngân sách địa phương tự chi trả, Quỹ có thể hỗ trợ một phần nếu cần thiết. Ngoài ra, để đa dạng hóa các hình thức hợp tác cho xây dựng mạng lưới giao thông, để huy động vốn cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông trong đó có đường cao tốc, giảm bớt áp tải cho NSNN và để sớm hoàn thành thực hiện mục tiêu chiến lược xây dựng hệ thống giao thông hoàn chỉnh, hiện đại, Chính phủ Nhật Bản đã kêu gọi sự đóng góp của cả xã hội, đặc biệt là khu vực tư nhân.

Bảng 2.6. Quá trình tham gia xây dựng và vận hành kết cấu hạ tầng của các nhà đầu tư tư nhân ở Nhật Bản

Hình thức	Năm	KCHT và DV
Tư nhân hoá	1987	Hệ thống đường sắt
	2004	Sân bay quốc tế Narita
	2005	Mạng lưới đường bộ (bao gồm cả đường cao tốc)
Liêndoanh nhà nước - tư nhân	1985	Sân bay quốc tế Kansai
	1986	Đường cao tốc qua Vịnh Tokyo
	1998	Sân bay quốc tế miền trung Nhật Bản (Nagoya)
Giao quyền TC cho tư nhân	2000	Ga hàng hoá cảng biển Hibiki
	2005	Ga hành khách sân bay Haneda
	2005	Ga hàng hoá sân bay Haneda

Nguồn: Phát huy vai trò của khu vực tư nhân trong phát triển kết cấu hạ tầng bền vững, <http://vnep.org.vn>

Bảng 2.6 cho thấy việc hợp tác Nhà nước và tư nhân trong kiến tạo đường cao tốc đã được Chính phủ Nhật Bản áp dụng từ năm 1986, đến năm 2005, Chính phủ còn cho phép tư nhân trực tiếp xây dựng một số tuyến đường cao tốc.

Ngoài ra, để thu hút đầu tư ngoài NSNN, Chính phủ Nhật Bản còn phát hành hai loại trái phiếu: Một loại do Chính phủ phát hành và một loại do tập đoàn ngân hàng phát hành với sự bảo lãnh của Chính phủ. Vì vậy, bài toán thiếu vốn cho xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng ở Nhật Bản đã được giải quyết.

2.3.3.2. *Kinh nghiệm của Anh Quốc*

Tính từ năm 1992 đến 2010, Vương quốc Anh đã thực hiện được 913 dự án theo hình thức PPP, với tổng số vốn 115 tỷ bảng (tương đương 200 tỷ USD), bao gồm nhiều lĩnh vực cả hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Với mục tiêu ban đầu là để thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng mà không làm tăng gánh nặng cho ngân sách. Sau đó, chương trình PPP còn được thực hiện vì mục đích làm tăng hiệu quả đầu tư. Kinh nghiệm triển khai PPP của Anh cho thấy: 80% dự án PPP của Anh đều có chi phí bằng hoặc dưới mức dự toán, thời gian thi công đảm bảo đúng tiến độ. So sánh với bình quân các dự án cung cấp dịch vụ công truyền thống, số dự án vượt dự toán lên tới trên 30%. Để thực hiện dự án PPP, Bộ Kinh tế và Tài chính của Chính phủ Anh đã thành lập tổ chức Đối tác Anh, đây là tổ chức có chức năng là trung tâm phát triển kiến thức và mở rộng chương trình PPP của Chính phủ, kết nối với từng cơ quan Chính phủ trong mỗi dự án PPP. Với nhiệm vụ tham vấn chính sách, chiến lược PPP quốc gia, tham vấn cho các dự án PPP cụ thể, ví dụ như hỗ trợ cho các khâu trong quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tổ chức Đối tác hoạt động trên cơ sở kinh phí thu từ phí dịch vụ mà họ cung cấp. Tổ chức Đối tác cũng đảm nhiệm việc soạn thảo các tài liệu mẫu và hướng dẫn cho dự án PPP. Mặc dù cơ cấu vốn của tổ chức Đối tác, trong đó 51% sở hữu tư nhân, 49% sở hữu nhà nước. Điểm đặc biệt là hoạt động của tổ chức này lại theo hình thức phi lợi nhuận.

Tổ chức Đối tác Anh đã góp phần rất lớn vào thành công của chương trình PPP ở Anh. Song không thể không kể đến những thuận lợi khác mà một nước phát triển như Anh có được, như khuôn khổ pháp luật và thể chế tương đối toàn diện và

mang tính hỗ trợ mà không phải là sự áp đặt của cơ quan quản lý nhà nước, thêm vào đó, thị trường Tài chính của Anh rất phát triển, điều này thực sự tạo thuận lợi cho việc thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

Hiện tại vương quốc Anh đang áp dụng mô hình DOBFO (Thiết kế - Xây dựng - Cấp kinh phí - Khai thác). Trong cơ cấu của Bộ Giao thông vận tải có Cục Đường cao tốc, Cục Đường cao tốc và Công ty đầu tư DBFO được phát hành trái phiếu trên cơ sở các khoản thu lộ phí trong tương lai làm cam kết. Khoản nợ tài chính này được Chính phủ hoàn trả dưới hình thức phí sử dụng, lượng tiền thu được phụ thuộc vào lưu lượng xe tham gia giao thông trên đường cao tốc quyết định. Do đó không có gánh nặng trực tiếp nào áp đặt lên người sử dụng, đây là lý do khác biệt so với các con đường thu phí khác. Ngoài ra, vương quốc Anh còn có một thị trường trái phiếu rất phát triển, vì vậy việc cấp kinh phí đầu tư thông qua thị trường trái phiếu rất hiệu quả. Vì vậy, việc phát triển đường cao tốc, không bị áp lực thiếu vốn làm cản trở.

2.3.2. Kinh nghiệm của một số nước ASEAN

2.3.2.1. Kinh nghiệm của Indonesia

Để thực hiện kiến tạo và phát triển hệ thống đường cao tốc, Chính phủ Indonesia đã thành lập công ty BOT, nhưng hình thức BOT ở Indonesia chỉ được hưởng sự bảo hộ tối thiểu của Chính phủ trong việc bao cấp xây dựng. Còn công ty BOT phải chịu trách nhiệm toàn bộ tài chính cho dự án. Tuy nhiên, do có nhiều rủi ro của dự án BOT, nhất là sau khủng hoảng tài chính Châu Á những năm 1990, Chính phủ Indonesia hiện nay đang xem xét lại tầm quan trọng của việc đảm bảo nhiều hơn trong các dự án BOT và ưu tiên phát triển từng hạng mục của dự án từ các khoản vay tài chính.

Indonesia đã thực hiện huy động vốn đầu tư từ khu vực tư cho phát triển cơ sở hạ tầng từ những năm 1990. Trong giai đoạn đầu, việc lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức chỉ định thầu là chính. Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính 1997, chính phủ Indonesia đã phải thực hiện biện pháp nhằm chấm dứt hoặc đàm phán lại hợp đồng, điều này đã làm ảnh hưởng đến lòng tin của cả các nhà đầu tư

lẫn cơ quan Chính phủ trong việc thực hiện chương trình PPP. Chính vì vậy, đến năm 2005, Chính phủ Indonesia đã khởi động lại chương trình PPP với việc ban hành luật về PPP, song vẫn còn những lý do khiến chương trình PPP tại Indonesia vẫn chưa được thành công như họ mong đợi, các lý do chính là:

- Thiếu sự cam kết, sự ủng hộ mạnh về chính trị:

Mặc dù Indonesia có Ủy ban xúc tiến cơ sở hạ tầng, nhưng không giống như Philippines có Tổng thống là Chủ tịch ủy ban, Ủy ban xúc tiến cơ sở hạ tầng của Indonesia có hai đồng chủ tịch là Bộ trưởng Bộ Kinh tế và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch. Kiểu cơ cấu quản lý này bị gọi là cơ cấu ‘rắn hai đầu’ và đã không thực sự tạo hiệu quả trong việc đưa ra quyết định cần thiết cho việc thực hiện dự án PPP.

- Thiếu sự điều phối giữa các cơ quan:

Ban Thư ký của Ủy ban xúc tiến cơ sở hạ tầng là các thành viên của Bộ Kinh tế, Bộ Kế hoạch, song Ban này lại không có quyền quyết định về cơ chế tài chính của các bên tham gia đặc biệt là Nhà nước trong các dự án PPP mà lại phụ thuộc vào Bộ Tài chính. Do vậy dẫn tới kết quả là các dự án PPP do Ban thư ký đề xuất chỉ thực sự được vận hành khi có quyết định về cơ chế tài chính cho dự án từ phía Bộ Tài chính.

2.3.2.2. *Kinh nghiệm của Philippines*

Mô hình của Philippines cho cả thành công và thất bại. Ngay từ năm 1991, Chính phủ Philippines đã ban hành luật BOT, và đã được sửa đổi năm 1994. Philippines có ủy ban Điều phối đầu tư (Investment and Co- ordination Committee- viết tắt là ICC) là cơ quan có quyền quyết định cao nhất đối với các dự án PPP. Đây là một ủy ban liên ngành, thành viên gồm các Bộ trưởng và chủ tịch là Tổng thống Philippines. Giúp việc cho ICC là cơ quan phát triển kinh tế quốc gia (National Economic Development - NEDA) cơ quan này có chức năng lập kế hoạch phát triển kinh tế. NEDA là cơ quan soạn thảo và trình việc ban hành các chính sách về PPP, bao gồm cả quy trình lựa chọn nhà đầu tư, đồng thời NEDA cũng là cơ quan điều phối giữa các cơ quan bộ, ngành có liên quan đến các dự án PPP cụ thể, phối hợp với Bộ Tài chính để đảm bảo phần tham gia của Nhà nước trong dự án PPP khả thi

về mặt tài chính. Chính phủ Philippines còn thành lập Trung tâm BOT (BOT center) thuộc Bộ Công thương, có chức năng tư vấn cho các cơ quan thực hiện dự án PPP. Nhưng do chỉ là đơn vị tham vấn thuần túy, không có cơ chế trao thực quyền cho trung tâm BOT, nên cơ quan này không thực sự có vai trò lớn trong đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Philippines.

Philippines còn có Bộ Công trình công cộng và Đường cao tốc, các dự án PPP về giao thông đều do Bộ này chủ trì. Tuy nhiên, cơ quan này chỉ có kế hoạch phát triển định kỳ 6 năm một lần, và như vậy họ không có quy hoạch dài hạn, mà đây lại là yếu tố cần thiết cho sự phát triển của các công trình PPP, đặc biệt là các công trình giao thông đường bộ. Các dự án PPP xây dựng đường cao tốc đường như bị cắt đoạn với tiến độ triển khai khác nhau, với mức thu phí khác nhau đã thực sự không tạo thuận lợi cho người sử dụng cũng như không hấp dẫn nhà đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc.

Cơ chế BOT của Philippines cho phép thực hiện dự án theo hình thức nhà đầu tư tư nhân tự đề xuất dự án, dự án do nhà đầu tư đề xuất sẽ được kiểm nghiệm qua cơ chế thị trường bằng cách mời các nhà đầu tư khác quan tâm và họ sẽ đưa ra đề xuất mới. Quy định của BOT cho phép nhà đầu tư đề xuất ban đầu được so sánh và điều chỉnh bản chào hàng của mình sao cho cạnh tranh bằng hoặc hơn bản chào hàng của nhà đầu tư khác quan tâm. Điều này thực sự mang tính cạnh tranh, nhưng nó dường như không mang lại hiệu quả cho PPP.

2.3.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Vốn đầu tư của Chính phủ Trung Quốc cho cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ chủ yếu từ các nguồn: Ngân sách Trung ương: 15%, ngân sách địa phương; 40%, vốn vay: 30% (từ các ngân hàng trong nước), các nguồn khác bao gồm cả từ nguồn vốn nước ngoài: 15%. Quốc Vụ viện đã ban hành chính sách vay tiền làm đường, thu phí hoàn trả, thu các khoản phụ phí mua sắm xe cộ, lập quỹ xây dựng đường bộ riêng. Nhà nước nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đã thực thi chính sách mở cửa thị trường, cải cách thể chế, thu hút vốn đầu tư phát triển giao thông, đặc biệt là đường cao tốc. Vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc đã có thêm nhiều hình thức

như: vay vốn ngân hàng, phát hành công trái, phát hành cổ phiếu, thu tiền chuyển nhượng quyền kinh doanh đối với loại đường thu phí, chính là bán quyền kinh doanh cho các doanh nghiệp, và sử dụng vốn nước ngoài... Từ năm 1998 đến nay, Trung Quốc đã thực hiện chính sách tài chính tích cực, việc xây dựng đường cao tốc đã thu hút được vốn đầu tư lớn chưa từng có từ trước đó. Năm 1997 là 120 tỷ NDT đã tăng lên hơn 360 tỷ NDT vào năm 2004. Thêm vào đó, để huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài NSNN, Trung Quốc đã thực hiện chính sách cho phép đầu tư - thu phí với 2 hình thức sau:

- Đường thu phí hoàn vốn: Là đường do ngành chủ quản, chính quyền địa phương cấp huyện trở lên sử dụng vốn vay, vốn góp của doanh nghiệp, cá nhân để xây dựng.

- Đường thu phí kinh doanh: Là đường do tổ chức kinh tế trong và ngoài nước đầu tư theo hình thức BOT.

Chính nhờ áp dụng chính sách nêu trên, hơn 10 năm qua, Trung Quốc đã xây dựng được 45,000km đường cao tốc, đến năm 2010 đã xây dựng đạt 80.000km đường cao tốc, đứng thứ hai sau Mỹ.

2.3.4. Bài học cho Việt Nam

Về cơ cấu huy động vốn ngoài ngân sách đầu tư vào đường cao tốc giai đoạn 1995 - 2005 của một số nước và khu vực như sau: Hồng Kông 80%; Malaysia 25%; Thái Lan 75%; bình quân chung của Châu Á là 57% tổng mức đầu tư.

Qua nghiên cứu các bài học kinh nghiệm xây dựng và phát triển đường cao tốc của một số nước nêu trên, từ tình hình thực tế của Việt Nam, Việt Nam có thể vận dụng một số bài học thành công từ một số nước có hoàn cảnh tương đồng. Cũng từ việc đúc rút kinh nghiệm qua các bài học chưa thành công của một số nước trong xây dựng và phát triển đường cao tốc, xây dựng các chính sách và các phương án thực thi sao cho giảm thiểu các rủi ro mà một số nước đã gặp phải. Để Việt Nam có thể tiết kiệm được thời gian cũng như huy động các nguồn vốn trong quá trình triển khai các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc tại Việt Nam. Một số bài học kinh nghiệm cần và có thể được áp dụng ở Việt Nam như:

2.3.4.1. Bài học về việc ban hành chính sách pháp luật có liên quan

Điều kiện để dự án hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân thành công là Chính phủ cần xây dựng một bộ luật liên quan, một cơ chế tài chính cụ thể, rõ ràng, công khai minh bạch. Đặc biệt với Việt Nam, mới bắt đầu áp dụng mô hình, nếu không xác định vai trò của Nhà nước, tư nhân trong các dự án cụ thể sẽ rất khó thực hiện. Hiện nay, Việt Nam đã có một số quy định và Quy chế thí điểm, đây được xem là một phần chính sách của mô hình hợp tác công - tư. Song những quy định này so với yêu cầu thực tiễn vẫn còn thiếu tính thống nhất, thiếu động lực kêu gọi (nhiều yêu cầu đặt ra đối với nhà đầu tư tư nhân trong QĐ 71 của Chính phủ còn chặt chẽ hơn so với ND 108 và 24) đồng thời cũng thiếu các văn bản hướng dẫn thực hiện, những yếu tố có thể gây trở ngại cho thành công của dự án hợp tác công - tư.

* **Bài học từ các nước tiên tiến**, cho thấy, để thực thi các dự án PPP:

- Trước hết phải có khung khổ pháp luật liên quan ở mức cao nhất, như luật công tư, thể chế tương đối toàn diện, và không có sự áp đặt từ phía Nhà nước.

- Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công khai, minh bạch,

- Thị trường tài chính phát triển,

- Có đơn vị đủ thẩm quyền và đủ năng lực quản lý, giải quyết được tất cả các vấn đề xảy ra khi thực hiện dự án. Bài học thất bại của việc thực hiện đầu tư theo hình thức PPP của Indonesia, cho thấy nguyên nhân chính đó là: không có cơ quan đầu mối, thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan. Bài học thất bại từ Philippines, mặc dù Chính phủ nước này đã thành lập Trung tâm BOT trực thuộc Bộ Công thương, song cơ quan này không thực sự được trao quyền, chỉ là cơ quan tham vấn, nên các vấn đề nảy sinh từ việc thực thi dự án cũng không thể giải quyết được. Như vậy, dù có cơ quan đầu mối, song nếu cơ quan không có thực quyền cũng sẽ có thể thất bại.

* **Bài học từ Trung Quốc:**

- Về cơ cấu nguồn vốn cho các dự án PPP (100%) của Trung Quốc, cụ thể như sau:

+ Vốn từ ngân sách TW: 15%

+ Vốn từ ngân sách địa phương: 40%

+ Vốn vay trong nước: 30%

+ Vốn vay nước ngoài: 15%

- Về cơ chế chính sách, Chính phủ, Quốc vụ Viện ban hành chính sách vay tiền làm đường, thu phí hoàn trả; Thu các khoản phụ phí mua sắm xe cộ; Lập quỹ xây dựng đường bộ riêng. Nhà nước còn thực thi chính sách mở cửa thị trường; cải cách thể chế, thu hút vốn đầu tư phát triển giao thông. Từ năm 1998 đến nay, Trung Quốc thực hiện chính sách tích cực, nhất là trong xây dựng đường cao tốc.

Việt Nam cũng cần nhận dạng các bài học chưa thành công của Philippines (mặc dù về pháp lý, Philippines có luật BOT; có Ủy ban (UB) điều phối đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc mà đứng đầu là Tổng thống). Song hoạt động của UB lại theo định kỳ, nên đã không thể có kế hoạch dài hạn, mà và phát triển đường cao tốc không thể gián đoạn theo định kỳ ngắn hạn, điều này gây khó khăn cho thực hiện dự án đường cao tốc. Và do chính sách cho cạnh tranh khó kiểm soát cũng không mang lại hiệu quả cho mô hình PPP trong xây dựng đường cao tốc

* **Bài học từ Nhật Bản**

Bảng 2.7. So sánh nguồn tài chính cho kết cấu hạ tầng giữa Nhật Bản và Việt Nam

Cấp	Nguồn tài chính	
	Nhật Bản	Việt Nam
Trung ương	Tài khoản chung	Có
	Tài khoản riêng	Còn hạn chế
	Công trái	Có, nhưng chưa phổ biến cho tư nhân
	Chương trình vốn vay và đầu tư tài chính chính (FILP)	Chưa có
	Cổ phiếu nhà nước	Chưa có
Địa phương & tổ chức tài chính tư nhân hoặc nhà nước	Trung ương	Có
	Trái phiếu địa phương thông qua chương trình FILP	Hiện có 2 dự án thí điểm cho GT đô thị Hà Nội và TP.HCM
	Thuế địa phương, khoản thuế riêng	Chưa có, thường được đầu tư trực tiếp từ NSNN
Tổng công ty phát triển công trình công cộng	Tài khoản chung	VEC
	Trái phiếu liên kết	Chưa có
	Chương trình FILP	Chưa có
	Trái phiếu và vốn vay từ các tổ chức tài chính tư nhân	Chưa có

Nguồn: Phát huy vai trò của khu vực tư nhân trong phát triển kết cấu hạ tầng bền vững, <http://vnep.org.vn>

Đối với trường hợp của Nhật Bản, Việt Nam có thể rút ra bài học kinh nghiệm như phân định giai đoạn phát triển đường cao tốc, thành lập quỹ đường cao tốc, phát hành trái phiếu cho việc huy động vốn làm đường cao tốc. Với Việt Nam Chính phủ nên nghiên cứu cách mở các tài khoản chung và riêng cho việc xây dựng đường cao tốc.

*** Bài học chung từ các nước:**

Thông qua việc nghiên cứu, phân tích việc thực hiện chương trình PPP từ các nước đã nêu, có thể rút ra các bài học kinh nghiệm về ban hành chính sách pháp luật có thể áp dụng cho Việt Nam như sau:

- Thứ nhất:

Điều kiện tiên quyết để thực hiện chương trình PPP thành công ở hầu hết các nước đã nghiên cứu là có sự ủng hộ chính trị từ cấp cao nhất, đặc biệt ở các nước đang phát triển với trình độ quản lý còn hạn chế. Thêm vào đó là khả năng phối hợp liên ngành cũng là yếu tố quan trọng vì chương trình PPP luôn liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực. Nếu không thực hiện được sự điều phối liên ngành sẽ không tạo được sức mạnh tổng hợp để thực hiện thành công dự án PPP.

- Thứ hai:

Điều kiện quan trọng là phải có khung chính sách nhất quán và đủ hiệu lực thi hành, Việt Nam có thể lựa chọn một trong hai cách tiếp cận để thực hiện điều kiện này, đó là:

+ Ban hành chính sách trước rồi sau đó mới triển khai dự án PPP cụ thể. Cách làm cũng rất phù hợp với phát triển có trình độ quản lý tương đối cao. Còn đối với các nước đang phát triển thì không phù hợp, ví dụ như trường hợp của Philippines và Indonesia đã nêu trên, mặc dù họ có đầy đủ quy định, nhưng chưa thực sự phù hợp, đó có thể còn là rào cản cho việc phát triển chương trình PPP.

+ Hoặc có thể đi từ thí điểm đến việc ban hành chính sách cho chương trình PPP, rồi sau đó triển khai trên diện rộng. Cách thức này đã được minh chứng từ thành công trong thực hiện chương trình PPP tại British, Columbia. Trong hoàn cảnh của Việt Nam hiện nay, vì chưa thực sự có mô hình PPP, thì việc áp dụng cách tiếp cận này là khả thi hơn, Việt Nam có thể cho phép thực hiện thí điểm, đúc rút

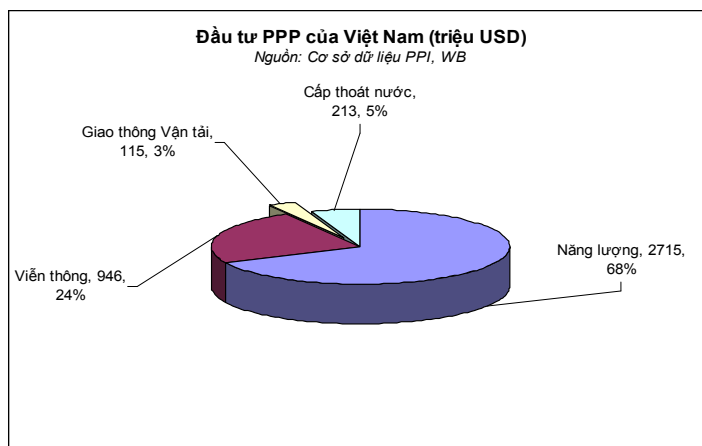
kinh nghiệm, ban hành chính sách sau đó triển khai trên diện rộng, sẽ tránh được sai sót có thể có.

- **Thứ ba:** Kinh nghiệm của đa số nước thực hiện thành công PPP trong lĩnh vực đường cao tốc, điều kiện cần thiết là phải thành lập cơ quan đầu mối về PPP, cơ quan này cần có đủ thẩm quyền giải quyết tất cả các vấn đề về PPP

- **Thứ tư:** Thành công các dự án PPP của một quốc gia, đó là xây dựng một danh mục các dự án PPP, hay nói cách khác là cần phải xác định cho được quy mô thị trường của lĩnh vực này. Điều đó khiến cho nhà đầu tư sẽ dành sự quan tâm có tính liên tục và sẵn sàng bỏ những chi phí hợp lý tiếp cận thị trường khi chính thị trường tạo được lòng tin cho nhà đầu tư, đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư. Trong một số trường hợp, chi phí tiếp cận thị trường như marketing, tham gia đấu thầu không hề nhỏ đối với nhà đầu tư, đã có những dự án chi phí này lên tới 2- 3% tổng chi phí của dự án.

Những kinh nghiệm của một số nước còn cho thấy vai trò của Bộ Tài chính trong việc kiểm soát nghĩa vụ nợ từ việc huy động lượng vốn khổng lồ để thực hiện những công trình kết cấu hạ tầng quy mô lớn, tránh những khủng hoảng nợ mà một số nước đã gặp phải như: Brazil vào những năm 1985- 1994, Iceland năm 2008...

Ở Việt Nam, trước năm 1994 trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, chưa có loại hình PPP. Giai đoạn sau đó, mới có sự tham gia của các nhà đầu tư tư nhân vào việc thực hiện các công trình trong ngành Năng lượng và Viễn thông. Cơ sở dữ liệu PPI của WB cho thấy PPP đầu tư vào ngành GTVT chỉ chiếm 3% trên tổng 4 tỷ USD tính đến cuối năm 2005, song không có dự án nào thuộc đường bộ.



Số liệu trên biểu đồ bên cho thấy chỉ có 115 triệu USD, chiếm 3% đầu tư vào hạ tầng giao thông theo hình thức PPP. Tuy nhiên, các dự án này lại về cảng biển và ga hàng không mà không có dự án nào về đường bộ.

Nguồn: <http://ppi.worldbank.org>

2.3.4.2. Bài học về phân định trách nhiệm giữa Nhà nước và tư nhân

Khi mà nguồn vốn đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng còn nhiều hạn chế như ở Việt Nam hiện nay, khi mà huy động vốn đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung và giao thông đường bộ nói riêng, từ khu vực ngoài NSNN là một tất yếu, thì sự hỗ trợ từ phía Nhà nước về chủ trương, cơ chế chính sách là điều hết sức quan trọng và cần thiết. Nhà nước cần hiểu rõ nguyện vọng của khu vực tư nhân. Các nhà đầu tư tư nhân không chỉ trông chờ vào những chính sách khuyến khích họ từ phía Nhà nước, mà còn rất cần một sự phân định rạch ròi quyền và nghĩa vụ của mỗi bên tham gia thực hiện dự án đường cao tốc. Bài học kinh nghiệm này từ các nước đi trước cho thấy, nếu trách nhiệm của mỗi bên trong hợp đồng kinh tế không được phân định rõ ràng, sẽ rất khó thực hiện, đồng thời cũng sẽ khó cho việc quy trách nhiệm, cũng như những ràng buộc khác. Phân định trách nhiệm vừa thể hiện quyền quản lý, điều hành của Nhà nước trong hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng, vừa tỏ rõ sự quan tâm tới nhà đầu tư tư nhân. Thông qua đó, nhà đầu tư tư nhân, nhận thức rõ được quyền lợi và trách nhiệm của mình trong mối quan hệ Công – Tư, từ đó, thể hiện quyết tâm thực thi dự án. Nhà đầu tư tư nhân, chủ động ngay từ khi lập dự án tiền khả thi, dự án khả thi cũng như trong suốt thời gian thực hiện công trình dự án.

2.3.4.3. Bài học về việc thành lập một cơ quan đầu mối về PPP

Việc hình thành cơ quan đầu mối về phát triển các dự án PPP, phải được coi là nhân tố điều kiện. Cơ quan này có trọng trách hỗ trợ phát triển thị trường PPP, cạnh tranh lành mạnh, với hạt nhân là sự tham gia của các chuyên gia kinh tế, tài chính, pháp luật, đấu thầu và các chuyên ngành kỹ thuật khác (như trường hợp Vương quốc Anh, Nhật Bản...). Trong mô hình này, các chuyên gia kinh tế có nhiệm vụ xác định hiệu quả đầu tư thông qua các số liệu và mô hình cụ thể, đảm bảo việc tính toán được thực hiện một cách khoa học và khách quan. Còn các chuyên gia tài chính thì lại nghiêng về yêu cầu kiến thức và kỹ năng tài chính thực hiện dự án, tài chính doanh nghiệp, tài chính vi mô, mà không phải là tài chính vĩ mô với nhiệm vụ thiết kế mô hình tài chính dự án sao cho đảm bảo tính hấp dẫn nhất đối với các nhà đầu tư và thị trường tài chính.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Kiến tạo hệ thống đường cao tốc hiện đại, đồng bộ và hoàn chỉnh là mục tiêu của Việt Nam trong trung và dài hạn. Để thực hiện được mục tiêu đó, đòi hỏi sự quyết tâm của cả hệ thống, sự đoàn kết nhất trí của tất cả các lực lượng trong xã hội, đặc biệt là lực lượng ngoài ngân sách (cả trong nước và nước ngoài). Trong điều kiện hiện nay, sự đóng góp của lực lượng này ngày càng được khẳng định, càng lớn mạnh cả về quy mô cũng như giá trị, mà theo xu thế thời đại không chỉ các nước đang phát triển quan tâm, mà ngay cả đối với các nước phát triển đây cũng là một nguồn vốn rất quan trọng

Qua nghiên cứu, phân tích cho thấy, vốn đầu tư là điều kiện tiên đề của việc thực thi các dự án đường cao tốc, và việc huy động vốn đầu tư ngoài NSNN để xây dựng đường cao tốc là xu hướng mang tính thời đại. Với vai trò ngày càng quan trọng của sự tham gia góp vốn với Nhà nước trong thực hiện các dự án của khu vực tư. Nhà nước không thể không khuyến khích sự tham gia đó bằng việc hoàn thiện hệ thống pháp lý. Đòi hỏi về môi trường pháp lý nhất quán, ổn định là một đòi hỏi chính đáng của các nhà đầu tư tư nhân trong hợp tác đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để hình thức đầu tư theo mô hình PPP thành công ở các nước, không một quốc gia nào thành công trong việc thực hiện đầu tư xây dựng đường cao tốc qua hợp tác PPP mà lại không có trước tiên là hệ thống pháp luật nhất quán liên quan đến hoạt động thuộc lĩnh vực đầu tư này.

Với Quy chế thí điểm, lần đầu tiên cả cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư có được những hiểu biết đầy đủ nhất về một dự án thực hiện theo mô hình PPP; Các tiêu chí cần thiết để một dự án được áp dụng theo mô hình PPP; Tỷ lệ tham gia của Nhà nước và tư nhân rất rõ ràng; Trách nhiệm cụ thể của các bên tham gia dự án. Đồng thời Quy chế thí điểm cũng đưa ra những tiêu chí lựa chọn dự án PPP, điều đó sẽ giúp Chính phủ, các Bộ có liên quan khẩn trương tiến hành rà soát, phân loại các dự án đường cao tốc để có thể chuyển sang áp dụng mô hình

PPP, huy động sự góp vốn của khu vực tư cả trong nước và nước ngoài với mục tiêu sớm biến dự án thành hiện thực...

Các bài học kinh nghiệm từ các nước đi trước mà Việt Nam có thể áp dụng được trong việc huy động vốn ngoài NSNN theo hình thức PPP cho đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc là các bài học quý để Việt Nam thực hiện thành công PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc nói riêng.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG ÁP DỤNG HÌNH THỨC ĐẦU TƯ PPP ĐỂ HUY ĐỘNG VỐN NGOÀI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM

3.1. Khái quát quá trình phát triển giao thông đường bộ ở Việt Nam

3.1.1. Quá trình phát triển hệ thống giao thông đường bộ

Sau khi hòa bình lập lại (1954), nhìn chung hệ thống cầu đường bộ bị hư hỏng nặng nề, hầu hết không đảm bảo cho xe cộ đi lại được. Nhà nước chủ trương khôi phục theo ba giai đoạn:

- + Giai đoạn hàn gắn khôi phục: 1954 - 1957
- + Giai đoạn phục hồi kinh tế: 1958 - 1960
- + Giai đoạn thực hiện kế hoạch 5 năm lần thứ nhất: 1961- 1965

Thời kỳ 1964-1975, giao thông đường bộ ngày càng phát triển, nhiệm vụ đảm bảo giao thông đường bộ khá nặng nề, đòi hỏi công tác quản lý, sửa chữa đường bộ phải được chuyên môn hóa. Vì vậy, Cục Quản lý Đường bộ (Cục QLĐB) đã ra đời, trên cơ sở tách Cục Vận tải đường bộ thành hai Cục theo tinh thần Quyết định số 201/CP của Chính phủ ngày 04/10/1965, Cục QLĐB là cơ quan quản lý chuyên ngành đường bộ trong cả nước, quản lý trực tiếp một số quốc lộ trọng yếu, còn các quốc lộ khác ủy thác cho các Ty Giao thông vận tải của các tỉnh quản lý. Cục giao kế hoạch hàng năm, xét duyệt thiết kế - dự toán các công trình, quản lý nghiệp vụ về các mặt duy tu, sửa chữa và đại tu các quốc lộ. Cục cũng có nhiệm vụ và được quyền chấp thuận thiết kế các công trình xây dựng cơ bản thuộc các quốc lộ.

Từ năm 1993, hệ thống quốc lộ mới có tổng chiều dài là 11.000km, tính đến 2002, hệ thống đường bộ của Việt Nam đã có tổng chiều dài là 221.115km (con số này gia tăng hàng năm, đến nay là 221596km), bao gồm:

- Quốc lộ: 15.824km; trong đó có 4.239 cầu/144.539m

- Đường tỉnh: 19.916km; trong đó có 3.640 cầu/79.279m
- Đường huyện: 37.947km
- Đường xã: 134.463km
- Đường đô thị: 5.944km
- Đường chuyên dùng: 7.5021km.

Giao thông vận tải đường bộ ngày nay đang tạo lập diện mạo mới với đầy đủ các tiêu chuẩn kỹ thuật, công nghệ tiên tiến hiện đại ngang tầm khu vực và quốc tế, thể hiện bằng quy mô ngày càng phát triển, chất lượng ngày càng được nâng cao, mạng lưới cầu đường được cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới trong cả nước. Đặc biệt là Việt Nam đã và đang kiến tạo mạng lưới đường cao tốc là loại đường bộ hiện đại, tiêu chuẩn và là điều kiện tiên quyết của sự hiện đại hóa của một quốc gia.

3.1.2. Tình hình phát triển đường cao tốc ở một số quốc gia và ở Việt Nam

3.1.2.1. Tình hình phát triển đường cao tốc ở một số quốc gia

Hiện nay trên thế giới đã có trên 80 nước và vùng lãnh thổ có mạng lưới đường cao tốc đang khai thác với trên 230.000km. Nhờ có mạng lưới đường cao tốc, đã thúc đẩy việc hình thành các hành lang kinh tế và phát triển xã hội ở các nước.

Ở các nước Châu Âu mật độ đường cao tốc là 10 – 45km/km² và 50 – 130km/1triệu dân; hiện tại ở Mỹ có 88.800km đường cao tốc với mật độ 9km/1000km² và 380km/1 triệu dân.

Theo kinh nghiệm của các nước kinh tế phát triển, ở Châu Âu đã xây dựng đường cao tốc từ đầu thế kỷ 20 và mạng lưới đường cao tốc ở các nước này đã thực sự góp phần đắc lực cho đất nước phát triển với tốc độ cao. Hiện nay, ở Vương quốc Anh có khoảng 3.700km; ở Cộng hòa liên bang Đức có khoảng 11.700km; Phần Lan là một nước tương đối nhỏ cũng có khoảng 600km đường bộ cao tốc

Bảng 3.1. Tình hình phát triển đường cao tốc ở một số nước Châu Âu*Đơn vị tính: Km*

Nước	Số Km đường bộ cao tốc
Vương Quốc Anh	3.700
Cộng Hòa Liên Bang Đức	11.700
Phân Lan	600

Nguồn: World Bank , <http://ppi.worldbank.org>

Ở một số nước Châu Á đã có mạng lưới đường cao tốc hoàn chỉnh, như:

Bảng 3.2 Tình hình phát triển đường cao tốc của một số nước ở Châu Á*Đơn vị tính: Km*

Tên nước	Số km đường cao tốc	Năm	Quy hoạch
Trung Quốc	41.000	2005	85.000
Nhật Bản	9.219	1998	11.530
Hàn Quốc	3.400	2006	6.160

Nguồn: World Bank , <http://ppi.worldbank.org>

Tại các nước Đông Nam Á (ASEAN) tình hình phát triển đường cao tốc như sau:

Bảng 3.3. Tình hình phát triển đường cao tốc của một số nước ASEAN*Đơn vị: Km*

Tên nước	Số km đường cao tốc	Năm
Malaysia	1.492km	2005
Thái Lan	300km, riêng Băng Cốc 171km	2005
Indonesia	472km	1998
Philippines	168km	1998

Nguồn: World Bank , <http://ppi.worldbank.org>

Như vậy, xu hướng chung là các nước càng phát triển thì mạng lưới đường cao tốc càng hoàn chỉnh. Việc hình thành mạng lưới đường cao tốc sẽ tạo ra các hành lang phát triển kinh tế xã hội, đóng góp to lớn vào sự phát triển mọi mặt của mỗi quốc gia.

3.1.2.2. Tình hình phát triển đường cao tốc ở Việt Nam

Trên cơ sở xu hướng phát triển kinh tế và cơ giới hóa phương tiện, nhu cầu giao thông đường cao tốc sẽ tiếp tục tăng ở tốc độ cao, do đòi hỏi không chỉ tăng sức cạnh tranh cho nền kinh tế ở chỗ tiết kiệm thời gian vận tải, giảm chi phí, mà đường cao tốc hòa cùng với mạng lưới đường bộ còn thực hiện sứ mệnh thông thương, kết nối các vùng miền trong nước và khu vực trong một thể thống nhất.

Để có thể đáp ứng nhu cầu trong nước cũng như sự thay đổi nhanh chóng của môi trường từ bên ngoài, Chính phủ đã có kế hoạch phát triển mạng lưới đường cao tốc trong cả nước. Theo đó, tập trung nghiên cứu các chiến lược phát triển giao thông vận tải nói chung và xây dựng quy hoạch khả thi để phát triển các hành lang giao thông đường cao tốc Bắc – Nam nói riêng, là nhiệm vụ trọng trách của các bộ ngành có liên quan.

Khi nghiên cứu tình hình phát triển đường cao tốc của các nước, một câu hỏi luôn được đặt ra là nguồn vốn để làm đường cao tốc của các nước được lấy từ đâu? Qua kinh nghiệm của các nước đã hình thành hệ thống đường cao tốc, việc tạo lập nguồn vốn cho xây dựng và phát triển đường cao tốc, đó là nhiều nước đã cho phép khu vực tư nhân tham gia thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc, với mục tiêu nhằm đa dạng hóa nguồn vốn. Nhà nước quản lý bằng một số hình thức như quy định của Chính phủ về khả năng tham gia dự án, thuế, chất lượng đường cao tốc... Bảng sau cho thấy việc thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân cho phát triển hệ thống giao thông (mà trong đó phần lớn lượng vốn là dành cho đường cao tốc) của các nước:

**Bảng 3.4. Vốn đầu tư của tư nhân cho phát triển giao thông
của các khu vực từ năm 1984 – 2006**

Đơn vị tính: Tỷ USD

Khu vực	Mức đầu tư
Đông Á và Thái Bình Dương	69,89
Châu Âu và Trung Á	14,91
Mỹ Latinh và Caribe	76,18
Trung Đông và Bắc Phi	3,00
Nam Á	13,82
Châu Phi cận Sahara	10,04
Tổng cộng	187,94

Nguồn: World Bank, <http://ppi.worldbank.org>

Theo đánh giá của WEF (Diễn đàn kinh tế thế giới), chỉ số cạnh tranh toàn cầu (GCI) giai đoạn 2009 – 2010 của Việt Nam đứng thứ 75 (chỉ số này của Việt Nam là 70 giai đoạn 2008 - 2009). Trong đó, trụ cột thứ 2 trong 12 trụ cột làm nên chỉ số GCI là cơ sở hạ tầng, trong đó đường cao tốc đóng vai trò quan trọng. (*Nguồn: World Bank, <http://ppi.worldbank.org>*)

Qua phân tích, so sánh, đánh giá, cho thấy chất lượng cơ sở hạ tầng của Việt Nam so với một số nước trong khu vực, chất lượng về cơ sở hạ tầng của Việt Nam yếu nhất trong khu vực (đối chiếu với những nước được so sánh), thứ bậc về giao thông đường bộ của Việt Nam chỉ đứng trước Philipine. Điều này khiến Việt Nam không thể không tăng cường nguồn lực cho đầu tư xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường bộ cũng như đường cao tốc nói riêng, nếu Việt Nam thực hiện mục tiêu chiến lược, mong muốn hội nhập với khu vực và quốc tế. Phát triển mạng lưới đường cao tốc cũng sẽ góp phần giúp Việt Nam xóa bỏ được điểm nghẽn của sự phát triển, đây là vấn đề hiện nay Việt Nam đang phải đối mặt.

**Bảng 3.5. So sánh chất lượng CSHT của Việt Nam
với một số nước trong khu vực**

	Chất lượng chung của hệ thống KCHT	Đường bộ	Đường sắt	Cảng biển	Hàng không
Việt nam	111	102	58	99	84
Trung Quốc	66	50	27	61	80
Singapore	2	1	9	1	1
Malaisia	27	24	19	19	27
Indonesia	96	94	60	95	68
India	89	89	20	90	65
Thailand	41	35	52	47	26
Philippine	98	104	92	112	100
Cam-pu-chia	82	77	94	89	88
Hàn Quốc	20	14	8	36	21
Nhật Bản	17	22	2	34	53

Nguồn: Báo cáo thuộc Diễn đàn kinh tế Thế giới 2009

Tại Việt Nam, cho tới năm 2002, gần như chưa có đường cao tốc, để đạt tỷ lệ đường cao tốc từ 1,5% đến 2% so với tổng chiều dài mạng lưới đường bộ, đến năm 2020 cần xây dựng từ 3000 – 4000km và đây phải được xem là một tiền đề tất yếu để thực hiện CNH – HĐH đất nước.

Để xây dựng mạng lưới đường cao tốc quốc gia, ngày 01/12/2008 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1734/QĐ - TTg về việc phê duyệt quy hoạch phát triển mạng lưới đường cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020. Trên cơ sở dự báo nhu cầu vận tải, định hướng phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 của đất nước; Định hướng phát triển kinh tế của ba vùng kinh tế trọng điểm...

Tổng chiều dài các tuyến của các dự án thuộc chương trình ngắn hạn (2006-2015) là 1.518 km với chi phí đầu tư là 8,9 tỷ USD; đối với chương trình trung hạn

(2016-2025) tổng chiều dài là 912km với chi phí đầu tư là 5,6 tỷ USD, và đối với chương trình dài hạn (sau năm 2026) tổng chiều dài các tuyến là 2.294km với tổng chi phí là 12,5 tỷ USD. Mặc dù quy hoạch tổng thể phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc quy định cơ sở cho việc phát triển, việc xác định thứ tự ưu tiên dự án đầu tư vẫn còn tiếp tục điều chỉnh.

Để từng bước thực hiện chiến lược nói trên, việc lập Quy hoạch mạng lưới đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 đã được tiến hành trên quan điểm "*Đầu tư xây dựng mới theo hướng đồng bộ, hiện đại các công trình giao thông tại các cửa khẩu, các hành lang kinh tế quan trọng nối cửa khẩu với nội địa, tại các vùng kinh tế trọng điểm, tuyến trục Bắc – Nam*". Với địa hình trải dài của đất nước, nhu cầu lưu thông giữa hai miền Nam – Bắc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, như một nhân tố mang tính chất quyết định sự phát triển kinh tế - xã hội trên cả nước. Mặt khác, sự hình thành và phát triển của các vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ cũng như giao lưu với các vùng kinh tế khác đòi hỏi một kết cấu hạ tầng giao thông hoàn chỉnh.

Trong khoảng thời gian gần 10 năm trở lại đây tại Việt Nam, một số tuyến đường cao tốc đã và đang được xây dựng, nhưng có thể nói, mạng lưới đường bộ cao tốc Việt Nam chiếm một tỷ lệ không đáng kể so với mạng lưới giao thông quốc gia. Hơn nữa so với các yêu cầu và một số tiêu chuẩn về thiết kế các tuyến đường cao tốc (đã hoàn thành trước năm 2008) hầu như chưa đạt chuẩn.

Về vốn đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, Chính phủ thể hiện rõ quan điểm, sẽ huy động vốn từ mọi thành phần kinh tế tham gia góp vốn đầu tư phát triển và thực hiện đổi mới cơ cấu đầu tư theo hướng: Dành **35-36%** vốn đầu tư giao thông vận tải cho phát triển đường cao tốc.

3.1.3. Đường cao tốc và tầm quan trọng của mạng lưới đường cao tốc với phát triển kinh tế - xã hội.

3.1.3.1. Khái quát về đường cao tốc và tầm quan trọng của hệ thống đường cao tốc trong xu thế hội nhập quốc tế

*. *Khái niệm đường cao tốc:* Theo tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 5729-1997, đường cao tốc được định nghĩa như sau: "*Đường cao tốc là loại đường chuyên dùng*

cho ô tô chạy với các đặc điểm sau: tách riêng hai chiều (mỗi chiều phải có tối thiểu hai làn xe); mỗi chiều được bố trí đầy đủ các loại trang thiết bị, các cơ sở phục vụ cho việc đảm bảo giao thông liên tục, an toàn, tiện nghi và chỉ cho xe ra vào ở các điểm nhất định”.

Vì vậy, có thể coi đường cao tốc là loại đường ô tô chuyên dùng khác với đường ô tô thông thường, với đường ô tô thông thường, khi không có ô tô lưu thông, người đi bộ có thể tự do qua lại tại bất kỳ đoạn đường nào, ngược lại với đường cao tốc, vì vận tốc cao, nên để đảm bảo an toàn, đường cao tốc đều phải có làn phòng hộ hai bên đường, người và xe không thể tùy tiện ra vào đường. Đường cao tốc có cửa ra, vào cố định và khống chế xe vào cũng như xe ra khỏi đường. Xe đã vào đường cao tốc phải chạy với tốc độ cao, theo quy định, thông thường thấp nhất là 50 km/h và cao nhất là 120 km/h. Điều đó khiến không thể cho phép xe thô sơ không động cơ, xe đạp bằng chân, xe chở hàng hóa đặc biệt vào đường cao tốc. Ở nhiều nước phương Tây, như nước Đức chẳng hạn, ngoài những chỗ có biển báo hạn chế tốc độ buộc người lái xe phải tuân thủ, những đoạn đường còn lại trên đường cao tốc lái xe có thể chạy theo khả năng cho phép, họ có thể chạy với vận tốc đến 180 thậm chí 200 km/h.

Lối vào, ra đường cao tốc hoặc chỗ giao nhau với đường bộ thông thường, cũng như đường sắt phải có giao cắt không gian, liên mạch để không gây mất an toàn cho xe vận hành trên đường. Đường cao tốc phải có dải phân cách ở giữa, trên cùng một hướng phải có ít nhất 2 làn xe chạy, cách một đoạn cố định phải có trạm dừng xe tạm thời, phòng khi có sự cố và trạm nghỉ chân trên đường cao tốc. Đường cao tốc vì vậy mà chiếm nhiều diện tích, đầu tư lớn. Đòi hỏi yêu cầu rất cao với nền đường và độ phẳng trên mặt đường. Song hiệu suất sử dụng của đường cao tốc rất cao, hiệu ích kinh tế - xã hội lớn.

* *Phân loại đường cao tốc:* Đường cao tốc được phân thành hai loại như sau:

- Đường cao tốc A (Freeway): Là loại đường cao tốc phải bố trí nút giao khác mức ở tất cả các chỗ ra, vào đường cao tốc, ở mọi chỗ đường cao tốc giao cắt với đường sắt, đường ống và các loại đường khác (bao gồm cả đường dân sinh).

- Đường cao tốc loại B (Epressway): Là loại đường cao tốc được phép bố trí nút giao thông ở một số chỗ như đường cao tốc loại A (trừ chỗ giao với đường sắt, đường ống), nếu lượng giao thông cắt qua đường cao tốc nhỏ và vốn đầu tư bị hạn chế, có thể bố trí nút giao bằng; Tuy nhiên, tại chỗ bố trí giao bằng này phải thiết kế các biện pháp đảm bảo ưu tiên cho giao thông trên đường cao tốc và đảm bảo an toàn giao thông tại chỗ giao nhau.

**. Tính chất của đường cao tốc:*

Đường cao tốc phải bảo đảm hạn chế tối đa các cản trở đối với việc xe chạy theo chiều dọc và chiều ngang (tách riêng chiều xe chạy, có làn xe vượt, không có giao cắt, có làn dừng xe riêng hoàn toàn cách ly với dân cư và các loại hình giao thông khác...). Đường cao tốc có các tính chất sau:

- *Tốc độ hành trình cao:* Tốc độ hành trình của ô tô trên đường cao tốc thực tế đạt được trung bình lớn hơn trên các đường ô tô khác là 60 – 70 % (theo số liệu quan trắc của Nhật). Ở Mỹ, tốc độ trung bình trên đường cao tốc đạt 97km/h, tại Pháp và Anh là 110km/h. Vì vậy, việc quy định tốc độ xe chạy trên đường cao tốc thấp nhất là 50km/h nhằm giảm chênh lệch tốc độ các xe và giảm số lần vượt xe góp phần tăng thêm tốc độ hành trình.

- *Năng lực thông hành lớn:* Theo các thống kê thực tế của các nước có hệ thống đường cao tốc phát triển, đường cao tốc hai làn xe, năng lực thông hành thường khoảng 5000 đến 6000 xe/ ngày đêm; trong khi đó đường cao tốc 4 làn xe (hai phần xe chạy riêng cho từng chiều) năng lực thông hành đạt tới 34000 đến 50000 xe/ ngày đêm và với đường cao tốc 6 làn xe đạt tới 70000 đến 100000 xe/ ngày đêm. Vì thế, đường cao tốc sẽ góp phần giải quyết được nạn ùn tắc giao thông, đặc biệt giao thông trong giờ cao điểm.

- *An toàn xe chạy cao:* Cũng theo thống kê từ các nước đã sử dụng đường cao tốc, tỷ lệ số vụ tai nạn trên đường cao tốc giảm, chỉ bằng 1/3 số vụ tai nạn trên đường ô tô thông thường và tỷ lệ người chết do tai nạn so với đường ô tô khác chỉ bằng 1/2.

- *Chi phí vận doanh giảm:* Ở Nhật Bản, con số thống kê cho thấy chi phí vận doanh trên đường cao tốc giảm 17% so với chi phí trên đường ô tô thông thường, với lưu lượng 20.000 xe/ ngày đêm thì nhờ tiết kiệm chi phí vận doanh, chỉ 7 năm là có thể thu hồi vốn làm đường cao tốc. Đó là chưa tính đến tiết kiệm về rút ngắn thời gian hành trình chạy xe. Con số thống kê tại Đức, chi phí vận doanh giảm 47 % so với đường ô tô thông thường và nhiên liệu cũng tiết kiệm.

- *Bảo đảm được giao thông liên tục và an toàn:* Trong mọi điều kiện thời tiết thay đổi cả ban ngày và ban đêm giao thông trên đường cao tốc luôn đảm bảo liên tục và an toàn. Đây là đặc điểm cũng là ưu điểm của đường cao tốc, bởi vì trên đường cao tốc thường sử dụng một hệ thống thông tin hiện đại để kịp thời thông báo đến người sử dụng về tình trạng mặt đường, về tình hình thời tiết, khí hậu, và về các thông tin cần thiết khác có liên quan đến hành trình chạy xe (các điểm ùn tắc, các điểm có sự cố...) cùng với một hệ thống theo dõi. Điều khiển cứu hộ giao thông hoạt động liên tục để kịp thời giải tỏa các trở ngại cho việc chạy xe. Ngoài ra kết cấu áo đường trên đường cao tốc còn được bố trí lớp tạo nhám và thoát nước nhanh để đảm bảo chống trơn trượt cho xe chạy khi mưa.

Với các đặc điểm của đường cao tốc như đã nêu trên, đường cao tốc có tác dụng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của mỗi quốc gia, góp phần khai thác lãnh thổ quốc gia một cách đồng đều, giảm chênh lệch giữa các vùng miền, tạo ra một hệ thống thị trường thống nhất nhờ nâng cao năng suất chu chuyển hàng hóa.

- *Đường cao tốc góp phần hiện đại hóa đất nước*

Đường cao tốc với các đặc tính ưu việt như đã phân tích trên đây, góp phần quan trọng cho công cuộc HĐH đất nước, nó không chỉ giúp lưu thông thông suốt, liên hoàn, kết nối các vành đai kinh tế, thông thương giữa các vùng miền, đặc biệt cho chuyên chở các hàng hóa siêu trường siêu trọng, tiêu thụ ở các vùng xa nơi sản xuất, ở các nước trong khu vực; Đường cao tốc còn là tiêu chuẩn của một quốc gia hiện đại, không một quốc gia tiên tiến nào trên thế giới thiếu vắng mạng lưới đường cao tốc, đường cao tốc là thước đo cơ sở hạ tầng vững chắc, trường tồn. Trong mỗi quốc gia có mạng lưới đường cao tốc, nhiều vấn đề bất cập được giải quyết như tắc

ngheñ giao thông, nhất là ở các đô thị lớn, tai nạn giao thông giảm thiểu. Hơn nữa, thời gian vận hành cũng giảm, chi phí vận chuyển được tiết kiệm. Đường cao tốc nếu được xây dựng đúng tiêu chuẩn, thì nhiều thế hệ được sử dụng, vì vậy phần lớn nguồn tài chính của quốc gia sẽ được sử dụng vào việc nâng cao chất lượng sống cho nhân dân và thực thi những chính sách xã hội khác của Chính phủ.

Cơ sở hạ tầng làm nền tảng cho sự phát triển kinh tế của mỗi quốc gia, nên cần thiết phải được ưu tiên phát triển đi trước một bước đối với công cuộc phát triển đất nước. Trong đó, đặc biệt hệ thống giao thông được ví là mang tính huyết mạch và đường cao tốc là động mạch chủ. Việc hình thành mạng lưới đường cao tốc ở mỗi nước sẽ tạo ra các hành lang phát triển kinh tế xã hội, góp phần to lớn vào sự phát triển mọi mặt của mỗi quốc gia. Hơn nữa, đường cao tốc không những tạo đà cho phát triển kinh tế, nâng cao sức cạnh tranh cho nền kinh tế, tăng sức hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài bỏ vốn kinh doanh trên đất nước có sở hạ tầng đồng bộ, hiện đại, vững chãi và thông suốt. Mà cơ sở hạ tầng hiện đại còn hấp dẫn khách du lịch, tạo điều kiện để ngành "công nghiệp không khói" – ngành du lịch phát triển. Nếu kết cấu hạ tầng chưa tương xứng với phát triển kinh tế, chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra, sẽ trở thành rào cản cho sự phát triển chung. Vì vậy, một chuyên gia đầu ngành của Nhật Bản đã từng nói: "Nếu không phát triển cơ sở hạ tầng thì đừng nói gì đến phát triển đất nước", điều này ngày càng được khẳng định ở hầu hết các nước phát triển cũng như đang phát triển, thậm chí cả các nước kém phát triển.

Chính vì giao thông vận tải đường bộ, trong đó đặc biệt là đường cao tốc là một bộ phận quan trọng trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nên cần được ưu tiên đầu tư phát triển để tạo điều kiện tiền đề, làm động lực phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ sự nghiệp CNH và HĐH, đáp ứng tiến trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống của nhân dân.

Hơn nữa, hệ thống giao thông, trong đó có đường cao tốc còn được coi là loại hàng hóa công, đầu tư cho phát triển hệ thống giao thông nói chung và đường cao tốc nói riêng, là thể hiện mối quan tâm của Chính phủ tới đời sống cộng đồng và toàn xã hội.

3.1.4. Những điểm cần chú ý khi xây dựng đường cao tốc

Từ các tính chất nêu trên của đường cao tốc, có thể cho thấy, một số điểm mà các nhà đầu tư xây dựng đường cao tốc cần quan tâm khi lập phương án khả thi cho mỗi dự án đường cao tốc [27, tr 15], cụ thể:

- *Diện tích chiếm đất để làm đường lớn:* Ví dụ với một đường cao tốc 4 làn xe, ít nhất là 30 – 35m rộng; với đường cao tốc 6 làn xe ít nhất là 50 – 60m rộng; còn với đường cao tốc 8 làn xe ít nhất là 70 – 80m rộng; một nút giao khác mức để ra vào đường cao tốc phải chiếm từ 4 đến 10 ha đất. Đối với nhiều nước, giá đất dùng cho làm đường cao tốc chiếm tới 1/3 hoặc hơn nửa tổng chi phí đầu tư để làm đường cao tốc.

- *Làm đường cao tốc đòi hỏi vốn đầu tư lớn:* Giá thành làm đường cao tốc thường đắt gấp 10 lần đường ô tô thông thường. Ở nước ta hiện nay, giá thành xây dựng 1km đường cao tốc trong khoảng 5,7 – 8,2 triệu USD (92 đến 132 tỷ VNĐ) tùy theo số làn xe mỗi chiều từ 2 – 4 làn, thậm chí có thể tới 200 tỷ VNĐ/1km.

- *Đường cao tốc có thể gây bất lợi cho giao thông địa phương:* Do chức năng cơ động cao nên các tuyến đường cao tốc thường gây ra tình trạng chia cắt dân cư hai bên đường, điều này có thể làm cản trở giao thông địa phương và giao thông qua đường phục vụ dân sinh. Đây là tồn tại đặc trưng, phổ biến, vì vậy, khi tiến hành thiết kế và xây dựng đường cao tốc đòi hỏi phải nghiên cứu các giải pháp sao cho không chỉ bớt tổn kém mà còn để nhân dân ở địa phương, đặc biệt dân cư hai bên đường chấp nhận được.

- *Do lưu lượng xe lớn,* lưu thông liên tục nên môi trường hai bên đường cao tốc có thể bị ô nhiễm về khí thải và tiếng ồn. Để hạn chế yếu điểm của tác động này, cần có các biện pháp thiết sát ngay từ lập phương án khả thi.

Để có thể hội nhập kinh tế vào khu vực và quốc tế, ngoài các dịch vụ vận tải, thương mại, quá cảnh... nhất thiết phải có một hệ thống giao thông đường bộ hài hòa nhằm cung cấp kết cấu hạ tầng giao thông ở trình độ tiên tiến, hữu hiệu và an toàn, có tiêu chuẩn kỹ thuật phù hợp với tiêu chuẩn chung đã được thừa nhận ở cả khu vực và thế giới. Không những thế, như phân tích ở trên, giao thông đường bộ

và đặc biệt là đường cao tốc còn mang sứ mệnh kết nối với các nước láng giềng, tạo điều kiện thông thương giữa các vùng, miền và giao lưu văn hóa giữa các nước trong khu vực. Cơ sở hạ tầng nói chung và giao thông đường bộ nói riêng có vai trò làm nền tảng cho sự phát triển của mỗi quốc gia, trên một số hướng như sau:

- *Thứ nhất:* Cơ sở hạ tầng trong đó có hệ thống giao thông đường bộ như huyết mạch của một đất nước, và đường cao tốc được ví như động mạch chủ, không thể nói một đất nước hiện đại mà lại thiếu vắng hệ thống giao thông đường bộ và đặc biệt là hệ thống đường cao tốc hiện đại, thông suốt và vững chãi. Giao thông vận tải là một bộ phận quan trọng trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, là trụ cột thứ hai tạo nên chỉ số cạnh tranh toàn cầu (GCI). Vì vậy, cần ưu tiên đầu tư phát triển đi trước một bước với tốc độ nhanh, bền vững nhằm tạo ra điều kiện tiền đề cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.

- *Thứ hai:* Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông nói chung, đường cao tốc nói riêng, một cách đồng bộ, hợp lý; kết hợp phát triển từng bước vững chắc kết hợp với những bước đột phá, hiện đại tạo nên mạng lưới giao thông hoàn chỉnh, liên hoàn, liên kết giữa các phương thức vận tải, giữa các vùng lãnh thổ, giữa không chỉ đô thị và nông thôn trên phạm vi toàn quốc mà còn giữa các quốc gia trong khu vực nhờ vào hệ thống đường cao tốc đối ngoại, đồng thời coi trọng công tác bảo trì, đảm bảo khai thác hiệu quả, bền vững kết cấu hạ tầng giao thông hiện có. Phát triển mạnh giao thông vận tải địa phương, đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hóa - hiện đại hóa nông nghiệp - nông thôn, gắn kết được mạng lưới giao thông vận tải địa phương với mạng lưới giao thông vận tải quốc gia, tạo sự liên hoàn, thông suốt, tạo chi phí vận tải hợp lý, phù hợp với đa số người dân.

- *Thứ ba:* Các dự án phát triển đường cao tốc có những tác động đáng kể đến phát triển kinh tế - xã hội tại các địa phương mà các tuyến đường đi qua. Khi hoàn thành, những con đường chất lượng tốt hơn sẽ mang lại lợi ích cho người dân và các doanh nghiệp thông qua việc giảm chi phí và thời gian đi lại. Những tuyến đường cao tốc cũng sẽ góp phần giảm ô nhiễm do tắc nghẽn giao thông gây ra, những vụ

tai nạn giao thông cũng sẽ được giảm bớt, vì vậy mà phát triển đường cao tốc có ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế và xã hội.

- *Thứ tư:* Phát triển hệ thống giao thông vận tải đối ngoại gắn kết chặt chẽ với hệ thống giao thông vận tải trong nước để chủ động hợp tác, hội nhập khu vực và quốc tế. Những tuyến đường cao tốc, đặc biệt là những tuyến cao tốc đối ngoại, rất quan trọng đối với việc thúc đẩy thương mại và du lịch giữa các quốc gia, đồng thời còn hỗ trợ tích cực cho chương trình hợp tác khu vực Tiểu vùng Mêkông mở rộng.

Xây dựng mạng lưới đường cao tốc quốc gia hoàn chỉnh, hợp lý, đáp ứng yêu cầu phát triển lâu dài của đất nước để nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, đã trở thành một đòi hỏi cấp bách. Mạng lưới đường cao tốc bao gồm các trục chính có lưu lượng xe cao, liên kết với hệ thống đường bộ, kết cấu hạ tầng của các phương thức vận tải khác nhằm khai thác đồng bộ, chủ động và hiệu quả các dịch vụ vận tải trong phát triển kinh tế.

Các bài học kinh nghiệm từ nghiên cứu cách thức huy động vốn xây dựng và phát triển đường cao tốc của các nước, xã hội hóa việc đầu tư thực hiện các dự án đường cao tốc, huy động tối đa mọi nguồn lực, coi trọng nguồn lực trong nước, để đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Thêm vào đó, người sử dụng hệ thống giao thông có trách nhiệm đóng góp phí sử dụng để bảo trì và tái đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông, trong đó có đường cao tốc, tăng cường sự tham gia quản lý đất nước của nhân dân, cộng đồng trách nhiệm, chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và nhân dân là một yêu cầu cấp bách của Việt Nam, cần thiết phải đưa vào chính sách, để tăng cường tính pháp lý cho hoạt động này.

3.2. Thực trạng áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước thông qua khảo sát thực tế một số dự án đường cao tốc đã và đang thực hiện.

3.2.1. Dự án đường cao tốc Láng – Hòa Lạc

* *Thông tin chung về dự án:*

Được triển khai theo quyết định đầu tư số 2013/QĐ-BGTVT ngày 11/7/2003, quyết định điều chỉnh dự án đầu tư xây dựng số 3072/QĐ-BGTVT ngày 11/10/2007

và quyết định số 3198/QĐ-BGTVT ngày 24/10/2007. Dự án được thực hiện theo hình thức BT, đổi đất lấy hạ tầng, các thông tin cơ bản về dự án như sau:

- + Tổng chiều dài tuyến đường cao tốc: 29,264 km.
- + Điểm đầu: Km 1+800 (Nút giao Trung Hoà - giao đường vành đai III TP Hà Nội).
- + Điểm cuối: Km 31+ 064 (Nút giao Hoà Lạc - giao với QL 21A).
- + Chủ đầu tư: Bộ Giao thông vận tải.
- + Quản lý dự án: Ban QLDA Thăng Long.
- + Tổng thầu xây lắp: Tổng công ty cổ phần xuất nhập khẩu xây dựng Việt Nam (VINACONEX).
- + Nguồn vốn: Ngân sách trung ương, vốn ngân sách TP Hà Nội (tự huy động và vốn huy động từ quỹ đất tỉnh Hà Tây cũ).

Bảng 3.6. Mức đầu tư điều chỉnh được duyệt

Đơn vị: Triệu đồng

TMĐT điều chỉnh được duyệt	7.527.251
Chi phí xây lắp và thiết bị:	4.692.481
Chi phí bồi thường và GPMB, tái định cư:	900.000
Chi phí QLDA, TV, chi phí khác:	190.539
Dự phòng:	1.677.075
Lãi vay:	67.156

Nguồn: Báo cáo tiến độ thực hiện Dự án Láng – Hòa Lạc, báo cáo tháng 12, 2011

** Tình hình thực hiện:*

+ Công tác GPMB do Tổng công ty Vinaconex đại diện chủ đầu tư thực hiện

Đến hết năm 2011, công tác giải phóng mặt bằng đã hoàn tất được cơ bản 96%, đã chi trả đền bù được 1.464.180 triệu đồng. Còn tồn tại một số điểm thể hiện ở bảng số 14, như sau:

Bảng 3.7. Công tác giải phóng mặt bằng

STT	Lý trình tuyến	Gom trái	Cao tốc trái	Cao tốc phải	Gom phải	Vướng mắc
1	Huyện Từ Liêm (Km1+800-Km8+154)=6.354m					Đã bàn giao toàn bộ mặt bằng. Tuy nhiên còn vướng đường điện hạ thế và trung thế ở Nút giao TL 70, đường dẫn Phú Đô
2	Huyện Hoài Đức (Km8+154 - Km 15+400) = 7,246 Km					Đã bàn giao toàn bộ mặt bằng.
	Km11+500 :- Km11+600					Còn phần diện tích thi công đường dân sinh bên đường gom phải và 4 vị trí đường điện hạ thế dọc tuyến
3	Huyện Quốc Oai (Km15+400 - Km 24+430) = 9,030 Km					Đã bàn giao toàn bộ mặt bằng.
4	Huyện Thạch Thất (Km24+430 - km 31+064) = 6,634 Km					
	Km29+185 :- Km29+285	DN Chè Minh Nguyệt đã bàn giao mặt bằng thi công đường gom trái, còn phần diện tích lưu không				
	Nút giao Phú Cát	Cáp ngầm điện lực 22Kv cấp cho Khu CNC Hoà Lạc, Đường cáp ngầm điện lực 35Kv (tài sản của BQL Khu CNC Hoà Lạc) cấp điện cho Khu CNC Hoà Lạc và đường điện dân sinh 0,4 KV, hộ ông Qui (70m ²)				
Km29+600 :- Km31+064 (nằm trong diện tích nút giao Hoà Lạc: ~52ha)						
Cao tốc phải		- Đã bàn giao mặt bằng.				
Cao tốc trái		- Đã bàn giao mặt bằng; - Phần đường dẫn vướng 5.392m ² (09 hộ)				

STT	Lý trình tuyến	Gom trái	Cao tốc trái	Cao tốc phải	Gom phải	Vướng mắc
	Đường Ram 1 (phía Đông Bắc) Nhánh rẽ cao tốc phải, gom phải đi Sơn tây					- Còn 1 hộ dân/665 m ² ; - Còn đường điện thoại qua đường và dọc đường QL21; - Phần cây xanh: Còn 2 hộ / 596 m ² .
	Đường Ram 2 (phía Tây Bắc)					- Ram 2.2 + mở rộng QL 21 : Còn 5.231m ² /~8 hộ; - Còn đường điện thoại qua đường và dọc đường QL21; - Phần cây xanh: Còn 2 hộ / 14.061 m ² .
	Đường Ram 3 (phía Tây Nam)					- Ram 3.1: Còn 1 hộ / 422 m ² ; - Ram 3.2 + Mở rộng QL 21: Còn 12.683m ² /~13 hộ; - Còn đường điện thoại qua đường và dọc đường QL21; - Phần cây xanh: Còn 3 hộ / 7.062 m ² .
	Đường Ram 4 (phía Đông Nam) Nhánh rẽ từ CTT,GT đi Xuân Mai					- Ram 4.2 + QL 21: Còn 5.591m ² /9 hộ; - Còn đường điện thoại qua đường và dọc đường QL21A; - Phần cây xanh: Còn 3 hộ / 2.149 m ² .

Nguồn: Báo cáo tiến độ thực hiện Dự án Láng – Hòa Lạc, báo cáo tháng 12,2011

Trên toàn tuyến còn vướng mắc cục bộ các công trình ngầm, nổi như sau:

* Đoạn qua Huyện Từ Liêm: Đường điện trung thế, hạ thế (nút giao Tỉnh lộ 70);

* Đoạn qua huyện Thạch Thất:

- Đường viễn thông Bưu điện Hà Nội 3;

- Đường điện hạ thế dọc QL 21A, hướng đi Xuân Mai chưa thu hồi.

+ Công tác thi công

Dự án hiện đã thông xe đưa vào hoạt động các tuyến đường và bàn giao cho Sở GTVT Hà Nội quản lý, tổ chức giao thông. Hiện nay, khối lượng công việc

chính còn phải thực hiện của dự án không lớn, chủ yếu tập trung thi công hoàn thiện các hạng mục còn lại: Thi công lớp BTN tạo nhám; hệ thống vỉa hè; điện chiếu sáng trên đường gom; hệ thống thoát nước bổ sung chống ngập; Nút giao Hòa Lạc và các hầm, cầu ngang tuyến (phần đường dẫn và tường chắn).

+ Tình hình giải ngân

Bảng 3.8. Tình hình giải ngân của dự án

Đơn vị: triệu đồng

ST T	Danh mục dự án Nguồn vốn	Tổng mức đầu tur	Kế hoạch vốn		Giải ngân	
			Tổng từ đầu DA đến T12/201 1	Năm 2011	Từ đầu DA đến T12/201 1	Năm 2011
	Tổng mức đầu tư	<u>7.527.25</u> 1				
1	Ngân sách Trung Ư- ơng	1.840.16 3	1.840.16 3		1.840.16 3	
2	Ngân sách TP Hà Nội	5.687.08 9	3.774.23 1	442.00 1	3.910.43 2	409.00 2
	Cộng		5.614.39 4	442.00 1	5.750.59 5	409.00 2

Nguồn: Báo cáo tiến độ thực hiện Dự án Láng – Hòa Lạc, báo cáo tháng 12,2011

*** Những vấn đề cần giải quyết tiếp theo:**

- Hiện nay, công tác GPMB còn tồn tại không lớn, chủ yếu tại Nút giao Hòa Lạc nhưng các vị trí cần GPMB không tập trung mà nằm rải rác xung quanh khu vực các đường Ram, nhánh rẽ của nút giao và một số các hạng mục công trình ngầm, nổi phải di dời như cáp điện lực, cáp thông tin tại các nút giao tỉnh lộ 70, Phú Đô, bắc Phú Cát, gây khó khăn, ảnh hưởng đến tiến độ của đơn vị thi công do không đủ mặt bằng để thi công và hoàn thiện dứt điểm các hạng mục công trình. Ban quản lý dự án đã đề nghị UBND thành phố Hà Nội chỉ đạo các cơ quan liên quan phối hợp

chặt chẽ với Tổng công ty Vinaconex trong công tác này, sớm bàn giao toàn bộ mặt bằng để thi công hoàn thành khối lượng công việc còn lại đảm bảo tiến độ đề ra;

- Các dự án đô thị, tòa nhà làm việc... đã được triển khai đồng loạt hai bên đường gom của dự án. Các dự án này lấn chiếm vỉa hè, san lấp mặt bằng, tạo các đường ngang tự phát và xả nước thải xây dựng (bùn, nước rửa xe bê tông, xe chở đất thải, vật liệu thải xây dựng...) làm hư hỏng mặt đường, vỉa hè, mất vệ sinh môi trường (Nút giao An Khánh, cầu chui dân sinh số 19...), tắc hệ thống thoát nước hiện hữu của dự án làm hạn chế khả năng thoát nước của mặt đường, thường xuyên gây ngập nước mặt đường, ảnh hưởng đến chất lượng công trình, ATGT. Ban Quản lý Dự án đã đề nghị UBND thành phố Hà Nội chỉ đạo các đơn vị liên quan xử lý triệt để vấn đề này nhằm đảm bảo chất lượng công trình, ATGT và vệ sinh môi trường của dự án;

- Hiện, các hạng mục còn lại của dự án đang được triển khai gấp rút để sớm hoàn thiện toàn bộ dự án nên nhu cầu đáp ứng vốn để triển khai thi công lớn. Tuy nhiên, nguồn vốn huy động từ quỹ đất của thành phố Hà Nội bố trí cho dự án còn chậm dẫn đến khó khăn về kinh phí cho các đơn vị thi công. Vì vậy, Ban Quản lý Dự án cũng đề nghị UBND thành phố Hà Nội bố trí đủ vốn đáp ứng tiến độ cho dự án theo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ;

- Việc tổ chức thi công các hạng mục còn lại của Tổng thầu còn chậm, Tổng công ty Vinaconex và các đơn vị của thi công tổ chức được đề nghị thi công quyết liệt các hạng mục đảm bảo tiến độ đề ra.

Như vậy, có thể thấy vấn đề về vốn đầu tư, mặc dù dự án áp dụng mô hình đầu tư BT, đổi đất lấy cơ sở hạ tầng, song do phân định trách nhiệm chưa rõ ràng nên đất thuộc thành phố đã được Vinaconex sử dụng hết, song việc giải phóng mặt bằng vẫn còn gây cản trở đến thời hạn hoàn thành công trình dự án.

3.2.2. Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình

Đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình cũng là dự án đầu tiên xây dựng tại phía Bắc, nằm trong quy hoạch đường cao tốc Bắc - Nam và là dự án đầu tiên giao cho nhà đầu tư - Công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) thực hiện theo phương thức đầu tư BOT, bằng nguồn vốn phát hành trái phiếu công trình và các nguồn vốn khác. Đây là dự án đường cao tốc đầu tiên sử dụng nguồn vốn trong

nước và do các nhà thầu chính Việt Nam triển khai thi công. Dự án có chiều dài 56 km và được khởi công từ đầu năm 2006. Nhưng, mặc dù đã gần hết thời gian (công trình giai đoạn 1 được đưa vào khai thác sử dụng vào năm 2011), dự án vẫn còn nhiều vướng mắc và chưa đạt được tiến độ, khối lượng hoàn thành như mong muốn. Đến thời điểm giữa năm 2010 trên tuyến vẫn còn rất nhiều điểm chưa có mặt bằng sạch để thi công, làm ảnh hưởng đến tiến độ chung của cả dự án.

Tổng mức đầu tư dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình: Cấu thành Tổng mức đầu tư gồm các chi phí: xây lắp, chi phí khác và dự phòng

+ Chi phí xây lắp: Được lập theo đơn giá tổng hợp và dùng chung cho cả công trình, đơn giá tổng hợp là đơn giá tính đến giá trị xây lắp sau thuế (bao gồm giá trị xây lắp và thuế giá trị gia tăng), giá trị xây lắp tạm tính bằng 8% xây lắp chính sau thuế.

+ Chi phí khác bao gồm ba phần:

- Chi phí giải phóng mặt bằng được tính dựa theo Quyết định số 1266/2000/QĐ-UB ngày 25 tháng 12 năm 2000 của UBND tỉnh Hà Nam về việc ban hành đơn giá đền bù nhà cửa, vật kiến trúc, cây cối, hoa màu, di chuyển mộ chí tại địa bàn tỉnh Hà Nam. Chi phí đền bù đất thị trấn, đất nông nghiệp được tính dựa vào đơn giá đền bù đất đai của các huyện ngoại thành Thành phố Hà Nội, có tham khảo một số công trình thuộc tỉnh Hà Nam

- Chi phí phá bom mìn: Diện tích rà phá bom mìn được tính từ chân ta luy ra mỗi bên 50m và tạm tính 3500đ/m².

- Các khoản khác bao gồm các chi phí cho tư vấn trong nước và chi phí quản lý Nhà nước, ước tính bằng 5% chi phí xây lắp.

+ Chi phí dự phòng: Căn cứ vào Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 08 tháng 07 năm 1999 của Chính phủ về quy chế quản lý và đầu tư xây dựng, chi phí dự phòng được tính 10%.

Trong báo cáo nghiên cứu khả thi, Ban quản lý dự án 1 đã đưa ra phương án trình duyệt, như sau:

Bảng 3.9. Tổng kinh phí trình duyệt của dự án

Đơn vị: VND

Hạng mục	Phương án 1 (VND)	Phương án 2 (VND)
----------	-------------------	-------------------

Tổng mức đầu tư	3.499.344.968.544	3.020.772.515.155
Giá trị xây lắp	2.844.536.528.181	2.463.298.737.716
Chi phí khác	336.686.170.496	282.858.094.243
Dự phòng phí	318.122.269.868	274.615.683.196
Chỉ tiêu xây lắp	49.178.091.181	39.459.588.346
Chỉ tiêu xây dựng	60.498.820.891	48.389.762.114

Nguồn: Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, Phương án khả thi

Dự án Cầu Giẽ - Ninh Bình, với tổng mức đầu tư ban đầu là 7692 tỷ đồng, cơ cấu vốn:

+ Vốn điều lệ của doanh nghiệp là 1.000 tỷ đồng.

+ Chính phủ bảo lãnh phát hành trái phiếu Chính phủ (phương án này mới chỉ tính cho tổng mức đầu tư cũ là 3.700 tỷ đồng). Đã phát hành TPCT đợt một là 400 tỷ đồng.

Thời gian hoàn vốn ước tính 31 năm

Sau 2 lần điều chỉnh, tổng mức vốn đầu tư là 8.974 tỷ đồng, bao gồm cả chi phí giải phóng mặt bằng, lãi vay trong quá trình huy động. Ngoài 1.000 tỷ đồng vốn điều lệ được Chính phủ cấp cho VEC (nhưng lại được đưa vào chi phí xây dựng công trình), toàn bộ vốn đầu tư cho Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình còn lại được huy động thông qua kênh phát hành trái phiếu công trình dưới sự bảo lãnh của Bộ Tài Chính.

Theo VEC, giá trị sản lượng thực hiện cả năm 2009 của dự án đạt 1,286,4 tỷ đồng. Giá trị giải ngân của dự án năm 2009 với 1.200 tỷ đồng, đạt 105% kế hoạch. Giá trị sản lượng tích lũy đến nay được 2.682,4 tỷ đồng, đạt 56% tổng giá trị hợp đồng đã ký.

Phương án huy động vốn có phát hành trái phiếu công trình

+ *Tỷ lệ góp vốn:* Đây là dự án đầu tiên thực hiện theo mô hình trái phiếu công trình, có vốn đầu tư lớn nên khó có thể thực hiện thành công nếu không có sự hỗ trợ tích cực của Chính phủ. Trước tiên sự góp vốn của Chính phủ tạo được niềm tin cho đông đảo các nhà đầu tư. Tỷ lệ góp vốn như sau:

- Nhà nước đóng góp 30% Tổng mức đầu tư

- Phát hành trái phiếu 70% Tổng mức đầu tư

+ *Nguồn huy động*: Tập trung vào các đối tượng chủ yếu như các Công ty Bảo hiểm, Ngân hàng thương mại và các tổ chức đầu tư khác.

+ *Dự kiến phát hành trái phiếu*: Trái phiếu được phát hành với mệnh giá 100.000đ, bao gồm nhiều kỳ hạn: 5 năm, 7 năm và 10 năm. Với lượng phát hành được xác định dựa trên độ giải ngân và nguồn thu của công trình trong quá trình xây dựng và khai thác. Lãi suất của trái phiếu khoảng 9,43%/năm.

+ *Loại hình trái phiếu*: Bằng tiền đồng Việt Nam do PMU 1 phát hành, được Bộ Tài chính bảo lãnh thanh toán cả gốc và lãi.

Để cho dự án thành công, đảm bảo nguồn thanh toán cho các khoản vay kỳ hạn tối đa một cách hợp lý, theo tiến độ thu hồi vốn của dự án đầu tư, VEC đã kiến nghị Nhà nước cần cấp tối thiểu 30% tổng kinh phí đầu tư cho dự án để làm công tác chuẩn bị đầu tư, thực hiện việc GPMB và một số chi phí ban đầu khác. Cũng để tăng tính hấp dẫn để đảm bảo khả năng gọi vốn đầu tư cho công trình, VEC kiến nghị Chính phủ chấp thuận để Bộ Tài chính đứng ra bảo lãnh thanh toán cả vốn gốc và lãi cho toàn bộ số trái phiếu dự định phát hành. Ngoài ra VEC còn kiến nghị Chính phủ cho phép thực hiện chế độ ưu đãi hoặc miễn thuế thu nhập trên lãi trái phiếu cho các tổ chức tham gia đầu tư vào trái phiếu công trình. Điều này vừa có thể khuyến khích gia tăng đầu tư vừa có thể giảm áp lực lãi suất huy động vốn cho dự án; Trong quá trình thực hiện, Chủ đầu tư được chủ động định lãi suất linh hoạt, phù hợp với mặt bằng lãi suất thị trường để tăng khả năng huy động vốn. Đồng thời Chủ đầu tư sẽ chủ động xem xét niêm yết trái phiếu đã phát hành trên thị trường giao dịch chứng khoán nhằm tạo thêm tính thanh khoản cho trái phiếu, cũng là làm tăng tính hấp dẫn của trái phiếu.

Quá trình tổ chức thực hiện dự án như sau:

- Năm 2006: Bắt đầu xây dựng đường cao tốc đoạn Cầu Giẽ - Ninh Bình, quy mô cao tốc tối thiểu 4 làn xe.

- Năm 2011: Khai thác đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, quy mô cao tốc tối thiểu 4 làn xe. Đồng thời tiến hành các tiểu dự án tăng cường năng lực giao thông giai đoạn I.

- Năm 2014-2015: Đầu tư giai đoạn II, thực hiện công tác mở rộng đoạn Cầu Giẽ - Phủ Lý và Đoạn Phủ Lý – Ninh Bình, lên 6 làn xe.

- Năm 2016: Khai thác đường cao tốc hoàn chỉnh 6 làn xe Cầu Giẽ - Ninh Bình.

**Tính chất của dự án theo mô hình huy động vốn bằng trái phiếu công trình*

Dự án theo mô hình trái phiếu công trình là một dự án qua đó nhà đầu tư phát hành trái phiếu để huy động vốn xây dựng một công trình, khai thác công trình đó trong thời gian một số năm để lấy doanh thu, chủ yếu từ người sử dụng công trình trong thời gian vận hành theo thỏa thuận để hoàn trả lại vốn và lãi đã huy động, kết thúc thời gian này công trình sẽ được bàn giao lại cho Chính phủ. Như vậy, việc huy động vốn ngoài NSNN ở Dự án này, thông qua sự đầu tư góp vốn gián tiếp của khu vực ngoài NSNN, thể hiện bằng việc mua trái phiếu công trình. Điểm mạnh và được xem là có sức hấp dẫn của trái phiếu công trình là có sự bảo lãnh của Chính phủ, song các lần phát hành trái phiếu nhằm tạo vốn cho thực hiện dự án, đều không đạt như dự tính. Đặc biệt lần phát hành năm 2011, còn gặp phải khó khăn, đó là Bộ Tài chính tuyên bố không đứng ra bảo lãnh cho việc phát hành trái phiếu công trình dự án này nữa.

Ở Việt Nam, mô hình này từ trước thường áp dụng cho các dự án có quy mô đầu tư không lớn. Các dự án đường bộ hiện nay như các đường cao tốc, thường là những dự án có quy mô đầu tư khá lớn, trong khi đó nguồn vốn ngân sách nhà nước lại có hạn, do vậy, các dự án huy động vốn bằng trái phiếu công trình được xem là một phương thức đầu tư vào cơ sở hạ tầng trên quy mô lớn có tính khả thi và nhiều triển vọng.

Đầu năm 2011, Bộ Tài Chính đã ra văn bản số 17387/BTC-TCNH, khẳng định "dừng bảo lãnh phát hành trái phiếu dự án" và yêu cầu VEC "tìm nguồn vốn hợp pháp khác" cho dự án. Hơn nữa Bộ Tài chính cũng không chấp thuận đề xuất của VEC về việc bảo lãnh cho doanh nghiệp này được vay vốn thương mại của các ngân hàng, tổ chức tài chính quốc tế, có lãi suất bình quân thấp hơn lãi suất phát

hành trái phiếu trong nước cũng như trả nợ toàn bộ phần lãi và gốc vay đến hạn cho số vốn trái phiếu công trình đã phát hành trong thời gian VEC chưa phát hành được trái phiếu (do vướng thủ tục bảo lãnh). Nguyên nhân khiến Bộ Tài chính dừng bảo lãnh phát hành trái phiếu là do hệ số nợ trên vốn điều lệ của VEC hiện đã vượt ít nhất 3 lần giới hạn huy động (tối đa 3 lần vốn điều lệ) quy định tại Nghị định 199/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ ban hành quy chế quản lý tài chính của Công ty Nhà nước và quản lý vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác. Nhưng, khả năng VEC tự huy động nguồn vốn khác vào thời điểm nước rút của dự án lúc này là điều không thể, nên đã làm chậm thanh toán một vài hồ sơ thanh toán, số tiền nợ cho mỗi nhà thầu lên tới vài chục tỷ đồng.

Tuy nhiên, Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình là dự án đường cao tốc đầu tiên thực thi biện pháp này, nên mang một ý nghĩa đặc biệt, có thể mở ra một hướng mới cho việc huy động vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của Việt Nam.

** Những đặc điểm của các dự án xây dựng đường cao tốc theo mô hình huy động vốn bằng trái phiếu công trình.*

Các dự án xây dựng đường cao tốc theo mô hình trái phiếu công trình có một số nét đặc biệt so với các dự án khác, đó là:

- Kỳ hạn trái phiếu dài nhất là 15 năm nên thời gian thu hồi vốn tối thiểu của Dự án chỉ được 15 năm. Những dự án xây dựng đường bộ thường có thời gian thu hồi vốn chậm, do đó doanh thu thực hiện được trong một khoảng thời gian dài diễn ra trong tương lai, đây là điều quan trọng đối với khả năng tài chính và sự thu hút tiềm năng trong việc thẩm định của chủ đầu tư, rủi ro của thị trường tiền tệ..

- Áp lực về lãi suất cao.

- Nhiều rủi ro về thương mại cho doanh nghiệp tham gia đầu tư vào trái phiếu công trình vì sẽ có các tuyến đường bộ khác, ví dụ như đường 5A cạnh tranh về mức thu phí giao thông với đường cao tốc 5B sau khi công trình đường cao tốc 5B được đưa vào sử dụng, những tuyến đường này có khả năng không thu phí của người sử dụng, mặc dù có thể tuyến đường đó có hiện trạng xấu, sẽ được cải tạo

nâng cấp hoặc tu bổ trong tương lai có mức thu giao thông hấp dẫn hoặc có thể không thu phí, do đó doanh thu từ thu phí giao thông có thể bị ảnh hưởng.

- Vì chính sách ưu đãi thuế của Chính phủ chỉ có hiệu lực khi lệ phí giao thông được thu và dự án bắt đầu có lãi. Nhà đầu tư sẽ phải chịu thiệt hại nhiều về thuế trong giai đoạn xây dựng công trình dự án.

- Do nhà đầu tư có quan hệ trực tiếp với người sử dụng đường, nên sẽ bị ảnh hưởng lớn, ảnh hưởng trực tiếp với bất kỳ sự biến động giá về phí giao thông.

- Rủi ro về việc phát hành trái phiếu công trình khi nhà bảo lãnh tuyên bố không đứng ra bảo lãnh cho việc phát hành trái phiếu.

Những đặc điểm trên có nghĩa là sự triển khai một số quy định của pháp luật và những ưu đãi về những điều kiện và những khả năng có thể xảy ra sự cố trong tương lai là điều quan trọng nhằm giúp nhà đầu tư đối phó với rủi ro và thu hồi một doanh số chấp nhận được trong một thời gian nhất định. Như vậy, nhu cầu thu hồi chi phí đầu tư bằng cách thu phí giao thông có nghĩa là có áp lực duy trì mức thu phí cao, điều đó làm cho người sử dụng đường ít đi và có thể sẽ đi ngược lại với mục tiêu của Chính phủ nhằm tối ưu hóa việc sử dụng đường để phát triển kinh tế. Vì vậy, cần có một hệ thống luật lệ rõ ràng, để được chấp nhận và quản lý những khác biệt có khả năng nảy sinh như đã nêu.

* Có thể tóm tắt những đặc điểm chủ yếu của dự án xây dựng đường cao tốc theo mô hình trái phiếu công trình là:

+ Dự án thường có chi phí đầu tư ban đầu cao.

+ Vì chi phí cao mà thời gian thu hồi vốn tối thiểu của một Dự án là 15 năm, nên mức doanh thu trong tương lai là điều rất quan trọng đối với khả năng huy động nguồn vốn tài chính. Vì vậy, cần triển khai một hệ thống quy định rõ ràng từ khi bắt đầu thực hiện dự án về những thay đổi giá thu phí giao thông trong tương lai và rất cần sự trợ giúp của Chính phủ.

+ Nhu cầu thu hồi vốn đầu tư có thể làm cho phí giao thông cao hơn so với yêu cầu nhằm tối ưu hóa lợi nhuận kinh tế.

+ Nhu cầu thu hồi vốn theo chi phí dự án có nghĩa là cần phải tăng mức phí giao thông thường xuyên theo thời gian

Phát hành trái phiếu công trình cũng là kênh huy động vốn để trả vốn ứng từ NSNN và đáo hạn, trả nợ lãi vay khi dòng tiền của dự án chưa đạt được trạng thái dương.

Nếu dòng vốn của dự án không tiếp tục được khai thông thì chắc chắn công trình đường cao tốc dài 56 km, quy mô 4 làn xe từ Cầu Giẽ tới Ninh Bình sẽ không thể thông xe theo đúng kế hoạch. Không những thế, tình trạng này sẽ đẩy VEC không thể thực hiện đáo nợ các khoản vay trước đây, nên rất có thể VEC lâm vào tình trạng khó khăn do những hoàn cảnh khách quan gây ra.

Như vậy, qua phân tích tình hình thực hiện Dự án cho thấy:

* *Về pháp lý:* VEC hoàn toàn tuân thủ các quy định của Nhà nước, của Bộ GTVT, của các Bộ có liên quan thông qua việc chấp hành các văn bản pháp quy, từ việc lập phương án khả thi, đến việc huy động các nguồn vốn.

* *Về những rủi ro của Dự án::*

+ *Rủi ro về nguồn thu:* Tuyến đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, tuy là tuyến đường cao tốc trọng điểm, song lại có nhiều đường nhánh, điều này khiến cho việc thu phí khó khăn, ví dụ quốc lộ 1 (QL1) và đường sắt chạy song song, đường thủy Sông Hồng – Sông Đáy (từ cảng Phà Đen đi cảng Ninh Phúc). Hơn nữa chi phí phục vụ cho việc thu phí thường khá lớn (xây dựng trạm thu phí, nhân lực phục vụ thu phí...).

+ *Rủi ro về tài chính công trình:* Rủi ro tài chính công trình bao gồm
 (a) Khả năng không đủ nguồn thu để thanh toán lãi, nhất là trong những năm đầu.
 (b) Khả năng huy động không đủ nguồn vốn cần thiết để đầu tư công trình, và
 (c) Khả năng không đủ nguồn thanh toán gốc đúng kỳ hạn do thời gian hoàn vốn của công trình quá dài trong khi kỳ hạn của trái phiếu không khớp với thời gian thu hoàn vốn công trình.

+ *Rủi ro thiên tai:* Nếu gặp thiên tai lớn vượt tầm dự báo thì chi phí duy tu, sửa chữa tăng, thậm chí phải làm lại phần công trình bị phá hủy. Như vậy,

việc trả lãi và gốc sẽ bị ảnh hưởng lớn vì nguồn thu bị giảm hoặc bị gián đoạn và thời gian hoàn vốn công trình bị kéo dài thêm.

+ *Rủi ro về chính sách*: Đây được xem là loại rủi ro khách quan, nếu cơ chế, chính sách thay đổi (do yêu cầu của quản lý Nhà nước...), thì chắc chắn việc thực hiện dự án sẽ bị ảnh hưởng không nhỏ.

+ *Rủi ro về thị trường tài chính*: Đó là khi trên thị trường xảy ra lạm phát, mất cân bằng cung cầu tiền tệ, khủng hoảng kinh tế khu vực..

+ *Rủi ro về việc phát hành trái phiếu khi nhà bảo lãnh dừng bảo lãnh*.

Ngoài ra còn có các loại rủi ro như việc tái định cư không thực hiện được, nên đời sống của người dân thuộc những hộ phải di dời gặp khó khăn; rủi ro về thi công; rủi ro về tỷ giá hối đoái.. Như vậy, việc quản lý rủi ro cũng cần được quan tâm thích đáng, phải được đặt ra thành một phần phải tính đến trong các điều kiện ưu đãi sau này. Chính phủ sẽ giữ một vị trí quan trọng để kiểm soát những rủi ro như đã nêu trên đây, do đó, việc phân cấp hợp lý của Chính phủ giao cho các cơ quan Nhà nước trong việc phân cấp giấy phép cho một tiến trình được thỏa thuận nhằm đảm bảo giảm thiểu rủi ro cho dự án.

3.2.3. Dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng

*. *Đánh giá chung*: Các đô thị hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) Bắc Bộ là ba đỉnh tam giác: Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long. Các đô thị hạt nhân phát triển sẽ là đầu tàu kéo và thúc đẩy quá trình phát triển của cả vùng Bắc Bộ. Tỷ lệ đô thị hóa từ 29,5% từ năm 2005, đã lên đến 56% vào năm 2010, đòi hỏi cơ sở hạ tầng phải tương xứng.

+ *Về quy hoạch*: Theo quy hoạch, thiết kế, đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, còn gọi là quốc lộ 5B, sẽ là con đường hiện đại mang tầm cỡ quốc tế, khắc phục được những hạn chế của quốc lộ 5A hiện nay.

+ *Về cơ sở pháp lý*: Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1621/QĐ-TTg ngày 29/11/2007 về một số cơ chế, chính sách thí điểm đầu tư Dự án Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng. Dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng là dự án trọng điểm quốc gia, đây là tuyến đường cao tốc đầu tiên của Việt Nam xây dựng

theo tiêu chuẩn quốc tế và thực hiện theo phương thức BOT đã được Chính phủ chấp thuận cho triển khai. Thông qua việc Chính phủ ban hành Văn bản số 1393/CP- CN ngày 24/9/2004, qua báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng bằng hình thức BOT, chấp thuận về phương án tuyến và quy mô đầu tư trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Ngày 12/10/2004, Bộ Giao thông Vận tải đã cho phép lập dự án đầu tư xây dựng tuyến đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng. Quyết định số 3026/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ, Dự án BOT được triển khai cho mục tiêu là xây dựng một tuyến đường cao tốc hiện đại nối liền hai thành phố lớn của khu vực phía Bắc là thủ đô Hà Nội và thành phố cảng Hải Phòng, kết hợp với các tuyến đường quốc lộ và tỉnh lộ khác tạo thành một mạng lưới giao thông đường bộ thông suốt cho vùng Đông Bắc của Việt Nam. Đồng thời dọc tuyến đường cao tốc hình thành và phát triển hệ thống các khu công nghiệp, khu đô thị hiện đại, dịch vụ và hậu cần có quy hoạch phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh, thành phố có tuyến đường đi qua.



Dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng, Ảnh Đức Thắng

+ *Hình thức huy động vốn:* Theo Quyết định số 1621/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ "Về một số cơ chế, chính sách thí điểm đầu tư Dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng" thì Tổng công ty Phát triển hạ tầng và Đầu tư tài chính

Việt Nam (VIDIFI) là chủ đầu tư dự án theo hình thức hợp đồng BOT. VIDIFI có vốn điều lệ 5.000 tỷ đồng trong đó Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) nắm giữ 51%. Đây là công trình trọng điểm quốc gia, nhưng vốn là vốn huy động trong xã hội (có cả vay vốn nước ngoài), và lấy các công trình xung quanh dự án để thu hồi vốn: Các Khu Công nghiệp, các khu đô thị, khi hoàn thành dự án, đưa vào sử dụng, tổ chức thu phí để hoàn vốn trong khoảng 35 năm, sau đó giao lại Nhà nước quản lý.

Bảng 3.10. Các thông số kỹ thuật chủ yếu của Dự án.

STT	Tên chỉ tiêu kỹ thuật	Đơn vị	Thông số kỹ thuật
1	Cấp hạng		Cao tốc loại A
2	Tốc độ tính toán	Km/giờ	120
3	Số làn xe thiết kế	Làn	6
4	Bề rộng nền đường	mét	35
5	Phần xe chạy (6 làn x 3,75m)	mét	22,5
6	Dải phân cách giữa	mét	3,0
7	Dải an toàn 2 x 0,75 m/bên	mét	1,5
8	Làn xe dừng khẩn cấp (hai bên: 2 x 3,0m/bên)	mét	6,0
9	Lề đất (hai bên đường 2 x 1,0 m,bên)	mét	2,0
10	Bán kính đường cong bằng tối thiểu	mét	650
11	Tần suất thủy văn thiết kế	%	P= 1%
12	Tải trọng thiết kế các cầu		HL.93, người đi bộ 300kg/m ²
13	Tính toán cấp động đất	Cấp	7 và 8
14	Chiều rộng cầu trên đường cao tốc	mét	35
15	Kết cấu mặt đường cao tốc bê tông nhựa	Eyc	$\geq 237,5$ Mpa
16	Các nội dung khác theo Dự án đầu tư xây dựng công trình được duyệt		

Nguồn: Dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Phương án khả thi

+ *Về cơ cấu vốn:* Theo Quyết định số 1621/QĐ-TTg, cụ thể là: ”*Điều chỉnh Tổng mức đầu tư trong trường hợp có thay đổi đột biến về giá cả, nguyên vật liệu, chế độ chính sách và do các nguyên nhân khách quan, làm chi phí lớn hơn Tổng mức đầu tư được duyệt*”. Bộ GTVT xem xét, điều chỉnh thời hạn hợp đồng BOT khi có sự thay đổi về Tổng mức đầu tư để xây dựng công trình đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng (còn được gọi là quốc lộ 5B) tại thời điểm ký kết Hợp đồng BOT là tạm tính, tổng mức đầu tư tạm xác định là: 21,889,3 ngàn tỷ đồng, chưa kể lãi vay trong thời gian xây dựng. Nguồn vốn để thực hiện dự án là 35.000 tỷ đồng (ban đầu dự kiến tổng mức đầu tư là 14.800 tỷ đồng, đã điều chỉnh lên 24.566 tỷ đồng), nguồn vốn để thực hiện dự án là do các bên đóng góp, không có phần tham gia của NSNN.

Tổng mức đầu tư tạm tính trên đã bao gồm khoản chi phí dự kiến là 21 tỷ đồng để đầu tư HĐH các trạm thu phí trên Quốc lộ 5 mà bên B được nhận bàn giao để thu phí. Tổng mức đầu tư chính xác bằng toàn bộ chi phí đầu tư xây dựng Công trình BOT sau khi hoàn thành bàn giao và được kiểm toán. Nguồn vốn sử dụng để thực hiện Dự án BOT được thực hiện theo Quyết định số 1621/QĐ-TTg, cụ thể là: Điều chỉnh tổng mức đầu tư trong trường hợp có thay đổi đột biến về giá cả, nguyên vật liệu, chế độ chính sách và do các nguyên nhân khách quan khác, làm chi phí lớn hơn tổng mức đầu tư được duyệt. Bộ GTVT xem xét, điều chỉnh thời hạn hợp đồng BOT khi có sự thay đổi về tổng mức đầu tư. Cũng theo Quyết định 1621/QĐ-TTg và quy định của Nghị định 78/2007/NĐ-CP. Nguồn vốn thực hiện Dự án BOT bao gồm Vốn chủ sở hữu của Tổng công ty Phát triển hạ tầng và Đầu tư tài chính Việt Nam (bên B) và vốn vay, bên B có trách nhiệm tự thu xếp các nguồn vốn để thực hiện Dự án BOT,

+ *Vốn thực tế:* Sử dụng vốn điều lệ của bên B: 3.000 tỷ đồng;

- *Vốn vay, trong đó:*
 - *Vốn vay từ ngân hàng Phát triển (VDB): tương đương 70%*
 - *Vốn vay từ ngân hàng ngoại thương (VCB): tương đương 30%*

Bên B có nghĩa vụ huy động vốn đầu tư để thực hiện Dự án BOT theo đúng tiến độ đã cam kết tại Hợp đồng BOT và chịu mọi trách nhiệm có liên quan đến việc thay đổi tổng vốn đầu tư. Để đảm bảo nguồn vốn phục vụ cho việc triển khai Dự án BOT, bên B sẽ tiến hành ký kết Hợp đồng vay vốn với các bên cho vay. Khoản vốn vay được huy động vào từng thời điểm đáp ứng tiến độ thi công Dự án BOT. Phương án tài chính tạm tính của Hợp đồng, đồng thời cũng là phương án tạm tính hoàn vốn và tạo lợi nhuận cho bên B. Trong phương án tài chính tạm tính, chưa tính chi phí để đầu tư HĐH các trạm thu phí Quốc lộ 5, cũng như chưa tính chi phí bổ sung để đầu tư lại thiết bị quản lý khai thác công trình BOT (các chi phí này sẽ được tính bổ sung trong quá trình thực hiện Hợp đồng). Việc xác định các nguồn thu để hoàn vốn và tạo lợi nhuận, cũng như xác định các nguồn chi chủ yếu mà bên B phải chi để đầu tư xây dựng công trình và quản lý khai thác, kinh doanh Công trình BOT. Phương án tính toán của công trình là tính hoàn vốn trực tiếp; Về xác định các nguồn thu, các nguồn thu để hoàn vốn đầu tư xây dựng Dự án, được xác định hoặc tạm xác định như sau:

* Thu phí các phương tiện giao thông đường trên Quốc lộ 5, thu phí dự kiến kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2009 để bên B tiến hành thu phí cho đến khi hết thời hạn Hợp đồng BOT.

- Về giá vé Quốc lộ 5 được tính toán phương án tài chính như sau:

+ Giai đoạn kể từ ngày 01/01/2009 đến khi hoàn thành Dự án BOT và đưa công trình BOT vào khai thác thì giá vé Quốc lộ 5 bằng với mức quy định trong Thông tư số 90/2004/TT-BTC

+ Trong 5 năm đầu kể từ khi đưa công trình BOT vào khai thác, giá vé Quốc lộ 5 bằng 1,2 lần mức giá vé theo Thông tư số 90/2004/TT-BTC. Thời gian còn lại, cứ 5 năm lại tăng 1,2 lần giá vé so với giá vé của thời gian liền kề trước đó cho đến khi mức giá vé bằng 2,0 lần mức giá vé theo Thông tư số 90/2004/TT-BTC. Việc tăng giá vé thu phí trên quốc lộ 5 cao hơn mức quy định tại thông tư số 90/2004/TT-BTC phải được Bộ Tài chính chấp thuận trước khi áp dụng.

- Về lưu lượng xe đi trên Quốc lộ 5B trong các giai đoạn trước và sau khi đưa công trình BOT vào khai thác, như tính toán trong khi lập hồ sơ Dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng của Tư vấn lập dự án lập. Khi lưu lượng thay đổi sẽ điều chỉnh hợp đồng theo Hợp đồng BOT.

* Lợi nhuận thu được từ các Dự án phát triển để hoàn vốn cho Dự án BOT tạm xác định là 7890 tỷ đồng theo Đề án các Dự án phát triển của bên B. Tiến độ huy động nguồn thu từ các Dự án phát triển để đầu tư cho Dự án BOT theo phương án do Tư vấn lập và phù hợp với Đề án của Dự án phát triển do bên B cung cấp.

* Lợi nhuận bên B thu được từ kinh doanh quảng cáo dọc đường cao tốc theo Quyết định số 1612/QĐ-TTg được tạm tính bằng 0,5% doanh thu thu phí sau thuế đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng. Việc điều chỉnh thời hạn Hợp đồng BOT do việc thay đổi lợi nhuận tạm xác định này sẽ được thực hiện theo quy định của Hợp đồng.

* Các nguồn thu từ lợi nhuận kinh doanh Dự án dịch vụ, hậu cần dọc đường cao tốc phù hợp với Quyết định 1621/QĐ-TTg và các nguồn thu khác, được xem xét trong các giai đoạn thực hiện Hợp đồng.

* Lợi nhuận bên B thu được từ các dự án khác như dự án phát triển dọc tuyến, dự án dịch vụ, dự án hậu cần đã được hai bên thông nhất, từ kinh doanh quảng cáo dọc đường cao tốc để hoàn vốn Dự án BOT do bên B tự khai và cơ quan thuế kiểm tra là cơ sở để điều chỉnh lại giá trị tạm xác định như đã quy định.

* Giá trị hoàn thuế VAT xây dựng công trình là một nguồn thu để hoàn vốn đầu tư Dự án BOT. Giá trị hoàn thuế VAT tạm tính theo phương án tài chính. Trong quá trình thực hiện hợp đồng, căn cứ giá trị hoàn thuế thực tế để điều chỉnh Hợp đồng theo quy định chung giữa hai bên.

* Giá trị đất của các công trình kết cấu hạ tầng và giá trị chuyển giao quyền thu phí Quốc lộ 5 được xác định theo Quyết định số 1621/QĐ-TTg, các nguồn thu khác.

Giá trị thu nói trên đều là tạm tính, trong quá trình thực hiện Hợp đồng BOT hai bên sẽ căn cứ vào nguồn thu, giá thu được kiểm toán hoặc được cơ quan thuế xác nhận và nguồn thu thực tế để tiến hành xem xét điều chỉnh Hợp đồng BOT.

Công trình BOT được đưa vào khai thác, sử dụng sau khi có chấp thuận của Hội đồng nghiệm thu Nhà nước các công trình xây dựng.

Tùy thuộc vào tình hình thực tế trong quá trình triển khai Dự án BOT và các Dự án phát triển, bên B có thể thay đổi cơ cấu sử dụng vốn nêu trên và huy động thêm vốn để thực hiện Dự án BOT từ các nguồn khác hoặc bằng các hình thức khác theo quy định của pháp luật Việt Nam và theo cơ chế, chính sách đặc thù đã được Chính phủ chấp thuận cho việc thực hiện Dự án BOT và các Dự án phát triển. Để đảm bảo nguồn vốn phục vụ cho việc triển khai Dự án BOT, bên B đàm phán ký kết Hợp đồng vay vốn với các bên cho vay trên cơ sở các phê chuẩn của Chính phủ và căn cứ trên cơ sở các điều khoản của Hợp đồng BOT. Khoản vốn vay có thể được huy động vào từng thời điểm từ một hoặc nhiều nguồn sau (để đảm bảo huy động và duy trì được tất cả các khoản vốn vay cần thiết):

- Các ngân hàng được phép hoạt động hoặc các tổ chức tín dụng khác;
- Bất kỳ nguồn vốn hợp pháp nào được chấp nhận bởi Chủ đầu tư.

Trường hợp Bên B huy động các nguồn vốn từ nước ngoài để thực hiện dự án BOT và các dự án phát triển phải tuân thủ các quy định pháp luật về quản lý khoản vay nước ngoài và tự chịu trách nhiệm về khả năng hoàn trả khoản vay đó. Trong trường hợp cần thiết, theo yêu cầu một cách hợp lý của Bên B, Chính phủ có thể xem xét cấp bảo lãnh cho các khoản vay nước ngoài do bên B quyết định vay để thực hiện Dự án BOT và Dự án phát triển trên cơ sở đề xuất của Bộ Tài chính. Việc huy động vốn để thực hiện Dự án BOT và Dự án phát triển thông qua thị trường chứng khoán phải tuân thủ các quy định pháp luật về thị trường chứng khoán.

Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) và 3 nhà đầu tư khác là Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (VCB), Công ty TNHH SX KD XNK Bình Minh (Bitexco) và Công ty TNHH Đầu tư phát triển sản xuất Hạ Long (BIM) cùng góp vốn để đầu tư xây dựng tuyến đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng. Dự án có tổng mức đầu tư (TMĐT) hơn 1 tỷ đô la Mỹ, theo dự kiến ban đầu, TMĐT của tuyến đường khoảng 17.534 tỷ đồng (kể cả 1.616 tỷ đồng lãi vay trong thời gian xây dựng) được đầu tư bằng các nguồn vốn: vốn điều lệ do các nhà đầu tư góp để thành lập công ty cổ phần

(5.000 tỷ đồng), chiếm 31,4% TMĐT; Vốn do công ty cổ phần vay: 12.534 tỷ đồng với lãi suất 10%/năm từ nguồn của VDB và VCB. Các nhà đầu tư xây dựng phương án phát hành cổ phiếu của công ty cổ phần ra công chúng và tiến tới niêm yết trên thị trường chứng khoán tập trung, khi đó có đủ điều kiện tăng cường huy động vốn để thực hiện Dự án. Trong quá trình thực hiện dự án, nhà đầu tư sẽ vay vốn nước ngoài nếu thời hạn vay dài và chi phí ít tốn kém hơn vay trong nước để thực hiện Dự án. Ngân hàng Tái thiết Đức và Ngân hàng KB của Cộng hòa Séc đã thống nhất về nguyên tắc cho VDB vay 500 triệu đô la Mỹ để đầu tư đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng

Ngân hàng Phát triển hiện đang tài trợ phần lớn vốn vay cho dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng với tổng mức đầu tư khoảng 35.000 tỷ đồng và các dự án Khu đô thị, Công nghiệp đồng bộ với đường cao tốc do Tổng Công ty phát triển hạ tầng và đầu tư Tài chính Việt Nam (VIDIFI) làm chủ đầu tư. Đã có 5 trên 10 gói thầu chính được đấu thầu xong, giá trị hợp đồng tín dụng gần 8.000 tỷ đồng và đã được các nhà thầu nước ngoài tiến hành thi công, các gói thầu còn lại đang tiếp tục được đấu thầu và lựa chọn nhà thầu cũng sớm được triển khai thi công, đến cuối năm 2011 dự án đã giải ngân gần 1.000.000 tỷ đồng. Công tác giải phóng mặt bằng cho dự án cơ bản đã xong phần diện tích đất nông nghiệp và bàn giao cho nhà thầu thi công. Tính đến tháng 1/2011, các đoạn tuyến của dự án đã giải ngân được 230.000 tỷ đồng, chủ yếu là đền bù giải phóng mặt bằng.

3.2.4. Đánh giá tình hình huy động vốn thực hiện ba dự án:

Căn cứ vào lý thuyết phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức, để định hướng hoạt động thì từ kết quả phân tích bối cảnh, tình hình và thực trạng triển khai ba dự án nêu trên có thể rút ra các nhận xét qua sơ đồ ma trận SWOT sau đây:

<i>Điểm mạnh</i>	<i>Điểm yếu</i>
<ul style="list-style-type: none"> + Có căn cứ pháp lý phù hợp cho việc huy động vốn của từng dự án, + Được sự ủng hộ của cả hệ thống chính trị, 	<ul style="list-style-type: none"> + Tổng mức vốn luôn bị điều chỉnh (chỉ có tăng), đã thành tiền lệ, + Căn cứ pháp lý cho việc huy động vốn chưa thể hiện tính cam kết cao cho từng

<ul style="list-style-type: none"> + Cơ cấu vốn tương đối rõ ràng, + Có quy hoạch, có chiến lược xây dựng và phát triển các dự án phát triển đường cao tốc, + Quỹ đất đủ để thực hiện công trình dự án. 	<ul style="list-style-type: none"> bên tham gia. + Năng lực tài chính của các nhà đầu tư chưa mạnh, + Chưa có chế tài đủ mạnh về việc thực hiện đúng tiến độ hoàn thành dự án. + Chính sách huy động vốn của Nhà nước chưa hấp dẫn khu vực tư tham gia góp vốn thực hiện dự án. + Chưa có cơ quan đủ thẩm quyền giải quyết những vấn đề liên quan đến đường cao tốc nói chung và vốn đầu tư thực hiện dự án đường cao tốc nói riêng.
<p style="text-align: center;"><i>Cơ hội</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + Có các bài học về huy động vốn ngoài NSNN cho đầu tư xây dựng đường cao tốc từ các nước đi trước, + Cả ba dự án đều có trong mục tiêu chiến lược CNH và HĐH đất nước, + Nhận được sự sẵn sàng tham gia của các tập đoàn lớn cả về vốn góp cũng như sự chia sẻ kinh nghiệm đầu tư xây dựng công trình dự án đường cao tốc, + Được sự hỗ trợ của WB, ADB, JICA, JIBIC... 	<p style="text-align: center;">Thách thức</p> <ul style="list-style-type: none"> + Rủi ro do khủng hoảng kinh tế toàn cầu, + Rủi ro do nhà bảo lãnh thay đổi cam kết, + Thiếu sự đa dạng trong huy động vốn ngoài NSNN cho xây dựng và phát triển đường cao tốc, + Cam kết của Chính phủ còn lỏng gập với chức năng quản lý, chưa phân định quyền lợi và nghĩa vụ một cách minh bạch, + Chính phủ chưa có kinh nghiệm trong huy động vốn đầu tư từ khu vực tư nhân cho xây dựng và phát triển đường cao tốc. + Lưu lượng xe lưu thông trên đường

	cao tốc (cả ba dự án) có thể không như dự kiến.
--	---

Chính các nhận xét này, nếu biết kết hợp sẽ gợi ý nhiều vấn đề về phương hướng và biện pháp đẩy mạnh thu hút vốn ngoài NSNN nói chung và thu hút vốn qua áp dụng hình thức PPP nói riêng ở nước ta trong những năm sắp tới.

3.3. Những vấn đề tồn tại và nguyên nhân hạn chế khả năng huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP trong phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

3.3.1. Những vấn đề còn tồn tại

Bên cạnh những kết quả đã đạt được như các công trình đã và đang được hoàn thành, tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của Nhà nước, các dự án còn những vấn đề bất cập sau đây:

Thứ nhất: Về mô hình tổ chức huy động vốn, trong những năm gần đây, đa số các dự án đường cao tốc đều do Nhà nước chỉ định và thực thi – điều này xuất phát từ quan niệm sở hữu về các DNNN vẫn giữ vị trí độc quyền trong nhiều lĩnh vực, các thành phần kinh tế còn lại ít được chú ý.

Thứ hai: Về phương thức huy động vốn chưa thực sự đa dạng, trong một thời gian dài, các dự án đường bộ chủ yếu do NSNN cấp phát và tài trợ, một số ít dự án được đầu tư bằng vốn ODA hoặc vốn vay. Nói chung các hình thức huy động vốn còn đơn giản, chưa mở rộng các hình thức đầu tư như BOT, BTO, BT,... và bị bó buộc trong các chỉ tiêu pháp lệnh của Nhà nước. Nhà nước vẫn chưa chấm dứt hẳn chế độ bao cấp thông qua chi NSNN và tín dụng ưu đãi của Nhà nước. Dự án đường cao tốc Láng – Hòa Lạc, ban đầu dự kiến nguồn vốn từ NS TW và NS Thành phố Hà Nội, khi Dự án thi công dở dang vì thiếu vốn, mới chuyển sang thực hiện theo hình thức đầu tư BT. Như vậy, tính nhất quán của việc thực thi dự án không đạt, thời gian dừng công trình gây lãng phí, và có thể tạo tiền lệ cho các công trình dự án đường cao tốc khác.

Chi đầu tư phát triển từ NSNN trong cân đối ngày càng tăng (năm 2010 là 125,5 nghìn tỷ, năm 2011 là 152,0 nghìn tỷ, chưa kể nguồn phát hành TPCP 56 nghìn tỷ), nguồn thu xổ số kiến thiết đầu tư trở lại cho các địa phương (khoảng 6 – 7 nghìn tỷ/năm), trong khi bội chi NSNN lớn và đi vay bù đắp bội chi để cho đầu tư phát triển. Vì vậy, có thể nói chính sách “bao cấp” của Nhà nước chưa thực sự khuyến khích và động viên các nguồn vốn trong dân cư và trong các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư phát triển giao thông đường bộ nói chung và đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc nói riêng.

Thứ ba: Các chính sách trong huy động vốn ngoài NSNN của Chính phủ chưa đạt tính pháp lý cao nhất, đây là điều khiến khu vực tư bản lo ngại nhất. Đối với các dự án đường cao tốc, cần một lượng vốn lớn, trong hợp tác với Nhà nước thực hiện các dự án, Chính phủ mong muốn ngày càng rút dần tỷ lệ đóng góp (cao nhất ở dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO cao nhất lên đến 49% theo ND 108 và 24 của Chính phủ, tỷ lệ này chỉ còn 30% đối với các dự án đầu tư theo Quy chế thí điểm), như vậy khi tham gia thực hiện dự án, các nhà đầu tư tư nhân phải đóng góp lượng vốn lớn, họ có thể cần huy động thêm vốn từ thị trường, mà cơ chế chính sách cho hoạt động này lại chưa là cơ sở vững chắc là điều khó có thể chấp nhận được. Đơn cử dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, khi VEC triển khai dự án đã trông chờ vào sự bảo lãnh của Chính phủ để phát hành trái phiếu công trình, nhưng khi công trình đang dở dang vì thiếu vốn, Bộ TC lại tuyên bố dừng bảo lãnh cho VEC. Điều đó chẳng những gây nhiều khó khăn cho VEC, mà còn thể hiện tính không thống nhất về mặt quản lý Nhà nước.

Mặc dù đã được tập trung đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, nhưng do điểm xuất phát thấp, nền kinh tế Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn, nguồn vốn đầu tư hàng năm còn rất hạn chế. Việc huy động vốn ngoài ngân sách Nhà nước để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc - kết cấu hạ tầng đóng vai trò hết sức quan trọng trong sự nghiệp CNH - HĐH đất nước, còn gặp nhiều trở ngại do hầu hết các dự án này đều có tổng mức đầu tư lớn, hiệu quả tài chính thấp; việc huy động vốn từ các tổ chức tài chính quốc tế, các nhà tài trợ để cung cấp vốn cho các dự án mất nhiều thời gian trong khi các quy định về PPP chưa hoàn thiện.

Năng lực tài chính của các doanh nghiệp trong nước còn yếu, chưa có cơ chế chính sách thuận lợi, minh bạch để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài tham gia xây dựng các dự án đường cao tốc ở Việt Nam.

Việc tính giá phí sẽ thu các phương tiện lưu thông trên đường cao tốc của cả ba dự án hoàn toàn dựa trên lưu lượng xe kỳ vọng, nếu không có sự hỗ trợ của Nhà nước, việc thu hồi vốn từ thu phí sẽ không thể thực hiện được, bởi các phương tiện lưu thông sẽ không chọn đường cao tốc (như đường cao tốc Hà Nội – Hải phòng có quốc lộ 5A, đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình có quốc lộ 1 cạnh tranh)

Thứ tư: Công tác GPMB của cả ba dự án đều chậm, kéo dài, ảnh hưởng nhiều đến tiến độ thi công và làm tăng chi phí đầu tư, điều này không hấp dẫn các nhà đầu tư tham gia xây dựng công trình dự án đường cao tốc, còn tạo tiền lệ xấu cho các doanh nghiệp thực hiện dự án, họ có thể coi đây là lý do chính đáng khi chậm thời gian hoàn thành công trình mà có thể do thiếu vốn gây ra.

Thứ năm: Năng lực lập dự án đầu tư của một số chủ đầu tư còn rất hạn chế, chưa cập nhật đầy đủ thông tin kinh tế, kỹ thuật, chưa dự báo chính xác các chỉ tiêu kinh tế, xã hội để có thể tính toán đầy đủ tổng mức đầu tư nên đã ảnh hưởng không ít đến quá trình triển khai thực hiện dự án đầu tư, làm giảm hiệu quả đầu tư đồng thời kéo dài thời gian thực hiện dự án, điều đó gây ảnh hưởng đến khả năng trả nợ vốn vay. Mặc dù Việt Nam đã tiến hành cải cách hành chính nhiều năm, song thủ tục hành chính để triển khai dự án còn chưa thực sự đơn giản như mục tiêu cải cách đề ra, nhà đầu tư vẫn phải chờ đợi qua nhiều cấp, tốn nhiều thời gian, chưa thực sự thông thoáng để hấp dẫn nhà đầu tư.

Năng lực quản lý dự án của một số chủ đầu tư còn hạn chế, một phần do đặc thù của các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng thực hiện trên diện rộng, đặc biệt các dự án hạ tầng giao thông nhất là đường cao tốc thường đi qua nhiều địa phương, nên làm tăng chi phí, dự án hoàn thành không đúng tiến độ để đưa vào khai thác sử dụng đúng kế hoạch, điều đó cũng khiến nhà đầu tư chưa thực sự thiết tha với việc tham gia đầu tư thực hiện công trình dự án đường cao tốc.

Một số dự án do không hoàn thành đúng tiến độ đã ảnh hưởng rất nhiều đến nguồn khấu hao để trả nợ vốn vay tín dụng, làm tăng áp lực về vốn cho ngân hàng

trong việc tiếp tục bố trí vốn tín dụng cho các dự án khác. Ví dụ Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, theo kế hoạch điều chỉnh cuối năm 2011 hoàn thành, nhưng thực tế hết năm 2011 mới khai thác được 24km/56km.

Chính sách của Nhà nước về lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng chưa được ban hành đồng bộ, việc hướng dẫn thực thi chính sách về lĩnh vực này cũng chưa kịp thời và cũng chưa thực sự ổn định nên cũng gây ảnh hưởng không nhỏ đến các chủ đầu tư vào hoạt động của ngân hàng.

Việc huy động vốn đầu tư từ nguồn vốn ngoài ngân sách Nhà nước và các nguồn vốn khác cho phát triển cơ sở hạ tầng đang ngày càng được quan tâm. Trong 10 năm qua, nhiều công trình kết cấu hạ tầng được thực hiện bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước, đặc biệt lĩnh vực rõ nét nhất là hệ thống giao thông. Kết quả thu hút đầu tư vào kết cấu hạ tầng theo hình thức BOT và BT vẫn còn hạn chế. Nhiều dự án BOT đã và đang được triển khai như đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Cầu Giẽ - Ninh Bình, còn đối với hình thức BT là Láng – Hòa Lạc. Song thực chất các dự án này vẫn còn nhiều ưu đãi của Nhà nước mới có thể hoàn thành. Điều đó khiến các doanh nghiệp tư nhân muốn tham gia xây dựng đường cao tốc nản chí, họ sẽ hoặc trông chờ vào chính sách ưu đãi của Nhà nước hoặc không thiết tha vì có thể có phân biệt đối xử đặc biệt là việc tiếp cận các dòng vốn trên thị trường .

Thế chế đầu tư công chậm đổi mới: Do chịu ảnh hưởng của cơ chế cũ, thế chế đầu tư công vẫn còn nặng tính khép kín, "xin cho", cơ chế thị trường chưa thực sự được thực hiện triệt để. Công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia tuy đã được thực hiện hơn 10 năm, song kết quả vẫn chưa như mong đợi. mà thế chế đầu tư công gắn với thế chế hành chính. Hơn nữa, cơ chế hai nguồn ngân sách riêng biệt, một để chi cho đầu tư phát triển do Bộ KH&ĐT điều hành, và một để chi cho vận hành, bảo trì và sửa chữa do Bộ TC điều hành, điều đó xảy ra tình trạng thiếu phối hợp dẫn đến mất cân đối giữa hai nguồn vốn này.

Thứ sáu: Chưa có cơ quan đầu mối điều phối, phối hợp chính sách về PPP, việc đến nay Chính phủ vẫn chưa thành lập được một cơ quan đầu mối về PPP ở Việt Nam cũng là một rào cản cho việc huy động vốn ngoài NSNN. Việc không quy

được trách nhiệm cụ thể cũng khiến các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là khu vực tư nhân kém tin tưởng vào hợp tác công – tư PPP.

Thứ bảy: Về công tác cải cách hành chính, mặc dù Việt Nam đã tiến hành cải cách hành chính, nhằm đơn giản hóa thủ tục, giúp các nhà đầu tư giảm thiểu thời gian, công sức khi tham gia dự án. Song đến nay, thủ tục hành chính để triển khai dự án vẫn còn là một quan ngại đối với nhà đầu tư, điều kiện chưa thông thoáng để hấp dẫn nhà đầu tư. Như vậy, mục tiêu cải cách hành chính hỗ trợ nhà đầu tư vẫn chưa đạt yêu cầu. Nhà đầu tư vẫn phải chờ đợi qua nhiều cấp, tốn nhiều thời gian và công sức, như vậy thực sự không thể tạo động lực hấp dẫn sự tham gia góp vốn đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng cũng như xây dựng và phát triển đường cao tốc .

3.3.2. Nguyên nhân của những tồn tại

Một số vấn đề nêu trên, xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Một là, chưa có văn bản mang tính pháp lý cao nhất cho hoạt động đầu tư xây dựng công trình đường bộ cao tốc theo hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN. Do đó, hiệu lực của Quy chế thí điểm chưa đủ tính ràng buộc cao, chưa có chế tài đủ mạnh, mang tính răn đe đối với những bên vi phạm, theo Quy chế thí điểm, mặc dù là hình thức đầu tư mới, đáng ra quy chế phải thể hiện nhiều ưu tiên cho nhà đầu tư hơn các văn bản pháp lý trước đây, song, so sánh với các quy định trước đó, điều kiện đặt ra cho các nhà đầu tư tư nhân chặt chẽ hơn. Điều này khiến nhiều doanh nghiệp, nhiều nhà đầu tư nản lòng.

Hai là, chưa có quy định rõ ràng, cụ thể về quyền lợi và trách nhiệm của các bên tham gia, vì vậy, dường như, khi có vấn đề xảy ra, trách nhiệm không thuộc cụ thể bên nào, đây cũng là tình trạng chung khi công việc có nhiều thành phần tham gia đầu tư xây dựng công trình giao thông nói chung.

Ba là, công tác GPMB chưa được thực hiện đồng bộ, nhất quán, đối với những địa phương thực hiện tốt công tác GPMB, chưa được tuyên dương khen thưởng kịp thời, làm bài học để nhân rộng ra trong cả nước, nhất là đối với những địa phương có công trình dự án đường cao tốc đi qua. Đồng thời, với những địa phương chưa bàn giao mặt bằng cho bên thi công công trình đúng kế hoạch cũng chưa có chế tài

đủ mạnh để xử lý nghiêm minh, thích đáng. Vì vậy, vấn đề GPMB vẫn còn là “rào cản” đối với việc thực thi công trình dự án.

Bốn là, môi trường kinh tế biến động, tổng mức đầu tư công trình luôn tăng, thậm chí có những công trình, TMDT còn được điều chỉnh đến ba lần (cả ba dự án được khảo sát), điều này đã trở thành tiền lệ. Vì vậy, khi đấu thầu, nhà đầu tư sẵn sàng bỏ giá thấp để thắng thầu, sau khi thắng thầu, thi công một thời gian, làm văn bản đề nghị, trông chờ vào việc điều chỉnh TMDT của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, như vậy việc lựa chọn nhà đầu tư đủ năng lực tài chính dường như chưa được thực hiện triệt để.

Năm là, các nhà thầu hầu như thiếu kiến thức về đầu tư theo hình thức hiện đại, các tài liệu về lĩnh vực này ở Việt Nam phần lớn là tài liệu dịch từ nước ngoài, chưa trở thành sở tay, cẩm nang cho hoạt động đầu tư xây dựng đường cao tốc cho các nhà thầu ở Việt Nam.

Sáu là, thiếu cơ quan đầu mối có đủ thẩm quyền giải quyết các vấn đề về PPP, đối với việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nói chung, đường cao tốc nói riêng, đầu tư theo hình thức hợp tác công – tư PPP ở Việt Nam là hoàn toàn mới, việc học tập kinh nghiệm của các nước là đương nhiên. Song cần cũng theo kinh nghiệm các nước thành công trong việc áp dụng mô hình, cần có cơ quan đầu mối bao gồm các chuyên gia đủ năng lực trình độ để giải quyết các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện.

3.4. Quá trình xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý áp dụng hình thức PPP huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

Chủ trương đúng đắn của Đảng, Nhà nước thể hiện tại các Nghị quyết Đại hội Đảng từ năm 1986 (Đại hội Đảng VI) đến nay, trong đó ưu tiên đầu tư phát triển giao thông vận tải, đặc biệt là xây dựng cơ sở hạ tầng, trong đó có đầu tư xây dựng mạng lưới đường cao tốc, để cơ sở hạ tầng giao thông đi trước một bước tạo tiền đề và góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển; về mặt pháp lý, hệ thống văn bản quy phạm

pháp luật, đã dần hoàn thiện về cơ bản, tạo ra môi trường ổn định, thông thoáng và đồng bộ, trong đó đặc biệt là lĩnh vực xây dựng cơ bản.

Đối với Việt Nam, hệ thống giao thông đường bộ, phần lớn được xây dựng trong thời kỳ Pháp đô hộ và thời kỳ chiến tranh. Nên chỉ mang tính chất phục vụ khai thác tài nguyên, nguyên liệu thô của các ngành nông lâm ngư nghiệp, đồng thời hệ thống đường bộ còn mang tính khống chế các vùng về mặt an ninh. Và từ đó hình thành nên các khu dân cư tập trung dọc tuyến và các thị trấn, các khu đô thị ở các giao điểm. Với đặc điểm một đất nước trải dài gần 2000km như Việt Nam, hệ thống đường bộ và đường cao tốc phải được thiết kế giống như xương sống, kết nối các tỉnh từ Bắc tới Nam.

Để tiến tới năm 2020 Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, thì hệ thống giao thông tương xứng không chỉ được hình thành, mà còn được phát triển, trong đó không thể thiếu hệ thống đường giao thông huyết mạch - đường cao tốc. Xây dựng mạng lưới đường cao tốc hoàn chỉnh, hợp lý, đáp ứng yêu cầu của một đất nước đang trên đường phát triển trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020 là mục tiêu chiến lược của quốc gia, Chính phủ cũng xác định mạng lưới đường cao tốc sẽ được đầu tư xây dựng rất lớn và cũng rất khẩn trương. Để thực hiện được kế hoạch này, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 1734/QĐ -TTg phê duyệt quy hoạch phát triển mạng lưới đường cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2030. Theo đó mạng lưới đường cao tốc Việt Nam bao gồm 43 tuyến có tổng chiều dài 5.873km, với tổng mức đầu tư dự kiến 766.220 tỷ đồng. Như vậy, gần 6000km đường cao tốc đòi hỏi nguồn vốn rất lớn, nên phải huy động nguồn vốn đầu tư từ nhiều kênh khác nhau và phải tập trung khai thác kênh huy động vốn tiềm năng thông qua hình thức đầu PPP.

3.4.1. Những kết quả đạt được

- Việc khảo sát ba dự án xây dựng đường cao tốc đã nêu cho thấy, các dự án cũng đạt được những thành công đáng kể trong việc đẩy nhanh sự phát triển hạ tầng đường bộ bằng việc huy động thêm các nguồn vốn bổ sung để thực hiện các công

trình dự án, cung cấp các công trình đường bộ chất lượng hơn, nâng cao sức cạnh tranh cho nền kinh tế, tạo thuận lợi và thêm cơ hội đầu tư cho khu vực kinh doanh.

3.4.1.1. Về khung pháp lý để áp dụng hình thức PPP trong huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước xây dựng đường cao tốc

Như đã nêu và phân tích ở trên, về pháp lý để áp dụng mô hình đầu tư PPP trong huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường bộ dựa trên căn cứ các ND108; ND 24 của Thủ tướng Chính phủ và Quy chế thí điểm. Vì vậy, hình thức đầu tư như một dự án đầu tư, chỉ có điểm khác là phương thức hợp tác, phân định trách nhiệm giữa Nhà nước và khu vực tư nhân trong một dự án. Một trong những tiêu chí của dự án là phải đảm bảo, đáp ứng nhu cầu cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội; Khả năng hoàn trả vốn cho nhà đầu tư (từ nguồn thu phí người tham gia giao thông trên đường bộ và đường cao tốc); Về hợp tác góp vốn, phần tham gia của Nhà nước mang tính tổng thể, bao gồm: Vốn nhà nước (tối đa 30%, nhưng trường hợp đặc biệt có thể lên tới 50%); các ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật, chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng mức đầu tư (tổng mức đầu tư của dự án)... Tư nhân góp vốn với tỷ lệ tối thiểu là 20% trên tổng vốn đầu tư của dự án, trong đó 10% là vốn của mình, còn lại, được huy động từ thị trường vốn thương mại trong nước và quốc tế, đó là vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư. Qua khảo sát các dự án đường cao tốc nêu trên, cho thấy thực tế trong quá trình thực hiện, các nhà thầu thực hiện theo thói quen, chủ quan về kinh nghiệm, còn việc thực thi các Nghị định và Quy chế thí điểm dường như chưa trở thành kim chỉ nam thay thế cho những thao tác kỹ thuật. Điều đó cũng cho thấy việc kiểm tra, giám sát tuân thủ các Nghị định và quy chế chưa được coi trọng, chưa trở thành điều kiện bắt buộc đối với các nhà thầu.

Về văn bản quy phạm pháp luật quy định về một số hình thức PPP được Nhà nước ban hành lần đầu tiên vào năm 1997 theo ND 77/CP. Nghị định này quy định việc áp dụng hình thức đầu tư BOT, BTO và BT cho đầu tư trong nước. Tháng 5 năm 1998, Chính phủ tiếp tục ra ND 62/ND-CP, mở rộng hình thức đầu tư BOT, BTO và BT cho các nhà đầu tư nước ngoài. ND 62/ND-CP sau đó được sửa đổi

thành ND 02/ND-CP vào năm 1999. Đây là 3 ND đầu tiên tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng một số hình thức PPP ở Việt Nam.

ND 78/2007/ND-CP ban hành vào tháng 5 năm 2007 quy định chi tiết trình tự thực hiện, các ưu đãi của Nhà nước, và các vấn đề khác áp dụng cho dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO và BT. Khi mới ban hành, ND này được xem là một văn bản quan trọng nhất quy định về hình thức đầu tư BOT, BTO và BT trước khi Nhà nước ban hành một Bộ Luật chính thức về PPP. Song ND 78/2007/ND-CP đã được thay thế bằng ND số 108/2009/ND-CP ban hành ngày 27 tháng 11 năm 2009, phạm vi điều chỉnh của ND này cũng vẫn chỉ bao gồm ba hình thức là BOT, BTO và BT. Ngày 5 tháng 4 năm 2011, Chính phủ đã ban hành ND số 24, sửa đổi một số điều của ND 108, nhằm làm tăng tính hấp dẫn các nhà đầu tư góp vốn thực hiện các công trình dự án đường cao tốc.

Quyết định 71, và việc ra đời Quy chế thí điểm về hình thức đầu tư PPP là một trong những cố gắng của Chính phủ trong xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư mới này.

Mở rộng các hình thức huy động vốn ngoài NSNN để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc, nhất là đối với các dự án trọng điểm đã góp phần tháo gỡ khó khăn, cải thiện tiến độ thực hiện các dự án. Nhiều dự án đã hoàn thành đưa vào khai thác sử dụng như: Đường cao tốc TP Hồ Chí Minh - Trung Lương, đoạn cao tốc Liên Khương - Đà Lạt, đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình... Một số dự án đang được triển khai xây dựng như: đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Hà Nội - Lào Cai, Ninh Bình - Thanh Hóa... Một số dự án đã xác định nguồn như: dự án cao tốc Đà Nẵng - Quảng Ngãi, Biên Hòa - Vũng Tàu, Dầu Giây - Phan Thiết;

Công tác quản lý và thực hiện đầu tư xây dựng dự án đã được tăng cường, chấn chỉnh, đảm bảo tiến độ, chất lượng dự án đầu tư, an toàn lao động trong thi công và phát triển bền vững môi trường.

Hầu hết các dự án phát triển đường cao tốc đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; chất lượng lập quy hoạch đã được nâng cao lên một bước sát với thực tế, có tầm nhìn xa, làm cơ sở để đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng giao thông vận tải

một cách đồng bộ và hiệu quả. Vì vậy, Chính phủ đã tập trung mọi nguồn lực tài chính, ưu tiên vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ và đường cao tốc trong đó chú trọng các nguồn vốn từ nước ngoài. Ngay sau khi Chính phủ Hoa Kỳ bỏ cấm vận và thiết lập quan hệ bình thường hóa với Việt Nam, theo đó, các tổ chức tài chính quốc tế và nhiều nhà tài trợ nổi lại quan hệ với Việt Nam, nhờ vậy, Việt Nam được bổ sung một nguồn lực ODA đáng kể cho đầu tư phát triển giao thông vận tải; Các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước, vay tín dụng ưu đãi, Chính phủ đã phát hành trái phiếu Chính phủ. Đồng thời hoàn chỉnh cơ chế chính sách để huy động vốn đầu tư, huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách Nhà nước bằng nhiều hình thức PPP như: BOT, BT, BTO.

Về tính pháp lý cho hoạt động đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP đã được nêu rõ trong chương 2 và trong phần phụ lục.

Hợp tác đầu tư theo hình thức PPP đã kết hợp được nhiệm vụ của việc cung ứng dịch vụ công với hiệu quả của một hay nhiều doanh nghiệp tư nhân, cho phép các chính quyền địa phương nhanh chóng đạt được những mục tiêu chiến lược đặt ra phù hợp với thông lệ quốc tế, đặc biệt tốt nhất trong các dịch vụ công, tạo thuận lợi cho chuyển giao công nghệ tiên tiến, hiện đại.

Do thiếu vốn, các nhà đầu tư đang đề xuất cần có sự tham gia của Nhà nước với tỷ lệ 30 - 50% vốn trong khi nguồn vốn NSNN lại rất hạn hẹp. Việc huy động vốn vay thương mại từ các tổ chức nước ngoài cũng đang gặp phải vướng mắc bởi cơ chế chỉ định nhà đầu tư các dự án nêu trên của Chính phủ mâu thuẫn với thông lệ quốc tế (các dự án phải được chọn qua đấu thầu công khai). Các nhà tài trợ yêu cầu nhà đầu tư phải được lựa chọn theo hình thức đấu thầu. Xu hướng nguồn vốn ODA sẽ giảm dần trong tương lai khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình. Trong khi đó các tập đoàn kinh tế nhà nước lại hạn chế đầu tư ra ngoài ngành. Nếu trông cậy vào nguồn vốn của nhà đầu tư tư nhân là khá khó khăn bởi vì tích lũy của các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam chỉ có khoảng vài nghìn tỷ VND, quá khiêm tốn so với nhu cầu làm đường bộ hay đường cao tốc cần hàng tỷ USD. Và thời gian

một đời dự án làm đường cao tốc hoàn vốn mất vài chục năm, do vậy các doanh nghiệp tư nhân đơn lẻ khó có đủ sức để tham gia.

Chính vì vậy hướng huy động vốn khác đó là sự kết hợp giữa Nhà nước và tư nhân (PPP) cùng tham gia sẽ góp phần cộng đồng trách nhiệm, chia sẻ rủi ro và sáng tạo trong quá trình thực hiện, điều đó sẽ có thể mang lại hiệu quả hơn so với các hình thức đầu tư khác nên hình thức đầu tư này trở thành niềm kỳ vọng của cả Nhà nước và nhà đầu tư.

3.4.1.2. Tổ chức bộ máy thực thi hình thức PPP nhằm tăng cường khả năng huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước cho xây dựng đường cao tốc

Công tác quản lý và thực hiện đầu tư xây dựng dự án đã được tăng cường, chấn chỉnh, đảm bảo tiến độ, chất lượng dự án đầu tư, an toàn lao động trong thi công và phát triển bền vững môi trường. Bộ GTVT đang gấp rút chuẩn bị cho việc thành lập Cục Đường cao tốc, cơ quan đầu mối về đường cao tốc ở Việt Nam. Cục sẽ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về các vấn đề liên quan đến đường cao tốc. Song ngay cả khi Cục Đường cao tốc ra đời cũng khó có thể đảm đương trọng trách do vị trí pháp luật của cơ quan Cục.

3.4.1.3. Số dự án xây dựng đường cao tốc áp dụng hình thức PPP nhằm huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện tăng lên

Nhà nước đã cho phép cấp vốn đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng nằm trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được thực hiện từ nhiều nguồn vốn như NSNN, Tín dụng đầu tư của Nhà nước, vay vốn ngân hàng thương mại, vốn ODA, vốn FDI, vốn của doanh nghiệp và các nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác... Riêng vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước được ngân hàng Phát triển triển khai bằng nhiều hình thức tài trợ: tín dụng đầu tư, hỗ trợ sau đầu tư, ODA, bảo lãnh doanh nghiệp vừa và nhỏ vay vốn ngân hàng thương mại. Vì vậy, số dự án xây dựng đường bộ cao tốc đăng ký thực hiện theo hình thức PPP ngày một tăng, hiện nay Chính phủ đã lựa chọn 10 dự án để thực hiện thí điểm.

Về lãi suất cho vay: lãi suất ưu đãi theo quy định của Bộ Tài chính hiện nay là 9,6%/năm đối với VND và 6%/năm đối với ngoại tệ tự do chuyển đổi. Trường

hợp chủ đầu tư thuộc đối tượng vay vốn tín dụng đầu tư nhưng vay vốn ngân hàng thương mại để thực hiện dự án sẽ được hỗ trợ lãi suất sau đầu tư như đối với khoản vay VND được hỗ trợ lãi suất 2,2%/năm và vay bằng ngoại tệ được hỗ trợ lãi suất 0,7%/năm. Hàng năm, NSNN thực hiện cấp bù chênh lệch lãi suất cho ngân hàng Phát triển khi cho vay tín dụng đầu tư khoảng 1.700 tỷ đồng (2,05%/năm), riêng 9 tháng đầu năm 2010 ngân hàng Phát triển đã được cấp bù số tiền 1.200 tỷ đồng (1.35%/năm).

Đặc biệt sau khi có Quy chế thí điểm; nhiều dự án đã được phê duyệt thực hiện theo các hình thức đầu tư khác, nay được chuyển sang thực hiện theo mô hình PPP (như dự án đường cao tốc Ninh Bình – Thanh Hóa, Đà Nẵng – Quảng Ngãi...).

Tính chung cả nước về công trình cơ sở hạ tầng có 90 dự án đầu tư theo hình thức PPP, với tổng nguồn vốn đăng ký đạt 7,1 tỷ USD, trong đó 95% vốn thuộc những dự án công trình giao thông. (báo cáo của Bộ KH&ĐT)

3.4.1.4. Về nhận thức của nhà quản lý và doanh nghiệp áp dụng hình thức PPP để huy động vốn ngoài ngân sách cho xây dựng đường cao tốc

Các doanh nghiệp tham gia xây dựng và phát triển đường cao tốc nên xem việc xây dựng các dự án đường cao tốc là cơ hội để có thể góp vốn đầu tư kinh doanh các công trình đường cao tốc. Điều này chẳng những tăng khả năng kinh doanh của doanh nghiệp, mà còn góp phần tháo gỡ khó khăn cho Chính phủ trong đầu tư phát triển hệ thống giao thông hiện đại. Hơn nữa, hợp tác công – tư, còn tăng khả năng cũng như kinh nghiệm quản lý dự án, cơ hội học hỏi từ các hướng dẫn cho sự hợp tác công -tư, điều kiện để thực hiện thành công dự án PPP...

Theo quy định tại Quy chế, tổng giá trị phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng mức đầu tư của dự án, trừ trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định, như vậy so với quy định trước đây tại các ND của Chính phủ về hoạt động đầu tư của dự án áp dụng mô hình PPP, tỷ lệ vốn góp của Nhà nước đã giảm xuống đáng kể. Phần tham gia này của Nhà nước có thể được dùng trang trải một phần chi phí của dự án, xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, GPMB, tái định cư hoặc các công việc khác trong trường hợp cần thiết. Với nhà đầu

tư tư nhân, phần góp vốn theo Quy chế quy định, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư trong dự án phải đảm bảo tối thiểu bằng 30% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án. Nhà đầu tư có thể huy động vốn vay thương mại và các nguồn vốn khác (không có bảo lãnh của Chính phủ) tới mức tối đa bằng 70% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án, sở dĩ Chính phủ không bảo lãnh là để đảm bảo không dẫn đến nợ công. Thực hiện mục tiêu chính của việc huy động vốn theo hình thức PPP là huy động tối đa nguồn vốn của chủ đầu tư tư nhân và nguồn vốn vay từ thị trường tài chính của nhà đầu tư, Chính phủ sẽ không vay hoặc cấp bảo lãnh cho nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án. Điều này sẽ giúp lựa chọn được những nhà đầu tư đủ năng lực tài chính thực sự muốn tham gia triển khai Dự án. Nhưng, có thể thấy rằng những quy định của Quy chế này cũng phần nào gây khó khăn cho các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam, họ sẽ rất khó có thể huy động hàng trăm ngàn USD một lúc cho việc thực hiện dự án. Tuy nhiên, các Doanh nghiệp Dự án cũng cần nhận thức rõ vấn đề là có nhiều cơ hội thì cũng sẽ phải đương đầu với thách thức, phải biết chấp nhận rủi ro...

3.4.1.5. Sự ủng hộ của thế giới

Như nhận định đã nêu ở trên, trong thời đại toàn cầu hóa, câu chuyện của mỗi nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, không còn là riêng của mỗi nước, nên công cuộc kiến thiết đất nước của các nước đang phát triển nhận được sự hỗ trợ đáng kể từ các nước phát triển. Chính vì vậy, chiến lược CNH và HĐH của Việt Nam, mà trước hết là việc kiến tạo cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng, với vấn đề nan giải thiếu vốn, đã được rất nhiều các quốc gia phát triển cũng như các tổ chức tài chính tham gia cùng tháo gỡ. Các chuyên gia đầu ngành của các nước phát triển cũng cho rằng, Việt Nam lựa chọn hình thức đầu tư PPP cho phát triển cơ sở hạ tầng là cách lựa chọn đúng đắn. Do đó, ngoài sự đồng thuận của Chính phủ đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và xây dựng đường cao tốc nói riêng theo hình thức PPP, còn nhận được sự quan tâm lớn của các nhà tài trợ và cộng đồng quốc tế, cụ thể:

+ WB đã thành lập văn phòng hợp tác chương trình PPP tại Việt Nam, hoạt động của văn phòng đã tư vấn, giúp đỡ nhiều cho các nhà đầu tư trong việc tiếp cận các kiến thức về PPP.

+ ADB lập cuốn “sổ tay PPP”, với mục đích là cẩm nang cho các doanh nghiệp tư nhân trong hoạt động hợp tác đầu tư với Nhà nước.

+ Chính phủ Nhật Bản triển khai chương trình nghiên cứu chung PPP, nhằm định hướng cho việc sử dụng nguồn vốn ODA của Nhật trong thời gian tới, đồng thời để có thể đề xuất cơ chế lập dự án cho nhà đầu tư tư nhân; Ngoài ra sự hỗ trợ của JIBIC cũng góp phần đáng kể cho việc giải bài toán thiếu vốn đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

+ Cơ quan hỗ trợ phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) hỗ trợ kỹ thuật tìm hiểu PPP giúp doanh nghiệp tiếp cận với thị trường tài chính.

Như vậy, có thể thấy trong việc xúc tiến đầu tư theo hình thức PPP để phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng, các doanh nghiệp đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân đang có được cơ hội kinh doanh lớn. Việt Nam đang triển khai 23 dự án thí điểm, trong đó có 10 dự án đường cao tốc, để tiến tới hoàn chỉnh Nghị định PPP hoặc cao hơn nữa là Luật PPP. Thể hiện quan tâm của Chính phủ trong khi các doanh nghiệp gần như đã sẵn sàng cùng tham gia hợp tác đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP.

3.4.2. Những vấn đề còn tồn tại khi áp dụng hình thức PPP huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam thời gian qua.

3.4.2.1. Về chính sách đã ban hành tạo điều kiện cho việc áp dụng hình thức PPP nhằm huy động vốn ngoài ngân sách để xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam, song cần thủ tục hoàn thiện.

Mặc dù là hình thức đầu tư được xem là kỳ vọng cho việc giải bài toán thiếu vốn để xây dựng các công trình đường cao tốc, song các chính sách chưa cụ thể, thiếu các văn bản hướng dẫn chi tiết nên các doanh nghiệp nghiệp còn hết sức lúng túng.

Trong Quy chế thí điểm, hiện nay những dự án thí điểm theo mô hình PPP để cải thiện đường cao tốc nói riêng và cơ sở hạ tầng nói chung được khởi động, chưa có quy định về đấu thầu cạnh tranh và lựa chọn hình thức hợp đồng phù hợp với từng dự án, mà điều này có ý nghĩa quan trọng đối với thành công của dự án. Bởi vì đấu thầu cạnh tranh được coi là sự khởi đầu tốt của một dự án đầu tư.

Các chính sách trong huy động vốn ngoài NSNN của Chính phủ chưa đạt tính pháp lý cao nhất, mới chỉ là các Nghị định và Quy chế thí điểm, đây là điều khiến khu vực tư còn băn khoăn lo ngại nhất. Đối với các dự án đường bộ và đường cao tốc, cần một lượng vốn lớn, trong hợp tác với Nhà nước thực hiện các dự án, Chính phủ mong muốn ngày càng rút dần tỷ lệ đóng chỉ còn 30% theo Quy chế thí điểm. Như vậy khi tham gia thực hiện dự án, các nhà đầu tư tư nhân phải đóng góp lượng vốn lớn, họ có thể cần huy động thêm vốn từ thị trường, mà cơ chế chính sách cho hoạt động này lại chưa có` cơ sở vững chắc là điều khó có thể chấp nhận được.

Thiếu sự phối hợp chặt chẽ, chia sẻ kinh nghiệm giữa các cơ quan có liên quan, giữa các bộ ngành và hệ thống pháp luật chưa dự kiến hết được các trường hợp phát sinh trong thực tế. Đây là vấn đề chính của việc hạn chế sự tham gia của khu vực tư trong hợp tác PPP cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

3.4.2.2. Về tổ chức thực hiện hình thức PPP nhằm huy động vốn ngoài ngân sách để xây dựng đường cao tốc cũng còn nhiều vấn đề cần tiếp tục xử lý

Để quản lý chung trên toàn tuyến, quy hoạch cũng đề ra là sẽ xây dựng ba trung tâm điều hành vùng ở các khu vực phía Bắc, miền Trung và miền Nam. Các trung tâm điều hành vùng này liên kết với các nhà điều hành của các đoạn tuyến để điều hành chung, theo dõi các hoạt động quản lý khai thác trên toàn tuyến đường cao tốc Bắc Nam phía Đông nói riêng và toàn bộ mạng đường cao tốc Việt Nam nói chung.

Về mô hình tổ chức huy động vốn, trong những năm gần đây, đa số các dự án đường cao tốc đều do Nhà nước chỉ định và thực thi – điều này xuất phát từ quan

niệm sở hữu về các doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ vị trí độc quyền trong nhiều lĩnh vực, các thành phần kinh tế còn lại vẫn ít được chú ý.

+ Đại diện quỹ đầu tư Dragon Capital cho rằng mô hình PPP thiếu sự đồng thuận và thống nhất giữa hai bên Nhà nước và nhà đầu tư.

+ Năng lực của nhà tư vấn về dự án đường cao tốc trong nước còn hạn chế.

+ Về phương thức huy động vốn chưa thực sự đa dạng, trong một thời gian dài, các dự án đường bộ chủ yếu do NSNN cấp phát và tài trợ, một số ít dự án được đầu tư bằng vốn ODA hoặc vốn vay. Nói chung các hình thức huy động vốn còn đơn giản, chưa mở rộng các hình thức đầu tư như ở các nước trong khu vực và thế giới.

+ Việc đến nay Chính phủ vẫn chưa thành lập được một cơ quan đầu mối về PPP ở Việt Nam cũng là một rào cản cho việc huy động vốn ngoài NSNN. Việc không quy được trách nhiệm cụ thể cũng khiến các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là khu vực tư nhân kém tin tưởng vào hợp tác công – tư PPP.

Trong hầu hết các dự án BOT về đường cao tốc đã và đang thực hiện đều không có sự tham gia của khu vực tư theo đúng nghĩa. Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, nhà đầu tư VEC lại là một DNNN, do vậy, dự án này không thể được coi là dự án PPP hoàn toàn. Song, các nhà đầu tư đã điều hành hoạt động của dự án theo mục tiêu lợi nhuận. Đây là cơ sở để các nhà đầu tư tham gia xây dựng các công trình đường cao tốc có thể được coi là khu vực kinh doanh, cho dù họ thực sự không phải là khu vực tư nhân.

Về năng lực quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền đối với hình thức đầu tư này còn hạn chế, còn thiếu đội ngũ cán bộ có kinh nghiệm cần thiết để triển khai thực hiện và quản lý dự án theo hình thức PPP.

Từ việc nghiên cứu thực trạng huy động vốn ngoài NSNN qua một số dự án điển hình, cho thấy: Nếu Việt Nam không học tập đúc rút kinh nghiệm từ các cách thức huy động vốn ngoài NSNN của các nước, không phân tích so sánh các cách thức huy động vốn cho đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc. Đồng thời đưa ra được lựa chọn, con đường huy động vốn ngoài NSNN riêng của Việt Nam thì

khó có thể cải thiện được bài toán thiếu vốn để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam. Một số các điều kiện để có thể cải thiện tình hình thiếu vốn cũng được nêu ở chương 2, để các nhà chuyên môn có thể tham khảo, nghiên cứu, thêm vào các ý kiến đề trình các cấp quản lý có đủ thẩm quyền quyết định lựa chọn một cách thức phù hợp nhất để nhằm mục tiêu huy động vốn ngoài NSNN, biến các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam thành hiện thực.

3.4.2.3. Chưa tạo lập đầy đủ các điều kiện áp dụng

Các căn cứ pháp lý để thực hiện đầu tư theo hình thức PPP chưa đưa ra được một cách hệ thống, là mẫu về các điều kiện, để các doanh nghiệp lấy làm chuẩn cho việc thực hiện đầu tư theo hình thức PPP.

Các chuyên gia đấu thầu của WB đã chỉ ra rằng: đấu thầu cạnh tranh sẽ kích thích sáng tạo mới, đảm bảo tính minh bạch cho phép có nhiều lựa chọn hơn về nhà đầu tư khi triển khai dự án đường cao tốc theo PPP. Một quan điểm khác, theo luật sư StanleyBoots thì với việc đàm phán trực tiếp, nhà đầu tư có quyền chủ động nhiều hơn trong việc lựa chọn công nghệ, rút ngắn thời gian trước đàm phán. Song chỉ có lợi cho một bên. Nhìn chung đấu thầu cạnh tranh luôn là lựa chọn ưu tiên. Chỉ nên đàm phán trực tiếp đối với các trường hợp: dự án cần gấp mà khu vực công không kịp chuẩn bị sơ bộ; dự án có tính chuyên biệt cao, thậm chí dự án không cần sự tham gia của khu vực công. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp vẫn nên áp dụng hình thức lựa chọn cạnh tranh, đấu thầu cạnh tranh. Đối với đề xuất dự án của nhà đầu tư quy trình đấu thầu và đánh giá là yếu tố then chốt để tạo nên thành công cho toàn bộ các khâu thực hiện dự án PPP. Nếu quá trình chuẩn bị của đấu thầu không tốt sẽ dẫn đến những khiếu nại gian lận và hợp đồng không hài hòa lợi ích giữa các bên tham gia .

Theo cuốn sổ tay ứng dụng hình thức PPP trong lĩnh vực đường cao tốc, các hợp đồng PPP về đường cao tốc có quy mô và giá trị đầu tư lớn, số lượng các bên tham gia nhiều (cả trực tiếp và gián tiếp), nên rất phức tạp. Chính vì vậy cơ quan quản lý Nhà nước sẽ chịu nhiều sức ép, đặc biệt từ phía công luận, Chính phủ hoặc các nhà đầu tư có thể băn khoăn về việc một nhà thầu nào đó có nhiều khả năng được ưu tiên, xuất phát từ việc các điều kiện trong quy chế chưa được công khai minh bạch.

Khi chưa có đủ nguồn vốn để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc, Chính phủ lại không phân định ra các giai đoạn phát triển đường cao tốc cho phù hợp, như bài học của Nhật Bản, Chính phủ Nhật Bản đã chia thành 4 giai đoạn cho

phát triển đường cao tốc. Như vậy, mục tiêu thực hiện rõ ràng hơn, dễ đạt được hơn một kế hoạch đồ sộ khó có khả năng thực hiện.

3.4.2.4. Công tác giải phóng mặt bằng còn bộ lộ nhiều bất cập

Đây được xem là bất cập, là ách tắc của các dự án đã và đang thực hiện theo hình thức PPP. Mặc dù Chính phủ đã phân cấp cho các địa phương về công tác GPMB, đối với các địa phương có dự án đi qua, UBND tỉnh cũng đã phối hợp với chính quyền cơ sở trong phối kết hợp thực hiện. Song có nhiều lý do như giá cả, cơ chế chính sách ... công tác GPMB gặp phải nhiều vấn đề khiến hầu hết các dự án ngoài nan giải về vốn đầu tư, còn gặp phải vấn đề về mặt bằng sạch để thi công. Đây là những vấn đề có ảnh hưởng lớn đến tiến độ thi công công trình dự án.

Việc GPMB chậm, không đúng kế hoạch, ảnh hưởng nhiều đến tiến độ thi công, mà diện tích đất chiếm dụng của dự án lại rất lớn. Thêm vào đó, giá nguyên vật liệu biến động không ngừng như hiện nay, sẽ đẩy chi phí xây dựng lên. Hơn nữa, giá cước phí mà các nhà đầu tư dự tính áp dụng, được cho là quá cao (tối thiểu gấp 2,5 lần mức thu do Bộ Tài chính công bố). Điều này phải được xem xét là một rủi ro không thể bỏ qua, cần được nghiên cứu, phân tích kỹ, vì quốc lộ 5A hiện tại là đường ô tô cấp I và có khả năng cạnh tranh lớn về mức giá thu phí, các đô thị lớn, khu dân cư, khu công nghiệp bám tuyến khá nhiều nên khả năng lưu lượng xe chuyển sang sử dụng đường cao tốc (5B) sẽ có thể không đạt được như dự kiến. Nên, đây là một rủi ro tiềm năng rất cần được quan tâm, nếu Chính phủ không có ngay các phương án để khắc phục, rất khó có thể hấp dẫn các nhà đầu tư.

Ngoài ra, việc phân tích các dự án đường cao tốc đã nêu trên còn cho thấy những tồn tại, những hạn chế trong cách thức áp dụng PPP cho các dự án đường cao tốc, nhất là việc đạt được các lợi ích kèm theo của PPP, đó là nâng cao giá trị đồng tiền bằng việc thực hiện các dịch vụ sử dụng tài sản công với chi phí thấp hơn so với các phương pháp đấu thầu truyền thống. Những vấn đề còn tồn tại cụ thể:

- Tiến độ của các dự án không đạt kế hoạch đề ra, thường chậm từ một đến ba năm
- Thiếu sự ưu tiên trong việc lựa chọn các dự án.

- Dựa trên đàm phán thay vì đấu thầu cạnh tranh.
- Gia tăng chi phí, dẫn tới không một dự án nào không phải điều chỉnh vốn tăng tới hai, thậm chí ba lần so với tổng mức vốn đầu tư theo dự kiến ban đầu.
- Cạnh tranh không công bằng giữa các doanh nghiệp tư nhân và DNNN.
- Sự phản đối của công chúng trong việc tính giá thu phí sử dụng công trình.
- Thiếu việc chuyển rủi ro cho bên kinh doanh.
- Năng lực quản lý của các cơ quan của Chính phủ hạn chế trong quản lý dự án PPP.

3.4.3. Nguyên nhân của những tồn tại

3.4.3.1. Những nguyên nhân chủ quan:

Thứ nhất, rủi ro về vốn kinh doanh, đơn cử dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng, các chuyên gia giàu kinh nghiệm có thể chia sẻ lo ngại về hiệu quả đầu tư qua nghiên cứu các phương án đầu tư do VDB xây dựng: Trong số 4 phương án mà nhà đầu tư đưa ra, không có phương án nào đạt tỷ suất nội hoàn vượt quá 10%. Trong đó phương án 1- là phương án kém hiệu quả nhất (thực hiện theo TMĐT đúng đơn giá, định mức được phê duyệt là 17.534 tỷ đồng, với giả định không khai thác được quỹ đất) có tỷ suất lợi nhuận là 6,9%, nhà đầu tư phải mất trên 30 năm mới thu hồi đủ vốn. Ngay cả phương án 4 - phương án được ADB đề xuất lựa chọn, tỷ suất nội hoàn cũng chỉ đạt 9,30% trong khi đã tiết kiệm 15% TMĐT được duyệt; khai thác được quỹ đất, thu lãi đạt 5.148 tỷ đồng trong 10 năm đầu.

Theo kinh nghiệm của các chuyên gia đường bộ Hàn Quốc - nước có nhiều dự án áp dụng mô hình BOT, thì đối với các dự án BOT giao thông phải đạt tỷ suất lợi nhuận trên 15% mới có khả năng sinh lời. Hơn nữa, có thể thấy ngay rủi ro lớn nhất ở phương án được coi là khả thi nhất do VDB đưa ra chính là việc khống chế TMĐT của dự án xuống dưới 14.793 tỷ đồng. Mà thực tế cho thấy dự án xây dựng đường cao tốc lớn nhất tại thời điểm hiện tại của Việt Nam, được xây dựng trên nền đất yếu, qua nhiều sông ngòi và các đường quốc lộ, tình lộ nên chắc chắn phát sinh khối lượng ngoài dự kiến (ước tính không dưới 20% TMĐT).

Thứ hai, khi tham gia thực hiện dự án theo hình thức PPP, các nhà đầu tư tư nhân phải đóng góp lượng vốn lớn, vì vậy họ có thể cần huy động thêm vốn từ thị trường, trong khi cơ chế chính sách cho hoạt động huy động vốn này lại chưa được thực thi bởi cơ sở vững chắc là khuôn khổ pháp luật.

Thứ ba, dự án đầu tư thường ít được cân nhắc, đánh giá đầy đủ về sự cần thiết, quy mô, thời điểm, hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường, chưa thể hiện được việc thực hiện thứ tự ưu tiên trong chi tiêu công, chưa học tập được kinh nghiệm về cách thức quản lý vốn đầu tư trong thị trường. Điều đó gây nên hậu quả làm thất thoát lãng phí lượng vốn đầu tư đáng kể, nó kìm hãm sự phát triển của những ngành, những vùng đang rất cần vốn cho phát triển. Nguyên nhân là thiếu quy hoạch lãnh thổ tổng thể và vùng miền để làm cơ sở cho quy hoạch kết cấu hạ tầng; kế hoạch đầu tư dựa trên nguyên tắc phân công, phân cấp mà thiếu sự chỉ đạo tập trung; phương pháp lập luận và thẩm định dự án không xét đến đặc thù của kết cấu hạ tầng; vai trò của chuyên gia tư vấn không được đánh giá đúng mức.

Thứ tư, việc tổ chức thực hiện dự án thiếu tính chuyên nghiệp và kém tính minh bạch cả về phía chính quyền, chủ đầu tư, tư vấn và nhà thầu, dẫn đến tình trạng kéo dài tiến độ thi công công trình, quản lý rủi ro kém, thanh quyết toán chậm, tổng mức đầu tư cho dự án gia tăng qua các lần điều chỉnh. Điều đáng quan ngại là tình trạng tham nhũng trong đầu tư công ngày càng phổ biến và nghiêm trọng. Nguyên nhân là vẫn chưa có luật đầu tư công, vì vậy thể chế đầu tư công, thể chế thị trường xây dựng không theo kịp thông lệ quốc tế, chậm tiếp thu kinh nghiệm các nước đi trước để đổi mới, đồng thời cũng ít quan tâm đến tổng kết đúc rút kinh nghiệm và phổ biến các bài học thực tiễn. Vẫn còn duy trì tình trạng khép kín trong đầu tư xây dựng của các bộ ngành và địa phương.

Thứ năm, nhận thức về PPP vẫn chưa thống nhất, ngay cả trong văn bản pháp quy, theo các nước thì PPP bao gồm các hình thức đầu tư như BOT, BTO, BT.... Nhưng ở Việt Nam, Quy chế thí điểm là dành riêng cho hình thức đầu tư PPP, còn các Quyết định 108, 24 thì dành cho các hình thức BOT, BTO và BT, như vậy dường như PPP là hình thức đầu tư khác với BOT, BTO và BT. Chỉ một số các

nhà quản lý hiểu rằng dự án BOT khi nhà đầu tư là tư nhân thì được hiểu là dự án PPP. Chính vì chưa có sự thống nhất về khái niệm PPP, nên cách ứng xử khác nhau với các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài NSNN này.

3.4.3.2. Những nguyên nhân khách quan

+ Nguyên nhân quan trọng nhất, rào cản khiến các dự án đường bộ nói chung và đường cao tốc nói riêng chưa thành công theo hình thức PPP như mong đợi, đó là hệ thống pháp lý, chính sách và thể chế quy định hình thức đầu tư PPP ở Việt Nam chưa được hoàn thiện, chưa phát huy được tối đa tiềm năng của hình thức này. Căn cứ pháp lý cho hình thức đầu tư theo mô hình PPP chưa đạt tính pháp lý cao nhất, đó là điều khiến hình thức đầu tư này mặc dù là được kỳ vọng song các nhà đầu tư tư nhân còn chưa thể mặn mà. Những quy định có liên quan đến thiết lập danh mục dự án, lựa chọn nhà thầu, hỗ trợ, bảo lãnh của Nhà nước cho nhà đầu tư trong quá trình thực hiện dự án, chế độ giám sát, báo cáo quá trình thực hiện hợp đồng dự án .v.v.. chưa rõ ràng, công khai, minh bạch.

Một nguyên nhân nữa phải kể đến đó là lợi ích giữa các bên tham gia chưa thật sự cân đối, dường như còn mâu thuẫn. Trong khi Chính phủ mong muốn thông qua hình thức PPP để giảm áp tải cho NSNN bằng việc giảm tỷ lệ góp vốn vào thực hiện dự án từ 49% xuống 30% nhằm kiểm soát nợ công, còn các nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án mong muốn tỷ lệ đóng góp từ phía Nhà nước phải cao hơn và không bao gồm các ưu đãi như quy định của Quy chế thí điểm.

Bài toán thiếu vốn đang trên con đường kiếm tìm lời giải tối ưu, mà nguồn vốn có thể được kỳ vọng huy động được từ khu vực tư như một cứu cánh, sự khuyến khích động viên họ của Chính phủ là rất cần thiết. Quy chế thí điểm chưa đạt được điều này, như phần phụ lục đã trình bày, các điều kiện để thực hiện dự án xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP còn ngặt nghèo hơn so với các điều kiện thực thi dự án theo ND 108 và 24 của Chính phủ.

Thành tựu mà Việt Nam đã đạt được trong phát triển cơ sở hạ tầng là đáng ghi nhận, tuy nhiên tính đến nay thành tựu đó chưa tương xứng với số tiền mà Chính phủ đã bỏ ra đầu tư cho lĩnh vực này, cho nên có thể nói vẫn là "những thành

tự đất đỏ", vì vậy cần phải nhận dạng rõ các mặt hạn chế, đồng thời phân tích hậu quả và nguyên nhân gây ra để có thể khắc phục.

- Mặc dù đã được tập trung đầu tư phát triển nhưng do điểm xuất phát thấp, nền kinh tế Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn, nguồn vốn đầu tư hàng năm còn rất hạn chế. Việc huy động vốn ngoài ngân sách Nhà nước để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc - kết cấu hạ tầng đóng vai trò hết sức quan trọng trong sự nghiệp CNH - HĐH đất nước, còn gặp nhiều trở ngại do hầu hết các dự án này đều có tổng mức đầu tư lớn, hiệu quả tài chính thấp; việc huy động vốn từ các tổ chức tài chính quốc tế, các nhà tài trợ để cung cấp vốn cho các dự án mất nhiều thời gian trong khi các quy định về PPP chưa hoàn thiện.

- Vì cơ sở hạ tầng chưa được phát triển đi trước một bước, nên mặc dù đã hết sức cố gắng, tình trạng giao thông của Việt Nam vẫn lạc hậu, tiêu chuẩn kỹ thuật còn ở mức thấp, tốc độ phát triển chậm, thiếu đồng bộ và liên kết giữa các chuyên ngành yếu... Các tồn tại này được xác định là điểm cản trở quá trình phát triển chung của Việt Nam.

Từ đánh giá các dự án đã và đang thực hiện theo hình thức PPP, cho thấy các nguyên nhân về huy động vốn ngoài NSNN xây dựng các dự án đường cao tốc, cụ thể như sau:

- + Vốn cấp từ NSNN đảm bảo 30 đến 40% và tổng các nguồn vốn chỉ đảm bảo 60% nhu cầu vốn cho đầu tư đến năm 2020, đây là nguyên nhân khiến khu vực tư thấy rõ sự cần thiết của họ trong việc tham gia góp vốn, từ đó có thể gây áp lực cho Chính phủ khi kêu gọi sự tham gia của họ.

- + Thị trường trái phiếu trong nước chưa phát triển, và thị trường trái phiếu quốc tế gặp những khó khăn khi chỉ số tin cậy của Việt Nam bị tụt hạng, hơn nữa tình trạng suy thoái kinh tế toàn cầu cũng gây ảnh hưởng không ít.

- + Hình thức huy động vốn từ bán quyền thu phí và cho thuê khai thác chưa phát triển. Vốn chủ sở hữu doanh nghiệp cả hai khu vực Nhà nước và tư nhân, hiện rất hạn hẹp so với tổng mức đầu tư của một dự án đường cao tốc.

+ Vốn trái phiếu công trình khó huy động do các Doanh nghiệp đường cao tốc không khả thi về tài chính.

+ Vốn vay thương mại trong nước gặp khó khăn do các ngân hàng thương mại và thị trường tiền tệ trong nước chưa phát triển nên không thể cung cấp vốn dài hạn, là điều mà các dự án đường cao tốc cần.

+ Về mô hình tổ chức huy động vốn, trong những năm gần đây, đa số các dự án đường bộ đều do Nhà nước chỉ định và thực thi – điều này xuất phát từ quan niệm sở hữu về các DNNN vẫn giữ vị trí độc quyền trong nhiều lĩnh vực, các thành phần kinh tế còn lại ít được quan tâm chú ý.

Mặc dù có sự hỗ trợ tích cực đó là việc WB xây dựng Sổ tay ứng dụng PPP trong lĩnh vực đường bộ và đường cao tốc tại Việt Nam, các doanh nghiệp tham gia xây dựng và phát triển đường bộ chưa xem đây là cơ hội để có thể góp vốn đầu tư xây dựng các công trình dự án đường bộ và đường cao tốc. Điều này chẳng những tăng khả năng kinh doanh của doanh nghiệp, mà còn góp phần tháo gỡ khó khăn cho Chính phủ trong đầu tư phát triển hệ thống giao thông hiện đại. Hơn nữa, hợp tác công – tư, còn tăng khả năng cũng như kinh nghiệm quản lý dự án, cơ hội học hỏi kinh nghiệm quản lý từ các nhà quản lý khu vực tư, điều kiện để thực hiện thành công dự án PPP. Dường như Việt Nam đang bỏ qua một sự hỗ trợ đặc lực của WB, một cơ hội mà có thể các doanh nghiệp sẽ khó có thể có được.

+ Có thể xem những vấn đề còn tồn tại ở Quy chế thí điểm về PPP là những nguyên nhân khách quan cho việc huy động vốn ngoài NSNN để phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Việc Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thí điểm là nhằm đạt mục tiêu huy động vốn đầu tư từ khu vực tư nhân cho lĩnh vực xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội, thông qua đó, giảm áp tải đầu tư công từ NSNN. Song, nếu so sánh với Nghị định số 108 và 24 của Chính phủ ban hành năm 2009 và 2011, thì về nội dung của Quy chế thí điểm PPP còn đặt ra một số yêu cầu cao hơn đối với nhà đầu tư, đó là một số điểm sau đây:

+ *Thứ nhất:* Về tiêu chí lựa chọn dự án PPP, theo Quy chế thí điểm, chỉ những dự án quan trọng, quy mô lớn và có yêu cầu cấp thiết cho phát triển kinh tế -

xã hội mới được chọn lựa để thí điểm. Trong khi đó, nếu chọn hình thức đầu tư BOT hay BTO thì gần như không bị ràng buộc về quy định này.

+ *Thứ hai:* Về nội dung được kỳ vọng sẽ mang lại sự hấp dẫn của hình thức đầu tư PPP, đó là sự tham gia góp vốn của Nhà nước vào dự án, song dường như Quy chế với những quy định nghiêm ngặt hơn, vì vậy, lại tỏ ra kém hấp dẫn.

+ *Thứ ba:* Về sự cam kết tham gia của Nhà nước, đây được xem là sự khác biệt nhất giữa Quy chế thí điểm PPP và các ND. Ở Quy chế thí điểm PPP, Nhà nước có thể tham gia góp vốn ngay từ đầu. Trong khi đó, đối với các dự án đầu tư theo tinh thần ND 108 và 24, Nhà nước có thể tham gia cũng có thể không tham gia. Việc tham gia góp vốn của Nhà nước tùy thuộc vào sự xét duyệt, đánh giá của các bộ ngành và UBND cấp tỉnh về tính cấp thiết phải đáp ứng để đưa công trình vào sử dụng. Ở mô hình hình thức đầu tư PPP, việc tham gia góp vốn của Nhà nước chủ yếu giúp giảm nhẹ gánh nặng về tài chính cho nhà đầu tư, vì vậy dự án có tính khả thi cao hơn. Nhưng, với nhà đầu tư, nhân tố quan trọng nhất để họ góp vốn đầu tư một công trình không chỉ vì chi phí đầu tư nhiều hay ít, mà nhà đầu tư tư nhân còn mong chờ ở những chính sách ưu đãi, hỗ trợ mà họ sẽ nhận được cụ thể là gì, để tăng tính hấp dẫn của dự án. Tuy nhiên, cơ chế ưu đãi, bảo đảm đầu tư theo Quy chế thí điểm PPP lại không có khác biệt nào so với những ưu đãi dành cho nhà đầu tư như đã được quy định trong ND108 và 24.

+ *Thứ tư:* Về yêu cầu số vốn tự có của nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án theo hình thức đầu tư PPP ngặt nghèo hơn... Trong khi Nghị định 108 chỉ yêu cầu các nhà đầu tư phải có vốn tự có tối thiểu 15% trên tổng giá trị đầu tư của dự án. Thì tỷ lệ vốn tự có của nhà đầu tư phải đáp ứng theo Quy chế thí điểm PPP lên đến 30%, với nhiều nhà đầu tư tư nhân trong nước, điều kiện này gây nhiều khó khăn cho nhà đầu tư.

Như vậy, có thể nói, cơ chế dành cho nhà đầu tư theo hình thức đầu tư PPP dường như không những không tăng mà xét nhiều giác độ, còn kém hấp dẫn hơn so với các quy định trước đây. Nên khó có hy vọng có đột phá từ Quy chế thí điểm. Hình thức đầu tư theo mô hình PPP, cụ thể như BOT, BTO, BT đã được triển khai

từ cách đây 20 năm, song sự hưởng ứng của các nhà đầu tư tư nhân cũng rất hạn chế. Sự kỳ vọng của Chính phủ về việc tạo ra bước đột phá để phát triển cơ sở hạ tầng, nhằm giảm tải cho NSNN xem ra chưa đạt được, những kết quả thu được chưa đạt yêu cầu đặt ra, đó mới chỉ là những công trình nhỏ lẻ, hầu hết tập trung ở cửa ngõ giao thông của các thành phố lớn và các đô thị, mà chưa đạt mục tiêu chiến lược là các dự án quan trọng, các công trình hạ tầng như đường bộ và đường cao tốc nối các trung tâm kinh tế trọng điểm; kết nối các khu công nghiệp; các cảng biển; hệ thống đường cao tốc đối ngoại..

Quy chế thí điểm cũng cho thấy rõ bản khoản của nhà đầu tư tư nhân, đó là về chi phí chuẩn bị dự án được bố trí từ ngân sách nhà nước và các nguồn vốn khác (nếu có) còn thấp, Nhà đầu tư được lựa chọn thực hiện dự án phải thanh toán cho Nhà nước chi phí lập báo cáo nghiên cứu khả thi...

Tuy nhiên, tính đến thời điểm hiện nay, Quy chế thí điểm này được coi là kim chỉ nam và là văn bản pháp lý cụ thể, mặc dù chưa đáp ứng sự mong mỏi của các nhà đầu tư và dư luận xã hội về hành lang pháp lý cho mô hình PPP, mô hình mà theo đó hình thức huy động vốn để thực hiện xây dựng đường cao tốc là hy vọng nhất tính đến thời điểm này. Và đây là văn bản pháp lý cao nhất hiện nay quy định về hoạt động của hình thức đầu tư theo đối tác công - tư – PPP, nên khiến nhiều nhà đầu tư chưa yên tâm, vì vậy chưa sẵn sàng góp vốn đầu tư.

** Thứ năm:* Về cơ chế chính sách và pháp lý, Quy chế thí điểm được đánh giá là văn bản pháp lý với mô hình PPP mang tính kỳ vọng, song chỉ thành công khi chính sách và hành lang pháp lý thực sự cuốn hút, nhưng như phân tích trên đây, Quy chế thí điểm chưa đạt được điều mà các nhà đầu tư tư nhân mong đợi.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Qua nghiên cứu tình hình phát triển đường cao tốc ở Việt Nam nói chung, phân tích thực trạng một số dự án đường cao tốc cụ thể có thể thấy, về phía Chính phủ, thể hiện rõ quan điểm thông qua việc ban hành mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, ưu tiên phát triển cơ sở hạ tầng đi trước một bước. Việc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống giao thông đường bộ và đường bộ cao tốc thể hiện quyết tâm của Chính phủ cho việc thực hiện từng bước mục tiêu chiến lược phát triển đất nước theo hướng CNH, HĐH. Song để có thể hiện thực hóa mục tiêu chiến lược này, cần thiết phải có sự ủng hộ, nhất trí cao từ phía người dân. Đây không chỉ bao gồm nguồn nhân lực dồi dào cho việc thực hiện các dự án đường cao tốc. Mà khu vực tư còn tiềm tàng nguồn vốn tài chính để Chính phủ có thể huy động vào công cuộc xây dựng và phát triển đường cao tốc nói riêng và cơ sở hạ tầng nói chung. Song để có thể huy động hiệu quả nguồn vốn này, Chính phủ cần sớm xây dựng và ban hành khung pháp lý; xây dựng cơ chế chính sách; yêu cầu các địa phương có dự án cần cam kết thực hiện nghiêm túc việc giải phóng mặt bằng đã được phân cấp quản lý, điều này có ý nghĩa quan trọng trong huy động sự tham gia của những nhà đầu tư xây dựng và phát triển các dự án đường cao tốc. Bởi vì, như đã phân tích ở trên thời gian giải phóng mặt bằng là nhân tố có tác động lớn đến sự sẵn sàng góp vốn đầu tư. Một nhân tố cũng quan trọng, đó là cơ chế khuyến khích các nhà đầu tư tham gia dự án, nếu các quy định mới không đủ hấp dẫn, các nhà đầu tư tư nhân, khiến họ chưa sẵn sàng góp vốn đầu tư. Cuối cùng là cơ quan đầu mối đủ thẩm quyền giải quyết các công việc liên quan đến PPP, không một bài học thành công nào của các nước đi trước trong đầu tư xây dựng và phát triển cao tốc thiếu nhân tố này.

Các vấn đề nói trên được phân tích và tổng hợp trong mục các vấn đề còn tồn tại cần được tiếp tục nghiên cứu giải quyết. Chính các vấn đề được nêu trong mục 3.4 ở chương 3 đã tạo dựng căn cứ thực tế cho việc đề xuất các biện pháp và kiến nghị áp dụng hình thức đầu tư PPP để huy động vốn ngoài NSNN cho thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam trong thời gian tới được trình bày cụ thể trong chương 4 của luận án.

CHƯƠNG 4

GIẢI PHÁP CHỦ YẾU ĐỂ ÁP DỤNG THÀNH CÔNG HÌNH THỨC
ĐẦU TƯ PPP NHẪM HUY ĐỘNG VỐN NGOÀI NGÂN SÁCH
NHÀ NƯỚC XÂY DỰNG ĐƯỜNG CAO TỐC Ở VIỆT NAM

4.1. Dự báo nhu cầu vốn đầu tư và khả năng đáp ứng vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2030

4.1.1. Nhu cầu vốn đầu tư cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2020

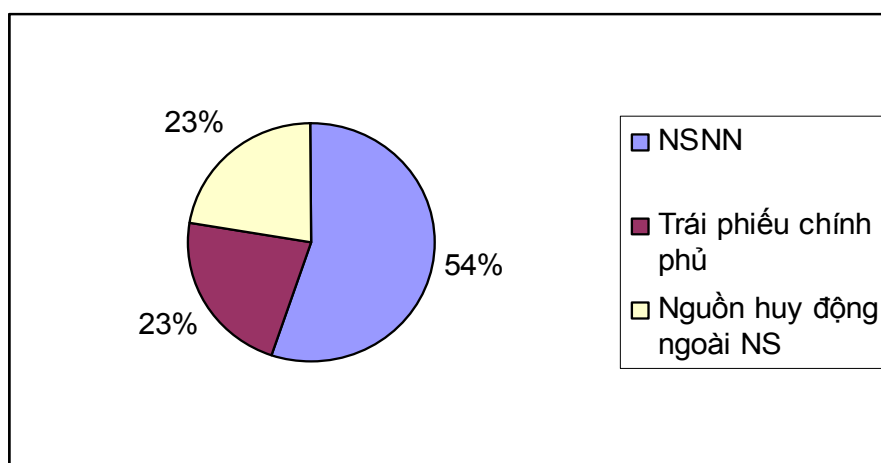
Giai đoạn từ 2010 – 2020, Việt Nam thể hiện quan điểm phát triển kinh tế xã hội với tốc độ nhanh gắn liền với phát triển bền vững. Để đạt được mục tiêu mang tầm chiến lược đó, trước tiên, Việt Nam cần phải gia tăng vốn đầu tư hơn nữa cho phát triển kết cấu hạ tầng, đặc biệt là hệ thống đường bộ hiện đại. Và để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững thì cần phải đảm bảo sử dụng tiết kiệm các nguồn tài nguyên, nguồn lực và phải đạt hiệu quả kinh tế, xã hội, song hành với việc bảo vệ môi trường. Vì vậy, nhu cầu về vốn cho phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có hệ thống đường cao tốc ở Việt Nam là rất lớn, mà nguồn vốn NSNN lại hạn hẹp, đây thực sự là thách thức với Việt Nam.

Bảng 4.1. Dự báo nhu cầu vốn đầu tư (Bộ GTVT trực tiếp quản lý)

Đơn vị: Tỷ VND

Nguồn	Giá trị
NSNN	110.000 (chiếm 55%)
Trái phiếu chính phủ	45.000 (chiếm 22,5%)
Nguồn huy động ngoài NS	45.000 (chiếm 22,5%)
Tổng số	200.000 (100%)

Nguồn: Báo cáo Đánh giá thực trạng và giải pháp phát triển KCHT, 2010, Bộ GTVT



Nguồn: Báo cáo Đánh giá thực trạng và giải pháp phát triển KCHT, 2010, Bộ GTVT

Thiếu nguồn vốn đầu tư các dự án sẽ rơi vào vòng luẩn quẩn, các công trình chậm tiến độ; biến động giá cả làm lượng vốn đầu tư vì thế mà tăng lên. Các dự án phải điều chỉnh tăng vốn đầu tư nhiều lần, như dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình từ 3.800 tỷ đồng, điều chỉnh lần 1 lên 7.000 tỷ đồng và điều chỉnh lần 2 là 8.974 tỷ đồng; Dự án đường cao tốc Sài Gòn – Trung Lương từ 6.000 tỷ đồng lên 10.000 tỷ đồng; Dự án đường cao tốc Láng – Hòa Lạc từ 3.700 tỷ đồng lên 7.500 tỷ đồng...

Theo ước tính của đại diện Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, để đạt mục tiêu tăng trưởng GDP năm 2020 tăng 2,2 lần so với 2010, GDP bình quân đầu người khoảng 3000 - 3200 USD, nhu cầu về vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng tương xứng với mục tiêu phát triển phải từ khoảng 9 - 10% GDP như giai đoạn vừa qua phải nâng lên ít nhất là bằng 11% GDP. Như vậy vào những năm cuối thập kỷ cần tới khoảng 30- 35 tỷ USD/năm, giai đoạn vừa qua là 9 - 10 tỷ USD/năm.

Cụ thể: Số dự án đề xuất (2011 - 2030) là 44 dự án với tổng vốn đầu tư 67.648 USD, trong đó NSNN là 47.354 triệu USD; Số dự án đã cam kết là 12 dự án với tổng số vốn đầu tư là 11.691 triệu USD, NSNN là 8.184 triệu USD; Các dự án ưu tiên cao nhất (2011 - 2020) là 7 dự án với tổng vốn đầu tư là 7.169 triệu USD, trong đó vốn NSNN là 5.019 triệu USD; Chương trình trọng điểm (2011 – 2020) có 19 dự án với tổng vốn đầu tư là 18.860 triệu USD, trong đó vốn NSNN là 13.202 triệu USD. Nếu chỉ trông chờ vào vốn như vốn NSNN, phát hành trái phiếu, vốn

vay ODA thì không thể đáp ứng được nhu cầu, vì những nguồn đã nêu trên dù có huy động hết cũng chỉ đáp ứng 40%, phần còn lại (60%) phải huy động từ nguồn vốn ngoài NSNN. Chính vì vậy, Việt Nam cần thiết phải áp dụng mô hình đầu tư, mà phần huy động vốn phải làm thế nào để mang tính đột phá, mới có đủ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu chiến lược đã định ra.

4.1.2. Dự báo nhu cầu về vốn đầu tư ngoài ngân sách cho xây dựng cơ sở hạ tầng, trong đó ưu tiên cho đường cao tốc ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo

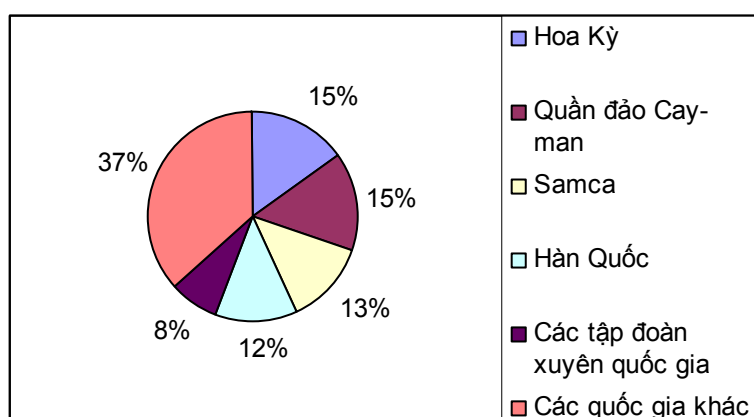
Hiện tại, đã có đến 43 quốc gia và vùng lãnh thổ có dự án đầu tư ở Việt Nam. Tổng số dự án FDI được cấp phép từ năm 1988 đến năm 2008 đã lên tới 10.981 dự án, đạt tổng số vốn đăng ký trên 163,607 tỷ USD, riêng năm 2007, Việt Nam thu hút được 21,347 Tỷ USD, trong đó giải ngân được 8,030 tỷ USD; trong hai năm 2008 và 2009 kết quả đạt được là 64 tỷ USD đăng ký và 12 tỷ USD thực hiện năm 2008, con số này của năm 2009 là 21,482 tỷ USD và 10 tỷ USD; bốn tháng đầu năm 2010 vốn FDI đăng ký là 5,92 tỷ USD và thực hiện là 3,4 tỷ USD; tăng 36% so với cùng kỳ năm 2009. Như vậy, có thể nói trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu và cạnh tranh gay gắt thì kết quả đạt được trong việc huy động nguồn vốn FDI của năm 2009 và 2010 đã thể hiện cố gắng nỗ lực của Việt Nam trong vận động xúc tiến đầu tư và cải thiện môi trường đầu tư (chỉ tiêu trong năm 2009 là 20 tỷ USD vốn cam kết và 8 tỷ USD vốn thực hiện). Tuy vốn cam kết đạt được của năm 2009 giảm so với năm 2008, nhưng chỉ tiêu quan trọng là vốn thực hiện chỉ bị giảm 13% (ở nhiều nước trong khu vực, vốn này bị cắt giảm tới 20%- 30%). Không chỉ đạt được kết quả đáng ghi nhận về tốc độ giải ngân trong bối cảnh vốn huy động mới và vốn tăng thêm sụt giảm mà Việt Nam còn tăng được số dự án, quy mô vốn của dự án, Nếu quy mô vốn bình quân của một dự án FDI năm 2007 chỉ là 12,12 triệu USD, đến năm 2008 quy mô vốn đã đạt 51,47 triệu USD, 2009 đạt 19,43 triệu USD. Các đối tác đầu tư cũng có sự thay đổi theo hướng tích cực từ những quốc gia và vùng lãnh thổ châu Á sang các nước thuộc châu Âu, Mỹ. Kết quả nghiên cứu cho thấy, hiện nay nhà đầu tư lớn nhất vào Việt Nam là Mỹ, với tổng vốn đăng ký là 9,8

tỷ USD (chiếm 45,6% tổng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam); tiếp theo là Quần đảo Cay-man: 2,02 tỷ USD (chiếm 9,4%); Samca: 1,7 tỷ USD (chiếm 7,9%); Hàn Quốc: 1,66 tỷ USD (chiếm 7,7%). Ngoài ra có một số tập đoàn xuyên quốc gia lớn đầu tư vào Việt Nam với những dự án quy mô lớn có tổng vốn đăng ký trên 1 tỷ USD. Thể hiện ở bảng sau đây,

Bảng 4.2. Vốn đầu tư đăng ký vào Việt Nam của một số nước có tỷ trọng cao

Đơn vị : Tỷ USD

Nước, vùng	Giá trị và tỷ lệ
Hoa Kỳ	9,8 (45,6%)
Quần đảo Cay-man	2,02 (9,4%)
Samca	1,7 (7,9%)
Hàn Quốc	1,66 (7,7%)
Các tập đoàn xuyên quốc gia	1 (7%)
Các quốc gia khác	4,9 (22,4%)



Nguồn: Báo cáo Tình hình thực hiện các dự án trọng điểm, 2008, Bộ KH & ĐT

Nguồn vốn FDI và những lĩnh vực có vốn FDI, đã góp phần đưa nền kinh tế Việt Nam vượt qua đáy suy giảm, duy trì tốc độ tăng trưởng dương với mức tăng 5,32%. Các doanh nghiệp có vốn FDI còn đóng góp rất lớn trong việc giải quyết vấn đề công ăn việc làm tại Việt Nam, thu hút được 1,7 triệu lao động, tạo ra 17,5% GDP, 43,4% giá trị sản xuất công nghiệp trong năm 2009.

Tuy nguồn vốn FDI vào Việt Nam đã đạt được những kết quả nêu trên, song nguồn vốn này ở Việt Nam vẫn còn bộc lộ những hạn chế: Đó là về cơ cấu phân bổ FDI vào Việt Nam vẫn chưa hợp lý, hiện tại lĩnh vực dịch vụ lưu trú và ăn uống thu hút sự quan tâm của các nhà đầu tư vốn FDI nhất (với 8,8 tỷ USD cấp mới và tăng thêm). Trong đó, có 32 dự án cấp mới (tổng vốn đầu tư là 4,9 tỷ USD), và 8 dự án tăng thêm vốn (với số vốn tăng thêm là 3,8 tỷ USD). Đứng thứ hai là lĩnh vực bất động sản (7,6 tỷ USD vốn đăng ký mới và tăng thêm). Lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo có quy mô vốn đăng ký đứng thứ ba trong năm 2009...

Ông Simon Ellis, chuyên gia cao cấp về giao thông của Ngân hàng Thế giới đã ước tính, chi phí cho chương trình phát triển đường cao tốc của Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng. Nếu ban đầu Việt Nam cần 15.000 tỷ đồng (tương đương 0,9 tỷ đô la Mỹ) thì nay Cục Đường bộ Bộ giao thông tính toán lại cho thấy, cần tới 22.000 tỷ đồng (tương đương 1,3 tỷ đô la Mỹ), mỗi năm số tiền này ước tính chiếm 1,5-2,2% GDP và là một sức ép lớn, đặc biệt khi lạm phát và khủng hoảng tài chính như giai đoạn hiện nay. Do đó, nguồn vốn FDI cũng là một nguồn vốn mà Chính phủ cần quan tâm cho đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

Theo đánh giá của ADB, trong vòng 5 năm, từ 2006 - 2010, nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng Việt Nam vào khoảng 140 tỷ đô la Mỹ (trung bình 28 tỷ/năm). Tuy nhiên, lượng vốn còn rất thấp so với nhu cầu phát triển thực tế của các dự án giao thông, đặc biệt là các dự án đường cao tốc. Về mặt tích cực, đây được xem là cơ hội đầu tư cho các doanh nghiệp theo hình thức PPP, hình thức đầu tư này sẽ không chỉ giúp giảm áp lực về vốn mà còn tăng hiệu quả đầu tư, cũng có thể coi đây là thể hiện sự quan tâm của Chính phủ tới đời sống kinh tế của đất nước.

Chính phủ đã tập trung mọi nguồn lực ưu tiên vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải. Ngay sau khi Chính phủ Hoa Kỳ bỏ cấm vận và thiết lập quan hệ bình thường hóa với Việt Nam, theo đó, các tổ chức tài chính quốc tế và nhiều nhà tài trợ nối lại quan hệ với Việt Nam, nhờ vậy, Việt Nam được bổ sung một nguồn lực ODA đáng kể cho đầu tư phát triển giao thông vận tải; Các nguồn vốn đầu tư từ NSNN, vay tín dụng ưu đãi, Chính phủ đã phát hành trái phiếu Chính phủ. Đồng

thời hoàn chỉnh cơ chế chính sách để huy động vốn đầu tư, huy động các nguồn vốn ngoài NSNN bằng nhiều hình thức PPP: BOT, BT, BTO, nhượng bán quyền thu phí để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, trong đó có các dự án xây dựng đường cao tốc; công tác huy động vốn được đặc biệt chú trọng.

Việt Nam đã chủ động kêu gọi và đàm phán với Chính phủ, nhà tài trợ Quốc tế trong huy động và sử dụng vốn ODA một cách kịp thời, đóng vai trò to lớn và hết sức hiệu quả trong việc thực hiện một số dự án xây dựng đường cao tốc. Tăng cường thể chế và chuyển giao công nghệ ngành Giao thông vận tải theo hướng hội nhập;

Công tác quản lý và thực hiện đầu tư xây dựng dự án đã được tăng cường, chấn chỉnh, đảm bảo tiến độ, chất lượng dự án đầu tư, an toàn lao động trong thi công và phát triển bền vững môi trường.

Nhà nước đã cho phép cấp vốn đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng nằm trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được thực hiện từ nhiều nguồn vốn như NSNN, tín dụng đầu tư của Nhà nước, vay vốn ngân hàng thương mại, vốn ODA, vốn FDI, vốn của doanh nghiệp và các nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác... Riêng vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước được ngân hàng Phát triển triển khai bằng nhiều hình thức tài trợ: tín dụng đầu tư, hỗ trợ sau đầu tư, ODA, bảo lãnh doanh nghiệp vừa và nhỏ vay vốn ngân hàng thương mại.

4.1.3. Tổng hợp nhu cầu và khả năng cung ứng vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

Việt Nam là nước có tỷ trọng vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng thời gian gần đây, ở mức cao so với thế giới, nhưng cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế xã hội. Theo phân tích, đánh giá của Ngân hàng thế giới và ngân hàng ADB, để duy trì mức tăng trưởng như hiện nay Việt Nam cần tăng thêm đầu tư vào cơ sở hạ tầng bằng 11- 12% GDP. Vấn đề này đã được lãnh đạo Bộ Kế hoạch - Đầu tư, khẳng định "đầu tư vào cơ sở hạ tầng phải tăng gấp đôi sự phát triển kinh tế, nếu không cơ sở hạ tầng sẽ là lực cản"

Với mục tiêu trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, nhu cầu về vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc, là rất lớn để Việt Nam có thể xây dựng được một hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ và phát triển. Chính vì vậy, nhu cầu gia tăng vốn từ nay đến 2020 cho thực hiện mục tiêu chiến lược thực sự cấp thiết. Việc huy động vốn cho phát triển đường bộ trong giai đoạn hiện nay là một thách thức, một thách thức lớn khác ảnh hưởng đến khả năng huy động vốn đầu tư ngoài NSNN, đó là Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình thấp, nên vốn ODA (hiện đang là nguồn vốn chủ yếu tài trợ cho các dự án kết cấu hạ tầng) sẽ giảm dần rồi chấm dứt hẳn. Thêm vào đó, những năm tới cũng sẽ là thời gian trả nợ cho phần lớn các khoản vay ODA trước đây. Đó là những lý do gây nên tình trạng thiếu hụt tài chính cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, đặc biệt là xây dựng đường cao tốc.

4.1.3.1. Thực tế đáp ứng từ nguồn NSNN và có tính chất NSNN giai đoạn 2006 – 2010

- Trong tổng nhu cầu vốn của giai đoạn 2006 – 2010 (200.000 tỷ), vay vốn ODA khoảng 55.000 tỷ; phát hành trái phiếu khoảng 45.000 tỷ; vốn NSNN trong nước khoảng 55.000 tỷ và huy động nguồn vốn ngoài NSNN khoảng 45.000 tỷ để xây dựng các tuyến đường cao tốc tại các vùng kinh tế trọng điểm và tại các thành phố lớn.

- Tình hình huy động vốn như sau:

+ Nguồn vốn nước ngoài (56.500 tỷ): Mức vốn này được xác định trên cơ sở các dự án đã có sự quan tâm của các nhà tài trợ. Song với Việt Nam vấn đề quan trọng cần quan tâm là khả năng giải ngân. Do đó, để đạt được mức vốn nói trên, mức giải ngân vốn nước ngoài trong 5 năm tới bình quân cao gấp 2,5 lần mức giải ngân hiện nay.

+ Nguồn vốn NS trong nước (55.444 tỷ) để bố trí vốn đối ứng (14.822 tỷ), trả nợ (736 tỷ), trả nợ ứng theo QĐ 910 (2.033 tỷ), trả nợ Quỹ HTPT (4.089 tỷ), trả nợ ứng Bộ Tài chính (800 tỷ), còn lại cho các dự án chuyển tiếp (2.531 tỷ), hoàn thành các dự án đình hoãn (1.128 tỷ), khởi công mới một số dự án (13.810 tỷ), góp

vốn cho các dự án BOT (15.029 tỷ). Đây là số vốn tối thiểu để bố trí vốn đối ứng, trả các khoản nợ và đầu tư những dự án tại các khu vực khó khăn, không có khả năng hoàn vốn, nhưng rất cấp bách nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển của các địa phương và đảm bảo an toàn giao thông.

4.1.3.2. Khả năng đáp ứng từ nguồn NSNN và có tính chất NSNN giai đoạn tiếp theo.

Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2007 của WB, đầu tư hàng năm vào kết cấu hạ tầng của Việt Nam chiếm từ 9-10% GDP (tỷ trọng này là đã rất cao so với các nước trên thế giới). Tuy nhiên, để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, cũng theo đánh giá của WB và của ADB, để duy trì mức tăng trưởng như dự kiến hiện nay, Việt Nam cần tăng thêm đầu tư vào kết cấu hạ tầng đạt 11-12% GDP. Với mức bố trí như hiện nay khả năng 5 năm tới NSNN (Vốn NN và vốn NS trong nước) chỉ bố trí được khoảng 45.000 tỷ đạt 40% nhu cầu, như vậy còn thiếu khoảng 66.944 tỷ.

Nguồn trái phiếu Chính phủ (45.000 tỷ): Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định và chỉ dành cho một số dự án nhất định, chủ yếu là dành cho các vùng khó khăn, miền núi, hải đảo.

Phần còn lại, huy động từ khu vực ngoài NSNN.

Nếu ba nguồn vốn trên huy động đủ, thì Việt Nam cơ bản có đủ nguồn vốn để thực hiện các dự án đường cao tốc hiện có. Song, nếu NSNN gặp khó khăn, buộc phải giãn tiến độ một số dự án sau năm 2010. Vấn đề cấp bách là làm thế nào huy động được khoảng 45.000 tỷ vốn ngoài NSNN để xây dựng các tuyến đường cao tốc. Để đáp ứng nhu cầu phát triển hệ thống đường bộ hiện đại, mới có thể thực hiện được mục tiêu chiến lược vào năm 2020, và trước mắt có thể giải quyết tình trạng ùn tắc giao thông tại các vùng kinh tế trọng điểm và các thành phố lớn. Nếu không huy động được các nguồn vốn này, sẽ rất khó có thể thực hiện được các công trình dự án đường cao tốc ở Việt Nam..

4.1.4. Áp dụng Phân tích SWOT trong huy động vốn ngoài NSNN đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam:

Để có thể tăng cường huy động vốn ngoài NSNN đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, các nhà làm chính sách nên áp dụng Phân tích SWOT trong huy động vốn

<p style="text-align: center;">Điểm mạnh</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nằm trong mục tiêu chiến lược CNH và HĐH đất nước của Chính phủ, - Quỹ đất cho xây dựng và phát triển đường cao tốc đủ lớn, - Được sự đồng thuận của cả hệ thống chính trị. 	<p style="text-align: center;">Điểm yếu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Các doanh nghiệp ở khu vực tư nhân đều có điểm xuất phát thấp, vốn điều lệ chưa đủ mạnh. - Chưa có kinh nghiệm đầu tư xây dựng đường cao tốc. - Đội ngũ tham gia xây dựng đường cao tốc chưa được đào tạo bài bản.
<p style="text-align: center;">Cơ hội</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nhiều tập đoàn kinh tế lớn ở các nước sẵn sàng tham gia đầu tư xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, - Có nhiều bài học kinh nghiệm từ các nước đi trước, cả thành công và chưa thành công, -Được sự ủng hộ của WB,ADB, JIBIC,.. 	<p style="text-align: center;">Thách thức</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tổng vốn đầu tư cho một dự án đường cao tốc quá lớn. - Thời gian thu hồi vốn dài, - Các tiêu chuẩn để quyết định đầu tư khó xác định. - Chưa có cơ quan đầu mối đủ thẩm quyền giải quyết mọi vấn đề về đường cao tốc ...

Qua phân tích, sẽ giúp cho các nhà làm chính sách nhìn nhận và trong việc đưa ra các chính sách sao cho khai thác được điểm mạnh, tận dụng được thời cơ, khắc phục điểm yếu và sẵn sàng đương đầu với thách thức trong huy động vốn thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc cho giai đoạn tiếp theo.

4.2. Quan điểm định hướng về huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

Chủ trương đúng đắn của Đảng, Nhà nước thể hiện tại các Nghị quyết Đại hội Đảng từ năm 1986 (Đại hội Đảng VI) đến nay, trong đó ưu tiên đầu tư phát triển

giao thông vận tải, đặc biệt là xây dựng cơ sở hạ tầng, trong đó có đầu tư xây dựng mạng lưới đường cao tốc, để cơ sở hạ tầng giao thông đi trước một bước tạo tiền đề và góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển; về mặt pháp lý, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đã dần hoàn thiện về cơ bản, tạo ra môi trường ổn định, thông thoáng và đồng bộ, trong đó đặc biệt là lĩnh vực xây dựng cơ bản và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng.

Như vậy, kiên định thực hiện mục tiêu CNH và HĐH đất nước, Việt Nam nỗ lực tập hợp lực lượng, đặc biệt là các nguồn lực tài chính cho phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, trong đó có đường cao tốc, phá vỡ ”điểm nghẽn ” của sự phát triển.

Định hướng đến năm 2030:

- Về cơ bản, đáp ứng được nhu cầu vận tải và dịch vụ vận tải của xã hội với chất lượng cao, đạt tiêu chuẩn quốc tế, nhanh chóng, êm thuận, an toàn; kết nối được với các phương thức vận tải khác, nhất là các điểm chuyển tải hành khách đường dài với vận tải hành khách đô thị.
- Hoàn thiện và cơ bản hiện đại hóa mạng lưới kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ; tiếp tục xây dựng các đoạn tuyến, tuyến đường cao tốc, đường đô thị, đường vành đai, đảm bảo giao thông thuận tiện, thông suốt.
- Chính phủ thực hiện chức năng phục vụ nhân dân, chuyển từ tư duy “quản lý” sang tư duy “phục vụ”, cung ứng và cho phép người dân cùng với Nhà nước hợp tác cung ứng dịch vụ công. Công trình đường cao tốc – một loại hàng hóa công khi được hoàn thành, sẽ giúp xã hội có thêm một lựa chọn khi tham gia giao thông.

Bộ Giao thông vận tải chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính xây dựng cơ chế tạo vốn để đầu tư mạng đường cao tốc, theo hướng khuyến khích mọi thành phần kinh tế trong và ngoài nước tham gia đầu tư xây dựng.

4.3. Các giải pháp chủ yếu nhằm huy động vốn ngoài ngân sách cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam thông qua hình thức PPP.

Như phân tích ở chương 3, một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tiến độ thực thi các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam chưa đạt, như thiếu vốn

đầu tư, quy hoạch chưa đạt theo chuẩn quốc tế, thiếu kinh nghiệm về huy động vốn ngoài NSNN cho thực hiện xây dựng dự án, căn cứ pháp lý cho hoạt động này chưa được luật hóa, chưa có một cơ quan đầu mối có đủ thẩm quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến dự án xây dựng đường cao tốc... Vì vậy, để khắc phục những nguyên nhân cơ bản này, trong chiến lược lâu dài, Chính phủ cần thực hiện tốt chức năng hoạch định chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong mối tương quan mật thiết với lĩnh vực huy động vốn đầu tư, đặc biệt là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có giao thông đường bộ. Cần phải nâng cao chất lượng quy hoạch tổng thể, có chính sách huy động đồng bộ các nguồn vốn, phù hợp với quy hoạch ngành, lãnh thổ và lĩnh vực ưu tiên. Nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý đầu tư với việc hoàn thiện bộ máy tổ chức, có quy trình chuẩn về bộ thủ tục hành chính trong đầu tư và xây dựng. Các cơ chế chính sách đầu tư phải thống nhất, đồng bộ, đơn giản dễ hiểu thì sẽ dễ thực hiện và cũng dễ kiểm tra, và mục đích là thực hiện được chiến lược phát triển đất nước.

4.3.1. Giải pháp phối hợp các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

Chính phủ cần nhanh chóng cải thiện và đồng nhất môi trường đầu tư để tạo điều kiện cho việc khai thác các nguồn vốn đầu tư phát triển trong các thành phần kinh tế. Sử dụng hiệu quả các công cụ như kế toán, kiểm toán, tư pháp hỗ trợ đảm bảo kinh doanh cạnh tranh lành mạnh. Sớm xây dựng và hoàn thiện khung pháp luật phù hợp với hình thức đầu tư PPP, một hình thức đầu tư đang được kỳ vọng tạo bước đột phá trong huy động vốn đầu tư cho xây dựng và phát triển đường bộ hiện đại ở Việt Nam.

Thực tiễn hoạt động đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trong những năm qua cho thấy, hệ thống kết cấu hạ tầng Việt Nam hiện nay chủ yếu được xây dựng trên cơ sở các nguồn lực của Chính phủ, từ NSNN: bao gồm các khoản thu ngân sách và các nguồn vốn khác huy động qua NSNN.

Để thực hiện thành công mục tiêu chiến lược, kế hoạch tăng trưởng kinh tế đến năm 2015 và đến năm 2020, đồng thời duy trì mức huy động vốn đầu tư phát

triển hạ tầng, đang được đánh giá là khá cao trong những năm gần đây. Tổng mức đầu tư theo yêu cầu có thể đáp ứng được. Tuy nhiên thực tế đã xảy ra đó là khả năng về vốn vay ODA sẽ giảm, trong khi mức huy động vốn từ NSNN là khá cao, khó có khả năng cân đối. Do vậy, để đáp ứng nhu cầu vốn, việc huy động các nguồn vốn từ khu vực ngoài ngân sách, từ tư nhân thông qua việc áp dụng các hình thức đầu tư như đã phân tích ở chương 2 và 3, đang được kỳ vọng là nguồn bổ sung hữu hiệu, có khả năng là lời giải tối ưu cho bài toán thiếu vốn để phát triển đường bộ và đường cao tốc ở Việt Nam. Muốn đạt được điều đó, đảm bảo nguồn vốn nói trên, cần có những giải pháp sau đây.

4.3.1.1. Điều chỉnh cơ chế sử dụng vốn ngân sách nhà nước

Nguồn vốn NSNN cho phát triển hạ tầng phải được sử dụng tập trung cho các công trình trọng điểm, giải quyết nhu cầu đầu tư đối với các dự án công trình ít mang lại lợi nhuận, lợi ích về kinh tế tài chính trực tiếp, đây là những dự án được đánh giá là kém hấp dẫn đối với khu vực tư. Đồng thời, nguồn vốn NSNN được sử dụng hợp lý trong việc tham gia các công trình, dự án hạ tầng, đầu tư theo mô hình đối tác công tư nhằm đảm bảo độ tin cậy, chia sẻ rủi ro trong đầu tư phát triển và kinh doanh các công trình dự án đường cao tốc thực hiện theo mô hình PPP. Ngoài ra, vốn NSNN cần được sử dụng để tạo điều kiện hình thành và phát triển thị trường hấp dẫn trong đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, trong đó có các dự án đường cao tốc, như giải phóng mặt bằng, tạo điều kiện để dự án có lợi ích kinh tế tài chính trực tiếp, hấp dẫn các nhà đầu tư khu vực tư tham gia.

Tăng cường việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu công trình để tạo nguồn vốn đầu tư phát triển, đặc biệt là với các công trình trọng yếu, điều này giúp các dự án đang còn tạm dừng vì thiếu vốn, tiếp tục được hoàn thành.

4.3.1.2. Mở rộng hình thức đầu tư để huy động vốn từ khu vực tư, bao gồm cả đầu tư nước ngoài

Với thực tế về mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế đất nước, nhu cầu về vốn đầu tư lớn, khả năng đáp ứng của NSNN có hạn, sự tham gia của khu vực tư

đang được kỳ vọng tạo bước đột phá trong giải quyết vấn đề thiếu vốn, là nguồn lực thay thế hiệu quả cho phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc. Nhưng, vấn đề đặt ra là làm thế nào để huy động được nguồn vốn này? Làm thế nào để hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân góp vốn đầu tư? Các vấn đề đã được nêu ra trong đánh giá các dự án đường cao tốc điển hình ở chương 3, và các nguyên nhân dẫn đến những vấn đề đó, để giải quyết triệt để, giải pháp cho vấn đề này như sau.

- *Thứ nhất*, tăng tính hấp dẫn của các dự án PPP, theo Quyết định 71/2010/QĐ-CP thì các dự án PPP, vốn góp của Nhà nước đến 30% tổng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước. Song phần góp vốn của Nhà nước như thế vẫn có thể chưa thực sự hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân tham gia, nên cần thiết nghiên cứu, học tập kinh nghiệm Nhật Bản để đưa ra tỷ lệ hỗ trợ vốn đầu tư từ NSNN hợp lý hơn. Đã có quốc gia, tỷ lệ vốn góp của Nhà nước đến 49%, đặc biệt là trong thời kỳ đầu của công cuộc kiến tạo đường cao tốc, để tăng tính hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân, bên cạnh đó cần có cơ chế giám sát để sử dụng nguồn vốn này một cách có hiệu quả.

- *Thứ hai*, Cần có chính sách để khơi thông các kênh huy động vốn. Kinh nghiệm của các nước phát triển cho thấy, một trong những nhân tố thành công đó là khả năng tiếp cận các khoản vốn vay, có thể là vay ưu đãi thông qua thị trường tài chính trong và ngoài nước. Để các nhà đầu tư thực hiện dự án PPP xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam có thể tiếp cận được với các nguồn tài chính quốc tế, trong ngắn hạn, Chính phủ có thể thực hiện việc đảm bảo về tỷ giá và mức doanh thu tối thiểu, còn trong dài hạn Chính phủ cần tạo dựng thị trường tài chính phát triển đồng bộ, đạt mức tín nhiệm theo thông lệ chung của khu vực và quốc tế.

- *Thứ ba*, Đổi mới chính sách thu phí, bồi hoàn theo hướng người sử dụng công trình đường cao tốc phải trả phí ở mức phí xấp xỉ bồi hoàn được chi phí đầu tư hạ tầng., mức phí hiện nay là thấp so với khu vực và trên thế giới. Nếu với mức phí hợp lý và phù hợp cộng với các quy định nghiêm ngặt của Chính phủ đối với người tham gia giao thông khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng cũng tạo thêm hấp dẫn với nhà đầu tư. Cần có chính sách giá cả hợp lý đảm bảo lợi ích của nhà đầu tư cũng như khả năng chi trả của doanh nghiệp và người dân.

- *Thứ tư*, Tăng cường hiệu quả của hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng, trong đó có đường cao tốc, trong quản lý hoạt động này, cần có cơ chế cạnh tranh, để nâng cao chất lượng công trình, đồng thời tìm được nhà đầu tư đủ năng lực tài chính. Tăng cường quản lý giám sát, nâng cao hiệu quả vốn đầu tư từ NSNN. Đảm bảo hiệu quả đầu tư, phía Nhà nước từ xác định chủ trương, lập và phê duyệt dự án đến triển khai thực hiện dự án, các biện pháp hữu hiệu chống lãng phí, thất thoát, tham nhũng trong đầu tư, xây dựng. Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá các dự án đầu tư và thực hiện công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra việc quản lý và sử dụng các dự án đầu tư bằng nguồn vốn Nhà nước. Nên công khai các dự án bằng nguồn vốn NSNN để người dân được biết, từ đó có thể sẻ chia với Nhà nước trong việc tạo nguồn vốn thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc. Đề cao trách nhiệm giám sát của Quốc hội đối với các công trình trọng điểm quốc gia, của HĐND đối với các dự án đầu tư trên địa bàn; tăng cường giám sát cộng đồng, giám sát nhân của nhân dân, hoàn thiện cơ chế, chính sách để người dân kiểm tra công việc có liên quan đến sử dụng NSNN, đất đai, tài sản của Nhà nước, đó cũng là nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Chính phủ cần có cơ chế, chính sách để biến đất đai tài nguyên thành nguồn lực để đầu tư phát triển đường cao tốc.

4.3.1.3. Áp dụng các mô hình đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách theo hướng tăng trách nhiệm và mức đóng góp của người sử dụng các dịch vụ cũng như các công trình đường cao tốc

Qua thực tế cho thấy, để có thể bổ sung vào nguồn vốn cho đầu tư phát triển các công trình đường cao tốc, đồng thời nâng cao trách nhiệm của người sử dụng, của toàn xã hội đối với việc bảo vệ, bảo trì các công trình đường cao tốc. Chính vì vậy việc nghiên cứu để hình thành các quỹ như quỹ bảo trì công trình đường bộ và đường cao tốc là rất cần thiết. Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, thực hiện việc hình thành và quản lý tốt các quỹ này, có thể huy động được nguồn vốn đáng kể từ sự đóng góp của người sử dụng, từ hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân... Hơn nữa từ thành công của việc thực hiện quản lý các quỹ nói trên, có thể nâng cao ý thức của người dân, của người trực tiếp sử

dụng công trình, từ sự tiết kiệm được nguồn vốn cho xã hội, các nguồn vốn đó có thể được sử dụng cho các mục tiêu quan trọng khác của Chính phủ.

4.3.1.4. Hình thành các định chế tài chính, tạo thêm các kênh huy động vốn đầu tư phát triển đường cao tốc có hiệu quả.

Để có thể tập hợp một cách hiệu quả các nguồn lực từ các thành phần trong nền kinh tế, từ bài học kinh nghiệm thành lập Quỹ đường bộ của Nhật Bản, Chính phủ cần xem xét thành lập một định chế tài chính, cụ thể là định chế tín dụng, như ***Ngân hàng đầu tư phát triển đường bộ và đường cao tốc Việt Nam***. Ngân hàng hoạt động trên cơ sở nguồn vốn đầu tư ban đầu được đảm bảo bằng nguồn NSNN, và tiếp đó là các nguồn lực huy động rộng rãi từ các thành phần trong nền kinh tế, các tổ chức và dân cư. Ngân hàng này thực hiện việc huy động vốn đầu tư phát triển các công trình đường bộ và đường cao tốc.

4.3.1.5. Đổi mới tư duy đầu tư phát triển đường bộ, xác định rõ vai trò của Nhà nước trong đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

Theo xu thế thời đại, trong việc cung ứng dịch vụ công, Nhà nước phải chuyển hướng đầu tư từ trực tiếp sang việc tạo dựng môi trường, tạo cơ chế khuyến khích khu vực tư tham gia. Đặc biệt là với những dịch vụ, hàng hóa khả năng mang lại lợi nhuận như đường cao tốc, Chính phủ cần hoàn thiện hệ thống pháp luật về xây dựng và phát triển đường cao tốc, để khu vực tư sẵn sàng tham gia góp vốn với Nhà nước, điều này, chẳng những Nhà nước có thể giải bài toán thiếu vốn, mà còn có thể tận dụng được các kinh nghiệm quản lý hiệu quả vốn đầu tư từ khu vực tư. Về việc cung ứng dịch vụ, hàng hóa công, Nhà nước nên ủy quyền cho khu vực tư làm những gì họ có thể làm tốt và sẵn sàng cũng như quyết tâm làm trong việc cung ứng dịch vụ, hàng hóa công. Nhà nước chỉ nên làm những gì khu vực tư không muốn làm vì không có lợi nhuận họ không tham gia, không được làm và không thể làm được vì vượt quá khả năng về tài chính của họ.

4.3.2. Giải pháp hoàn thiện hành lang pháp lý và các điều kiện để vận dụng các hình thức huy động vốn ngoài ngân sách xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam

Hoàn thiện hành lang pháp lý là một trong các điều kiện tiên đề để áp dụng các hình thức huy động vốn ngoài NSNN cho xây dựng các dự án đường cao tốc ở Việt Nam, cần tập trung vào các nội dung sau đây:

4.3.2.1. Ban hành luật Công – Tư (PPP).

Để tạo căn cứ pháp lý vững chắc cho khu vực tư tham gia dự án PPP xây dựng và phát triển đường bộ. Kinh nghiệm xây dựng và phát triển đường cao tốc ở các nước trên thế giới và khu vực cho thấy, các dự án áp dụng hình thức đầu tư BOT, BTO, BT hầu như sử dụng vốn tư nhân đến 100%, có nghĩa là Nhà nước ủy quyền cho tư nhân cung cấp hàng hóa công, Nhà nước chỉ quản lý bằng các quy định để đảm bảo về chất lượng, giá cả. Để đồng bộ thực hiện mục tiêu chiến lược của mình, Nhà nước cần sớm ban hành luật PPP, thực hiện việc huy động vốn từ khu vực ngoài NSNN có hiệu quả, phải có sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, đặc biệt là việc ban hành các văn bản pháp quy, các căn cứ pháp lý với vai trò nền tảng cho hoạt động xây dựng và phát triển mạng lưới đường cao tốc, cần sự thống nhất và thể hiện ý chí, quyết tâm cũng như sự hỗ trợ tích cực của Nhà nước đối với các lực lượng ngoài NSNN tham gia xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam. Như đã nêu nguyên nhân của những tồn tại ở chương 3, vì sao các nhà đầu tư tư nhân chưa mặn mà với chính sách khuyến khích hợp tác đầu tư PPP cho xây dựng đường cao tốc, một nguyên nhân cơ bản, đó là vì chưa có được những quy định đạt tính pháp lý cao, mới chỉ là các Nghị định và Quy chế thí điểm. Vì vậy, Chính phủ cần nhanh chóng luật hóa các chính sách về huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách cho xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

4.3.2.2. Xây dựng và hoàn thiện chính sách và hành lang pháp lý huy động vốn có hiệu quả

Nhà nước quản lý điều hành toàn bộ các hoạt động diễn ra trong xã hội bằng hệ thống các công cụ hữu hiệu. Trong đó, cơ chế chính sách là các công cụ vĩ mô vô

cùng quan trọng, nó vừa thể hiện ý chí, chức năng vốn có của Nhà nước, vừa hướng dẫn các công dân, các tổ chức tuân thủ các quy định đã được pháp luật thừa nhận, từ đó trật tự xã hội được chấp hành, mục đích quản lý được tuân thủ. Theo tinh thần đó, bất kỳ một hoạt động nào trong nền kinh tế cũng có các đạo luật tương ứng hướng dẫn quy định và bảo vệ cho hoạt động đó, có căn cứ pháp lý để phát triển bền vững.

Với mục tiêu chung của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Việt Nam phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Việt nam cần phải có nền công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ hiện đại với cơ cấu hợp lý, và trên hết, phải có hệ thống kết cấu hạ tầng hiện đại, đồng bộ thông suốt và hoàn chỉnh. Một Nhà nước hiện đại phải thể hiện vai trò chủ yếu là tạo khuôn khổ pháp lý cho các thành phần kinh tế tham gia trên các thị trường để phát triển công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ. Nhà nước hiện đại còn quản lý nhà nước bằng các công cụ hành chính, kinh tế, tài chính và các quy định của pháp luật, đồng thời Nhà nước hiện đại phải trực tiếp chăm lo đời sống cộng đồng và xã hội, mà việc phát triển, hoàn chỉnh hệ thống giao thông, kết cấu hạ tầng, vận hành thông suốt và hiệu quả cũng là thể hiện mối quan tâm của Chính phủ tới đời sống cộng đồng. Nhà nước cùng toàn dân phấn đấu đưa nền kinh tế phát triển, cải thiện chất lượng sống của người dân thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, đồng thời cũng là thể hiện mối quan tâm của Nhà nước đối với toàn xã hội.

Ở Việt Nam, Nhà nước đã nhận thức rõ vai trò trong quản lý nền kinh tế theo cơ chế thị trường, nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ, hàng hóa công đã được Nhà nước xã hội hóa bằng việc huy động sự tham gia của toàn dân, nhờ đó việc sử dụng vốn ngân sách cho lĩnh vực này được giảm bớt, để NSNN tập trung cho phát triển kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện tiền đề cho nền kinh tế phát triển. Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận, song để đạt mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đã đề ra cho giai đoạn 2010 – 2020 và những năm tiếp theo, đối với việc phát triển KCHT, Việt Nam còn phải cố gắng nhiều hơn nữa, và phải có những

giải pháp mang tính đột phá về huy động vốn đầu tư, và chỉ có thể là vốn đầu tư ngoài NSNN cho xây dựng và phát triển đường cao tốc, mới đạt được mục tiêu này.

Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông để tạo điều kiện tiền đề thúc đẩy kinh tế phát triển, đã được Đảng, Nhà nước và Chính phủ quán triệt; quan điểm này đã liên tục được khẳng định kể từ Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986) đến nay. Trong thời gian qua, Nhà nước đã ưu tiên vốn để phát triển cơ sở hạ tầng, hệ thống kết cấu hạ tầng GTVT được nâng cấp một bước, dịch vụ vận tải và công nghiệp GTVT có bước phát triển mạnh nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra; mục tiêu *đi trước một bước* vì thế, dường như thực hiện chưa đạt yêu cầu đề ra.

Chính vì vậy, đi đôi với tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô, để có thể huy động có hiệu quả các nguồn vốn cho đầu tư phát triển đường cao tốc, Chính phủ cần phải có chính sách cùng với các giải pháp hợp lý và đồng bộ cho việc áp dụng các hình thức đầu tư nhằm huy động vốn ngoài ngân sách. Cũng như hình thức đầu tư cho xây dựng và phát triển đường cao tốc BOT, BTO, BT,... các hình thức PPP này đòi hỏi phải có hành lang pháp lý hoàn thiện, thống nhất và ổn định để điều chỉnh hoạt động đầu tư. Các chính sách và giải pháp cần đáp ứng các yêu cầu sau :

4.3.2.3. Về công khai minh bạch trong quyền lợi và nghĩa vụ

Đối với hình thức đầu tư theo mô hình PPP, mặc dù đã có Quy chế thí điểm, song cũng cần nhấn mạnh và chi tiết hơn về *Phân tham gia của Nhà nước*, và phân tham gia này của Nhà nước được phân biệt với các hình thức góp vốn của nhà đầu tư. Đây là điểm còn khiến nhiều nhà đầu tư tư nhân e ngại. Và doanh nghiệp Nhà nước, theo Quy chế thí điểm thì chưa rõ là có được tham gia vào một dự án đường cao tốc đầu tư xây dựng theo mô hình PPP hay không. Tiêu chí nào để xác định một dự án là có tầm quan trọng và có quy mô lớn thì nhất thiết phải được lượng hóa, phải có quy định cụ thể. Cần công khai phân định trách nhiệm và quyền lợi của các bên tham gia dự án xây dựng công trình đường cao tốc, để các nhà đầu tư nghiên cứu trước khi đưa ra quyết định đầu tư.

4.3.2.4. Về quy chế đặc thù của dự án

Các dự án đường cao tốc đầu tư xây dựng theo mô hình PPP được hưởng các đảm bảo và cam kết của Chính phủ theo đề xuất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và được Chính phủ phê duyệt, hiện tại vẫn chưa có quy định rõ ràng về phạm vi cụ thể của các đảm bảo cũng như cam kết. Như đã phân tích ở chương 2, Quy chế thí điểm muốn thành công, cần có thêm những quy định mang tính đặc thù, mà thực tế thực hiện tại các dự án được nghiên cứu, hầu như đều có những quy định riêng biệt mang tính đặc thù, như điều chỉnh tổng mức vốn, gia hạn thời gian hoàn thành, như dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình... Nếu thực hiện Quy chế thí điểm ở 10 dự án đường cao tốc đã được Chính phủ lựa chọn mà thiếu quy chế đặc thù, sẽ khó có thể hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân tham gia, hoặc họ sẽ tham gia và trông chờ các quy định riêng của Chính phủ như một tiền lệ đã được áp dụng từ các dự án đường cao tốc đã thực hiện trước đó.

4.3.2.5. Về giải quyết tranh chấp

Trong Quy chế thí điểm, điều về giải quyết tranh chấp chưa được quy định rõ, các bên tham gia có thể đề cập đến vấn đề giải quyết tranh chấp trong Hợp đồng dự án, song chưa có quy định rõ để các bên có căn cứ xác định khi có tranh chấp xảy ra.

Đối với dự án xây dựng các công trình đường cao tốc, thời gian thực hiện dự án thường kéo dài, nên nếu chính sách và cơ chế đã được ban hành và ký kết thực hiện đầu tư bị thay đổi ngay trong quá trình thực hiện dự án, sẽ thực sự gây khó khăn cho các nhà đầu tư tham gia xây dựng công trình dự án. Do đó có thể ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư. Tuy vậy, với việc kéo dài thời hạn của một chính sách và cơ chế vì thực tế luôn biến động, có thể sẽ không còn phù hợp trong khi dự án vẫn đang thực hiện, đây lại là một thách thức cho các cơ quan quản lý Nhà nước. Chính vì vậy, việc tạo hành lang pháp lý, chính sách, cơ chế cần được phân tích, tính toán kỹ lưỡng, đầu tư vào việc đề ra chính sách, cơ chế sao cho đảm bảo ổn định và không ảnh hưởng đến việc thực thi công trình Dự án.

4.3.2.6. Cam kết mạnh mẽ của Nhà nước đối với hình thức đầu tư PPP.

Là hình thức đầu tư đang được kỳ vọng sẽ tạo bước đột phá trong việc giải bài toán thiếu vốn đầu tư trầm trọng hiện nay, không chỉ Nhà nước trông chờ vào mô hình PPP để giảm tải gánh nặng NSNN cho thực hiện mục tiêu chiến lược, mà ngay cả khu vực ngoài NSNN cũng hết sức quan tâm về những ưu đãi từ Nhà nước cho việc tham gia đầu tư của họ theo hình thức PPP. Một trong những hạn chế của hình thức đầu tư theo mô hình PPP cho xây dựng và phát triển đường cao tốc, đó là tính rủi ro cao. Thông thường, xây dựng các công trình đường bộ, đặc biệt là đường cao tốc, là hoạt động kinh doanh có lãi, nên chắc chắn sẽ có rủi ro. Vì vậy khi áp dụng hình thức đầu tư PPP, phía Nhà nước cần cam kết mạnh mẽ trong việc hạn chế rủi ro, đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp tham gia đầu tư xây dựng đường cao tốc. Ngoài các cam kết đảm bảo công khai minh bạch trong các quá trình lập danh mục dự án, nghiên cứu tiền khả thi, đấu thầu, đàm phán hợp đồng,.. Nhà nước cần đảm bảo cam kết trong việc ổn định cơ chế, chính sách. Các chính sách đã được triển khai áp dụng cho dự án cần được cam kết không có thay đổi trong suốt quá trình triển khai dự án. Quy trình triển khai dự án xây dựng các công trình đường cao tốc là một quy trình phức tạp, do đây là những dự án có quy mô vốn lớn, chi phí cao, thời gian triển thực hiện dài. Đặc biệt phức tạp khi có sự tham gia của khu vực tư nhân. Nhà nước cũng như các nhà đầu tư tư nhân cần thiết phải tiến hành công tác đào tạo cán bộ để có kiến thức và hiểu rõ về quy trình PPP trong thực hiện dự án cũng như khai thác đường cao tốc sau khi công trình hoàn thành.

4.3.2.7. Tăng cường sự ủng hộ của Nhà nước cho các dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP

Trong các dự án xây dựng công trình đường cao tốc đầu tư theo hình thức PPP, cũng như hầu hết các dự án đầu tư hệ thống giao thông khác, cần thiết có sự tham gia tích cực của Nhà nước. Vì đây còn là việc thực hiện chức năng vốn có của Nhà nước, đó là quản lý điều hành toàn bộ các hoạt động diễn ra trong xã hội và cung ứng các dịch vụ công cho cộng đồng. Với hàng loạt các công việc của một dự án đường cao tốc, ví dụ như giải phóng mặt bằng, một công việc ngoài tầm của

Doanh nghiệp Dự án, doanh nghiệp không thể đứng ra thực hiện được. Để có mặt bằng sạch, sẵn sàng cho việc thực thi công trình dự án, thực sự là một thách thức đối với doanh nghiệp. Đó là một công việc hết sức phức tạp vì liên quan không chỉ trực tiếp đến quyền lợi, đến lợi ích kinh tế của nhiều hộ dân, mà còn ảnh hưởng đến thói quen, phong tục tập quán của người dân ở các địa phương có dự án đi qua. Chính vì lẽ đó, việc giải phóng mặt bằng đã trở nên rất khó khăn, phức tạp và thực tế hiện nay ở Việt Nam đối với các công trình xây dựng, nhất là các công trình đường cao tốc, yêu cầu có mặt bằng rộng, việc giải phóng mặt bằng đã trở thành điểm nghẽn của nhiều công trình dự án giao thông đường bộ nói chung và các dự án đường cao tốc nói riêng.

Giai đoạn hiện nay, khi mà hình thức đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc theo mô hình PPP còn là một hình thức mới mẻ, vẫn chưa có nhiều doanh nghiệp mặn mà với mô hình này, thì các chính sách, các chương trình hỗ trợ, khuyến khích của Nhà nước phải đủ hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân sẵn sàng góp vốn tham gia thực hiện. Quy chế thí điểm cũng cho thấy cố gắng của Chính phủ trong việc xây dựng và phát triển mô hình đầu tư PPP cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung và cơ sở hạ tầng trong đó có đường cao tốc nói riêng. Việt Nam chưa có nhiều kinh nghiệm đối với hình thức đầu tư PPP, nên các dự án cần được đẩy mạnh thực hiện để đúc rút kinh nghiệm, từ đó có thể đưa ra các điều chỉnh chính sách sao cho phù hợp với việc phát triển hình thức đầu tư mang nhiều kỳ vọng này. Chính phủ sẽ ban hành cơ chế chính sách cùng các văn bản pháp quy dưới luật nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư tư nhân tham gia các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc tại Việt Nam. Trước tiên là các chính sách ưu đãi cụ thể về cơ cấu nguồn vốn như Nhà nước tham gia dự án với một tỷ lệ vốn góp đủ làm vốn mồi, về thuế như miễn giảm thuế cho doanh nghiệp tham gia dự án xây dựng công trình đường cao tốc, trong một thời gian nhất định; công bố danh sách các dự án có hiệu quả, có khả năng hoàn vốn để hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư; miễn tiền sử dụng đất hoặc thuế đất... Thêm vào nữa Chính phủ cần chuẩn bị các nghiên cứu khả thi một cách có căn cứ khoa học và chính xác để tăng tính hấp dẫn cho dự án.

Do đó, các dự án đầu tư theo hình thức PPP phải có một chiến lược riêng để xây dựng nghiên cứu khả thi, làm sao cho nghiên cứu thể hiện được những lợi ích khi doanh nghiệp tham gia đầu tư dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc cùng với Nhà nước.

4.3.3. Giải pháp tăng cường cơ chế huy động và chính sách để huy động đầu tư phát triển đường cao tốc ở Việt Nam

Với tình hình thực tế hiện nay của Việt Nam, Nhà nước cần phải chuyển đổi hướng áp dụng các mô hình đầu tư nhằm tập hợp nguồn lực từ mọi thành phần trong nền kinh tế, huy động sự tham gia của khu vực tiềm năng – khu vực tư trong xây dựng và phát triển đường cao tốc. Khu vực tiềm năng này chẳng những được kỳ vọng về nguồn vốn đầu tư mà còn kỹ năng quản lý vốn đầu tư hiệu quả, kỹ năng quản lý nguồn vốn đầu tư hiệu quả là điểm mạnh mà khu vực công hiện nay đang rất cần thiết phải được bổ sung. Như vậy, để chia sẻ rủi ro, Nhà nước cần tập trung vào khâu giải phóng mặt bằng, giải quyết vấn đề mặt bằng sạch đúng tiến độ để công trình được liên hoàn là khâu rất quan trọng, nhiều dự án đường cao tốc hiện nay gặp phải tình trạng này. Chậm thi công hoặc gián đoạn thời gian xây dựng sẽ làm tăng chi phí cho công trình, ảnh hưởng đến tiến độ và thời gian hoàn thành... là điều mà bất cứ ban quản lý dự án đường cao tốc nào cũng không muốn gặp phải. Do vậy, Chính phủ phải xây dựng chính sách, nếu cần thiết phải pháp lệnh hóa, về công tác giải phóng mặt bằng.

Đổi mới cơ cấu đầu tư và nâng cao hiệu quả đầu tư công, kết hợp vai trò của Nhà nước và thị trường trong huy động và sử dụng nguồn lực. Dần thay đổi ý thức là Nhà nước luôn phải đầu tư trực tiếp, cung cấp các loại hàng hóa công trong xã hội, trong đó có đường cao tốc. Chính sách đưa ra cần thể hiện việc tạo ra thị trường đầu tư phát triển đường cao tốc để hấp dẫn những nhà đầu tư ngoài NSNN tham gia hợp tác, tăng cường năng lực quản lý dự án đầu tư; nâng cao hiệu quả đầu tư; cùng với Nhà nước trong xây dựng phát triển đường cao tốc.

Chính vì vậy, Nhà nước cần đổi mới một cách mạnh mẽ cơ chế, phương thức đầu tư, kinh doanh, quản lý để huy động tổng thể các nguồn lực từ khu vực tư vào

đầu tư phát triển đường cao tốc. Như đã phân tích ở chương 2, đặc thù của các công trình dự án đường cao tốc là đòi hỏi phải huy động một lượng vốn lớn, thời gian xây dựng, khai thác, sử dụng kéo dài, lợi ích trực tiếp, nhất là các lợi ích kinh tế tài chính kém hấp dẫn. Nhưng bởi vì nguồn lực đầu tư từ Nhà nước hạn chế, mà với mục tiêu chiến lược, Việt Nam không thể không xây dựng phát triển đường cao tốc. Do vậy, Nhà nước cần phải xác định rõ trách nhiệm của toàn xã hội, đó là sự đóng góp trong công cuộc kiến thiết đất nước. Để làm được điều này cần phải đổi mới một cách toàn diện từ cơ chế chính sách, áp dụng các hình thức đầu tư, khai thác, kinh doanh, quản lý và duy trì, cải tạo nâng cấp các công trình, dự án đường cao tốc theo hướng sử dụng hiệu quả NSNN và đảm bảo lợi ích của các nhà đầu tư tham gia đầu tư phát triển đường cao tốc cũng như các hàng hóa dịch vụ công khác vì lợi ích chung của toàn xã hội.

4.3.3.1. Phát triển đường cao tốc phải phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội thời kỳ 2011 – 2020 và tầm nhìn dài hạn để nâng cao hiệu quả và tiết kiệm nguồn lực

Các công trình đường cao tốc được xác định là huyết mạch của đất nước, là nền tảng, là cơ sở vật chất của sự phát triển kinh tế – xã hội, dấu ấn của đất nước hiện đại, phải được bố trí không gian trên cơ sở tầm nhìn dài hạn tới 50 năm và điều này cần được thể hiện trên quy hoạch. Như vậy, cần thiết phải:

- Thủ tướng Chính phủ sớm phê duyệt các quy hoạch, đề án Bộ Giao thông đã trình để có cơ sở pháp lý cho việc triển khai các bước tiếp theo, quy hoạch địa phương, vùng miền, ngành phải hòa cùng quy hoạch tổng thể của đất nước,
- Phải có chính sách nhất quán, ổn định và lâu dài trong việc huy động vốn đầu tư ngoài nguồn NSNN,
- Tạo cơ chế thông thoáng để có sức hấp dẫn khu vực ngoài Nhà nước tham gia, cả trong và ngoài nước trong phát triển mạng lưới đường cao tốc ở Việt Nam.

4.3.3.2. Nhóm giải pháp nhằm thực hiện có hiệu quả dự án xây dựng đường cao tốc

+ *Về thể chế, chính sách*

Việc tư nhân tham gia đầu tư xây dựng đường cao tốc sẽ góp phần vào việc khắc phục những vấn đề như tham nhũng, lãng phí, bởi vì nguồn vốn của khu vực tư nhân luôn được quản lý chặt chẽ, mang lại hiệu quả cao hơn khu vực công. Đánh giá của đại diện các ngân hàng WB, ADB và JBIC đều cho rằng, nếu cơ chế pháp luật tốt, các chính sách ưu đãi phù hợp, các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân sẽ làm tốt hơn các nhà cung cấp dịch vụ thuộc khu vực công. Vì vậy cần khuyến khích đầu tư tư nhân tham gia xây dựng đường cao tốc thông qua mô hình PPP. Việc đầu tư này cần quy hoạch cụ thể và mang tính dài hạn của Nhà nước cũng như của từng địa phương, song song với đó, cần thiết lập đầu mối liên kết vững chắc giữa Nhà nước và tư nhân.

+ *Giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư*

- Kết hợp đồng bộ các giải pháp nhằm đẩy nhanh tiến độ đầu tư các dự án xây dựng, phát triển đường cao tốc, tiếp tục cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đầu tư như thủ tục thành lập doanh nghiệp, thủ tục cấp giấy chứng nhận đầu tư và các giấy phép liên quan đến lĩnh vực đầu tư dự án. Cụ thể hóa việc phân công, phân cấp giữa các ngành, địa phương. Cơ chế chính sách cần phải linh hoạt, mềm dẻo nhưng cũng phải hết sức rõ ràng, minh bạch nhằm tạo điều kiện cho nhà đầu tư phát huy và gắn bó với địa phương, như: chính sách thuế, giá thuê đất, công tác giải phóng mặt bằng, di dân tái định cư, thuê nhân công địa phương...

- Đầu tư cho đào tạo cán bộ tại các địa phương, lập và công bố danh mục dự án, các quy hoạch rõ ràng, công khai. Đối với các dự án lớn, phức tạp cần thiết thuê tư vấn nước ngoài giàu kinh nghiệm để lập qui hoạch đảm bảo phát triển bền vững. Nghiên cứu, lập các chính sách trên cơ sở khoa học và có sự tham gia đóng góp ý kiến của các ngành, địa phương có liên quan trước khi ban hành, áp dụng, tránh phải điều chỉnh, hướng dẫn nhiều lần, chông chéo hoặc gây khó khăn trong thực hiện.

- Nâng cao hiệu quả đầu tư dự án thông qua việc thẩm định kỹ và lựa chọn các dự án trước khi đầu tư, kiểm soát chặt chẽ chi phí đầu tư dự án, tránh thất thoát

trong đầu tư, đặc biệt là đối với chủ đầu tư là DNNN nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư dự án, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn để tăng tính hấp dẫn đối với các nhà tài trợ vốn. Chỉ cho phép các đơn vị đủ năng lực và kinh nghiệm thực hiện đầu tư dự án.

- Tạo cơ chế, chính sách và điều kiện cho nhà đầu tư trong và ngoài nước tập trung thực hiện dự án với hình thức PPP: BOT, BT, BTO.. bên cạnh nguồn vốn ODA, nguồn vốn NSNN. Cần có cơ chế chính sách thông thoáng cho các doanh nghiệp tư nhân có khả năng tham gia thông qua đấu thầu công khai các dự án.

+ *Chính phủ cần hỗ trợ cho các nhà đầu tư tham gia dự án*

Để thể chế hóa sự hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư, khuyến khích nhằm mục tiêu hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia hợp tác công - tư trong việc thực hiện các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc, theo kinh nghiệm của các nước đi trước, Chính phủ cần ban hành các đạo luật, thiết lập các tổ chức và đề ra quy trình thực hiện các giao dịch. Những đạo luật và tổ chức này tạo thành tiền đề cho PPP về kết cấu hạ tầng, trong đó có đường cao tốc. Đối với khu vực tư, xây dựng và thực hiện các dự án đường cao tốc, là cơ hội đầu tư cạnh tranh với tất cả các cơ hội đầu tư khác của nền kinh tế.

Vì vậy, ngoại trừ một dự án xây dựng đường cao tốc mang lại lợi nhuận xứng với mức rủi ro và hấp dẫn hơn so với các cơ hội đầu tư khác, thì một nhà đầu tư tư nhân sẽ không tham gia dự án. Do đó Chính phủ cần đảm bảo các dự án xây dựng đường cao tốc hiện đang kêu gọi các nhà đầu tư tư nhân tham gia, có mức lợi nhuận đủ hấp dẫn, có khả năng tồn tại về mặt thương mại, nhiều chính phủ đã ban hành các chính sách nhằm đưa ra các biện pháp can thiệp. Phần lớn các can thiệp này là giảm chi phí thực mà một nhà đầu tư tư nhân phải gánh chịu khi thực hiện dự án xây dựng đường cao tốc. Việc giảm thiểu chi phí thực sẽ giúp nhà đầu tư tư nhân tăng thêm lợi nhuận cho khoản đầu tư, từ đó làm cho khoản đầu tư trở thành một cơ hội đầu tư hấp dẫn hơn. Có nhiều hình thức hỗ trợ khác nhau của Chính phủ làm tăng cường khả năng tồn tại của dự án, như là cải cách thủ tục hành chính, hoàn thiện thể chế pháp lý hỗ trợ cho những dự án PPP.

+ *Các công cụ hỗ trợ của Chính phủ*

- *Trợ giá xây dựng hoặc hỗ trợ vốn*

Theo WB, đây là hình thức hỗ trợ đơn giản nhất của Chính phủ cho các dự án PPP, hướng tới việc cải thiện lợi nhuận thương mại của dự án cho nhà đầu tư tư nhân. Nó được cung cấp dưới dạng kinh phí hỗ trợ, thông thường được chia ra trong thời gian xây dựng, do đó, góp phần giảm chi phí vốn mà nhà đầu tư tư nhân cần thực hiện dự án. Trợ giá xây dựng được thiết lập với mục đích kích lệ khu vực tư nhân tham gia vào các dự án PPP. Chính vì vậy, hầu hết các quốc gia đã xây dựng hoặc dự kiến xây dựng thị trường PPP kết cấu hạ tầng, đặc biệt là đường cao tốc, đều có mô hình trợ giá xây dựng. Cũng theo phân tích của WB, lý tưởng nhất, trợ giá xây dựng không phải là khoản thanh toán một lần mà được giải ngân chờ kết quả trong suốt thời gian xây dựng. Việc giải ngân trợ giá xây dựng thông thường được gắn liền với tiến độ dự án. Ở Ấn Độ việc giải ngân trợ giá xây dựng được xem là hình thức đại diện cho tiến độ thực hiện thực tế. Khoản trợ giá xây dựng cần được xác định trên cơ sở cạnh tranh nhằm tối đa hóa giá trị đồng tiền do Chính phủ tài trợ. Chính vì thế, một số các quốc gia như Ấn Độ, Hàn Quốc và Chi Lê đã sử dụng trợ giá xây dựng là thông số đấu thầu duy nhất hoặc là một trong các thông số đấu thầu, trong đấu thầu thực hiện dự án.

- *Trợ giá vận hành*

Trợ giá vận hành là một hình thức hỗ trợ của Chính phủ để bù đắp một phần chi phí vận hành của dự án. Tác dụng của sự hỗ trợ này là giảm thiểu chí phí vận hành thực mà nhà đầu tư tư nhân phải gánh chịu. Trợ giá vận hành thường được cung cấp khi có sự duy trì mức thu phí thấp hơn yêu cầu do hoàn cảnh xã hội. Ngoài ra, trợ giá vận hành còn được cung cấp cho những công trình kết cấu hạ tầng khó có khả năng thu hồi vốn hoàn toàn. Nhu cầu về trợ giá vận hành rất khó xác định, khó dự báo tại thời điểm chuẩn bị dự án. Vì vậy, khó có thể xác định trợ giá vận hành trên cơ sở cạnh tranh. Ở các quốc gia có thị trường PPP vững mạnh, khoản trợ giá vận hành rất ít được quan tâm trong dự án PPP. Song với Việt Nam để khuyến khích nhà đầu tư tham gia xây dựng dự án, Chính phủ nên cân nhắc sử dụng công

cụ này, nhất là trong giai đoạn hiện nay, giai đoạn đầu của việc áp dụng hình thức PPP vào xây dựng công trình đường cao tốc.

- Bảo lãnh doanh thu tối thiểu

Bảo lãnh doanh thu tối thiểu là một cơ chế, qua đó Chính phủ tài trợ, chia sẻ rủi ro về lưu lượng giao thông, nhất là đối với dự án xây dựng đường cao tốc, hay rủi ro về nhu cầu dịch vụ trong một dự án PPP. Thông qua bảo lãnh doanh thu tối thiểu, Chính phủ tài trợ, đền bù cho đối tác tư nhân tham gia dự án xây dựng một tài sản kết cấu hạ tầng, có mức thu phí thực tế thấp hơn mức phí dự báo định một biên độ nhất định. Các khoản bảo lãnh doanh thu tối thiểu thường được cung cấp cho các dự án có mức độ rủi ro đáng kể như dự án xây dựng đường cao tốc. Lưu lượng giao thông trong các dự án này phụ thuộc vào một số các nhân tố bên ngoài và do đó tạo rủi ro cho khả năng thu lợi nhuận của các đối tác tư nhân. Các chính phủ tài trợ bảo lãnh doanh thu tối thiểu nhằm chia sẻ một phần rủi ro, đảm bảo về quyền lợi cho các đối tác tư nhân khi tham gia dự án PPP, đồng thời các chính phủ cũng mong muốn làm cho dự án PPP trở thành một phương án đầu tư hấp dẫn. Mô hình bảo lãnh doanh thu tối thiểu định rõ mức giảm tối thiểu của lưu lượng giao thông mà ngoài ngưỡng đó khoản bảo lãnh sẽ được thanh toán. Thông thường đối với những dự án được Chính phủ bảo lãnh doanh thu tối thiểu, Chính phủ tài trợ yêu cầu các đối tác tư nhân chia sẻ doanh thu thặng dư, nếu có, trên mức doanh thu dự báo. Những hình thức thanh toán doanh thu tối thiểu điển hình đối với những dự án kết cấu hạ tầng, trong đó có đường cao tốc, được thực hiện dưới dạng cấp bổ sung kinh phí hỗ trợ, kéo dài thời gian chuyển giao hoặc tăng mức thu phí người sử dụng.

Bảo lãnh doanh thu tối thiểu có liên quan tới nợ tiềm tàng của Chính phủ tài trợ. Vì vậy, điều kiện cần cho bất kỳ Chính phủ nào khi bảo lãnh doanh thu là Chính phủ phải có năng lực dự thảo ngân sách và lập dự báo các khoản nợ tiềm tàng. Do bảo lãnh doanh thu tối thiểu có thể được chia ra nhiều năm, nên cơ chế lập kế hoạch cần có một khung lập kế hoạch trung hoặc dài hạn, để đảm bảo kinh phí sẵn sàng, khi Chính phủ cần sử dụng.

4.4. Các kiến nghị đối với các cấp

4.4.1. Kiến nghị về chính sách với Chính phủ

4.4.1.1. Cần có chiến lược phát triển phù hợp

Để đáp ứng các mục tiêu phát triển, chiến lược phát triển trên, chiến lược của ngành GTVT cần có hướng tiếp cận tổng thể với sự kết hợp chặt chẽ giữa các biện pháp kỹ thuật và phi kỹ thuật, cụ thể:

- Xác định rõ các hành lang tăng trưởng và đầu tư chiến lược cho các hành lang này, hiện nay trong quy hoạch tổng thể về đường cao tốc ở Việt Nam, đã hình thành các hành lang kinh tế trọng điểm, nên chiến lược phát triển cần cụ thể về ưu tiên phát triển các hành lang kinh tế trọng điểm.

- Xác định các trung tâm kinh tế - xã hội và đảm bảo sự linh hoạt hiệu quả, các trung tâm kinh tế - xã hội cần được đảm bảo tính lan tỏa bằng việc được ưu tiên phát triển, đồng thời phải có các nghĩa vụ trong thực hiện vai trò của mình.

- Tăng cường mối liên kết giữa các trung tâm và các hành lang tăng trưởng kinh tế. Trên quy hoạch đã thể hiện điều này, thực tế rất cần sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ thông qua một cơ quan đầu mối, có vai trò giám sát việc thực thi các dự án mang tính kết nối.

- Tối đa hóa sự tham gia của khu vực tư nhân, điều này đã được phân tích kỹ ở chương 2, nguồn vốn mang tính kỳ vọng giải bài toán thiếu vốn trong đầu tư xây dựng đường cao tốc của Việt Nam hiện nay và tương lai. Chính phủ cần có chiến lược cụ thể trong huy động nguồn vốn này.

- Tối đa hóa sự thống nhất giữa phát triển GTVT với phát triển vùng, nếu Chính phủ không thống nhất được phát triển giao thông đường bộ, đặc biệt là đường cao tốc với phát triển vùng miền thì vai trò huyết mạch của giao thông đường bộ và động mạch chủ của đường cao tốc sẽ không được thể hiện. Hơn nữa phát triển giao thông đường bộ với một trong các mục tiêu là kết nối các vùng miền, tăng cường sự phát triển các vùng miền, nên chiến lược phát triển của Chính phủ cần thể hiện tối đa hóa sự phát triển thống nhất giữa GTVT với phát triển vùng miền.

- Tăng cường năng lực thể chế, rõ ràng năng lực thể chế hiện nay của các nhà làm chính sách còn hạn chế, Chính phủ cần quan tâm nâng cao năng lực thể chế không chỉ cho các nhà làm chính sách, mà ngay cả những nhà thực thi chính sách.

- Nhằm đáp ứng sự tham gia ngày càng gia tăng của các phương tiện có trọng tải lớn, gia tăng các hoạt động công nghiệp và mối quan tâm về giao thông liên tỉnh, sự an toàn, sự thỏa mái cũng như tiết kiệm thời gian đi lại, trong quy hoạch, các tuyến đường cao tốc sẽ được xem xét trên các khía cạnh:

- Vai trò của đường cao tốc trong phát triển vùng, phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ cần tăng cường công tác tuyên truyền giáo dục ý thức của công dân, sự tham gia của toàn dân sẽ giảm thiểu những sai phạm đáng tiếc có thể xảy ra, đường 5A là một ví dụ, sau khi đường 5 A đưa vào khai thác, nhân dân đã kéo về sinh sống dọc hai bên tuyến đường, biến đường 5A thành phố 5A, các trường hợp xé rào đường để đi lại là một trong những nguyên nhân của nhiều tai nạn giao thông đáng tiếc đã xảy ra.

- Vai trò của đường cao tốc trong mạng lưới giao thông tổng thể, trong chiến lược phát triển Chính phủ cần thể hiện vai trò động mạch chủ của đường cao tốc, kết nối lưu thông với mạng lưới giao thông quốc gia và quốc tế.

- Phát triển mạng lưới đường cao tốc có sự kết nối tốt và sự bền vững về khai thác, quản lý, nếu không rất có thể xây dựng dự án đường cao tốc xong, nghĩa là khi có sản phẩm, mới đào tạo lực lượng khai thác, sử dụng, sẽ quá muộn.

- Phối hợp và thống nhất với các quy hoạch và dự án hiện có; kết nối mạng lưới giao thông đô thị thành một thể giao thông vận tải hoàn chỉnh.

- Chính phủ đã chỉ đạo các Ban, Ngành và các địa phương liên quan xây dựng hệ thống văn bản pháp lý đồng bộ, cơ chế, chính sách minh bạch, tạo điều kiện cho phát triển hệ thống đường cao tốc. Cơ chế chính sách cần phải được chỉnh sửa phù hợp, thông thoáng, thuận lợi trong việc khuyến khích và thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước cho xây dựng và phát triển đường cao tốc.

- Chính phủ cần cụ thể hóa các cơ chế chính sách liên quan đến việc tạo lập và thu hút các nguồn vốn để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc. Cụ thể như

phương pháp tạo vốn qua việc đổi đất lấy hạ tầng (BT) đã được thực hiện khá thành công và đã xây dựng được nhiều dự án đường cao tốc lớn như: dự án đường cao tốc Láng - Hòa Lạc.

- Đề nghị xây dựng một số cơ chế chính sách để hỗ trợ các doanh nghiệp là chủ đầu tư các dự án thuộc danh mục các dự án trọng điểm quốc gia theo hình thức PPP: BOT, BT, BTO ... để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp có thể tiếp cận và sử dụng các nguồn vốn đầu tư bao gồm cả vốn ODA nhằm hỗ trợ cho các doanh nghiệp thực hiện dự án có hiệu quả.

- Tiếp tục chỉ đạo các cấp chính quyền địa phương có giải pháp cụ thể, chủ trì và phối hợp với các chủ đầu tư nhanh chóng tháo gỡ các khó khăn vướng mắc về giải phóng mặt bằng, di dân tái định cư, sớm bàn giao cho nhà thầu triển khai thực hiện dự án đảm bảo tiến độ. Cho phép chủ đầu tư được sử dụng hệ thống giao thông hiện hữu của các địa phương để thực hiện thi công, tạo điều kiện thuận lợi trong giải quyết thủ tục cấp giấy phép đầu tư.

- Chính phủ, các Bộ ngành cần có chính sách ưu tiên hỗ trợ các nguồn vốn dài hạn, các nguồn vốn vay nước ngoài cho các Ngân hàng thương mại để cho vay đầu tư phát triển đường cao tốc. Cần có cơ chế chính sách khuyến khích, hỗ trợ đối với các doanh nghiệp đầu tư xây dựng đường cao tốc, hỗ trợ doanh nghiệp thu hồi vốn đầu tư, vì đây là những dự án đầu tư có thời gian thu hồi vốn dài (chính sách miễn giảm thuế cho các dự án có tính khả thi, xây dựng chính sách về giá, tạo thuận lợi, ưu đãi.. cho các nhà đầu tư).

4.4.1.2. Chính phủ nên tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh

Để đảm bảo được cạnh tranh lành mạnh trong lĩnh vực vận tải, các thành phần kinh tế tham gia vận tải phải chấp hành nghiêm chỉnh các yêu cầu sau:

- Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đóng góp với Nhà nước (các loại thuế, phí) với mức đóng góp hợp lý.

- Các phương tiện tham gia kinh doanh vận tải thuộc các thành phần kinh tế phải đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật về an toàn vận tải, bảo vệ môi trường.

- Xóa bỏ độc quyền trong kinh doanh vận tải: Các phương thức vận tải cạnh tranh bằng lợi thế của mình, bằng chất lượng vận tải, đảm bảo: Nhanh chóng, tiện nghi, an toàn, bằng giá cả. Chấm dứt độc quyền trong kinh doanh vận tải, như vậy sẽ thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân trong hoạt động kinh doanh này.

4.4.1.3. Chính phủ cần có chính sách bảo vệ môi trường

Các chính sách về kinh tế - xã hội và các quy định khác:

- *Chính sách thuế ô nhiễm*: Chính sách thuế ô nhiễm là biện pháp kiểm soát kinh tế có hiệu quả dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cho việc làm trong sạch lại môi trường.

- *Chính sách khuyến khích vật chất*: Nội dung của chính sách này gồm những điều khoản về giảm thuế hoặc trợ giá cho các loại xe ít gây ô nhiễm, với mục đích nhằm khuyến khích sử dụng các loại xe có mức độ ô nhiễm tối thiểu khi tham gia trên đường cao tốc.

- *Chính sách về sử dụng nhiên liệu*: Để có thể dần dần thay thế nhiên liệu đang dùng cho ô tô bằng các dạng năng lượng khác ít gây ô nhiễm, nhiều nước đã quy định về mạng lưới cấp nhiên liệu. Các trạm cấp xăng phải có máy bơm bán xăng không chì (hoặc lượng chì lớn nhất là 0,013gam/lit).

- *Chính sách quy định trách nhiệm*, cho những người sản xuất, đại lý và sử dụng ô tô: Các nhà sản xuất và đại lý bán xe phải có trách nhiệm bảo hành miễn phí cho các ô tô của mình về chất lượng khí xả trong một thời gian nhất định (thường là 5 năm đầu kể từ lúc bán xe).

- *Các giải pháp đảm bảo tiêu chuẩn*, không khí đối với các khu vực giao thông mật độ cao: ở các khu vực có mật độ giao thông cao, độ ô nhiễm do khí thải vượt quá quy định tiêu chuẩn cho phép, vì vậy cần có các giải pháp bảo vệ môi trường ở các khu vực này, nhất là những đoạn tuyến đường cao tốc thuộc nội thành các thành phố lớn.

4.4.1.4. Chính sách về an toàn giao thông đường cao tốc

Để đảm bảo an toàn giao thông đường cao tốc về khía cạnh luật lệ, chính sách, cần tập trung vào các yếu tố sau:

- *Người lái xe*: Có chính sách quy định nhất quán về việc cấp phát bằng lái xe cần được đào tạo chính quy và thống nhất trong cả nước, có chế độ thưởng phạt nặng đối với lái xe vi phạm luật giao thông. Người lái xe tham gia giao thông trên đường cao tốc phải có văn hóa đường cao tốc.

- *Tiêu chuẩn phương tiện*: Có chính sách nhất quán quản lý chất lượng phương tiện trong việc cấp phép lưu hành xe trên đường cao tốc. Có chính sách quy định rõ tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu cho các loại xe được lưu hành.

4.4.1.5. Chính sách phát triển nguồn lực

Theo kinh nghiệm của Hàn Quốc, để có thể khai thác, sử dụng và ngay cả việc xây dựng công trình đường cao tốc, Chính phủ Hàn Quốc đã tiến hành đào tạo lực lượng nhân lực tham gia vào hoạt động của lĩnh vực này. Điều này cũng hoàn toàn phù hợp với chiến lược phát triển nguồn nhân lực chất lượng của Việt Nam trong giai đoạn tới. Đặc biệt để quản lý vận hành tốt việc xây dựng và khai thác đường cao tốc ở Việt Nam, Chính phủ cần:

- Có chính sách tuyển dụng, sử dụng nhân lực một cách hợp lý.
- Có chính sách cụ thể đối với nhân viên phục vụ việc khai thác trên các tuyến đường cao tốc. Những nhân viên này phải hội đủ kiến thức và văn hóa về đường cao tốc.

4.4.1.7. Xây dựng đơn vị nòng cốt để quản lý đường cao tốc ở Việt Nam

Như nhận định của nhiều nhà nghiên cứu, và thông qua bài học kinh nghiệm của một số nước ASEAN, để thực hiện được mục tiêu chiến lược phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, mà trước hết là xây dựng và phát triển hệ thống đường cao tốc, Việt Nam chẳng những cần một lượng vốn lớn, mà Việt Nam còn phải đối mặt với những vấn đề như công tác tổ chức xây dựng, kế hoạch điều hành triển khai các dự án cũng đòi hỏi tính khoa học, công tác quản lý vận hành hiện đại, chuyên nghiệp. Tất cả những điều này gần như chưa có tiền lệ ở Việt Nam, nên không chỉ những vấn đề về nguồn vốn, trở thành thách thức rất lớn, mà kinh nghiệm quản lý điều hành để thực thi dự án cũng đang là những trở ngại cần được tháo gỡ.

Hiện nay, Việt Nam đang có ba chủ sở hữu về đường cao tốc, đó là:

- Công ty Đầu tư và phát triển đường cao tốc Việt nam (VEC),
- Tổng Công ty Phát triển hạ tầng và đầu tư Tài chính Việt Nam (VIDIFI),
- Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV).

Điều tất yếu là mỗi chủ sở hữu có một cách thức quản lý khác nhau và dĩ nhiên là không thống nhất, điều này rất khó cho việc thực hiện mục tiêu chiến lược.

Về vấn đề tài chính để đầu tư xây dựng đường cao tốc, cũng rất nam giải, việc kêu gọi đầu tư theo các hình thức đã nêu vẫn đang gặp nhiều khó khăn do hành lang pháp lý chưa hoàn thiện. Đặc biệt là đầu tư vào giao thông (trong đó có đường cao tốc) chưa thực sự hấp dẫn và thu hút được nhiều doanh nghiệp tư nhân tham gia.

Vai trò cung cấp dịch vụ có thể do một công ty nhà nước đảm nhận như trường hợp Tổng công ty đường cao tốc (VEC) Việt Nam, hay các công ty đường thu phí cấp tính như Trung Quốc, hoặc có thể qua một dự án PPP hay một pháp nhân được nhượng quyền cho tư nhân. Ở tất cả các trường hợp thì mục tiêu của các công ty này là xây dựng và vận hành một con đường cao tốc an toàn và hiệu quả, phục vụ nhu cầu của người dân tham gia giao thông.

Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) đã xây dựng chuẩn mực về thỏa thuận " Vận hành và quản lý" do Chính phủ ký kết với doanh nghiệp nhà nước, quy định rõ quyền và nghĩa vụ của mỗi bên trong phát triển đường cao tốc. Mục đích của thỏa thuận này là đối xử bình đẳng với doanh nghiệp nhà nước như đối xử với một công ty "tư nhân" và để đảm bảo có cơ sở pháp lý khi cho thuê hoặc nhượng quyền về bất cứ phương diện nào của dự án (cho thuê biển quảng cáo, thu phí . v.v.). Điều cần lưu ý là các thỏa thuận nhượng quyền được thực hiện phải trong phạm vi môi trường pháp lý hiện hành (luật lao động, luật bảo vệ môi trường và luật về an toàn...) và phù hợp với chính sách vĩ mô của Nhà nước.

Như Vương quốc Anh thành lập Đối tác Anh; Philippines có Ủy ban điều phối Đầu tư, với người đứng đầu là Tổng thống

Từ kinh nghiệm của các nước áp dụng mô hình PPP, đều thành lập cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp về việc phát triển, giám sát và quản lý đường cao tốc và

nắm giữ trách nhiệm pháp lý thông qua các văn bản pháp quy quy định quá trình thực hiện dự án. Điều này hiện còn thiếu rõ ràng và gây ảnh hưởng đến tiến độ phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

Để một cơ quan có đủ thực quyền quản lý đường cao tốc, cũng là để hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân tham gia góp vốn xây dựng và phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, Chính phủ cần khẩn trương thành lập cơ quan quan trọng này. Cơ quan có toàn quyền thực hiện đầu tư và quản lý đường cao tốc theo quy hoạch mạng lưới đường cao tốc quốc gia đúng quy định của Thủ tướng Chính phủ. Cơ quan là một đơn vị nòng cốt và xứng tầm, thực sự có đủ thực lực cũng như năng lực quản lý, có thể giải quyết tất cả những vấn đề liên quan đến xây dựng công trình dự án cũng như khai thác sử dụng đường cao tốc.

Với mục đích thống nhất công tác tham mưu giúp Bộ GTVT quản lý các vấn đề liên quan đến kiến tạo mạng lưới đường cao tốc, tập trung sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Bộ GTVT, cần phải có cơ quan chuyên trách tham mưu và thực hiện chức năng quản lý riêng về mạng lưới đường cao tốc. Về đường bộ đã có Cục Đường bộ Việt Nam, còn về đường cao tốc, Bộ GTVT đã đưa ra hai phương án thành lập Cục Đường cao tốc Việt Nam. Theo đó, phương án 1 Cục Đường cao tốc trực thuộc Bộ GTVT và phương án 2 Cục Đường cao tốc trực thuộc Tổng Cục ĐBVN, Theo đánh giá cũng như theo kiến nghị với Thủ tướng cho thành lập Cục Đường cao tốc theo phương án 1: Trực thuộc Bộ GTVT. Đề án của Bộ GTVT trình Thủ tướng Chính phủ nêu rõ: Cục Đường cao tốc Việt Nam là cơ quan trực thuộc Bộ GTVT, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ GTVT về các vấn đề liên quan đến đường bộ cao tốc, lĩnh vực hợp tác Nhà nước – Tư nhân, trong đầu tư xây dựng đường cao tốc; thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước về đường cao tốc trên phạm vi cả nước. Cục Đường cao tốc Việt Nam có tư cách pháp nhân, công nghệ dấu hình quốc huy, được hưởng kinh phí từ ngân sách nhà nước cấp, được mở tài khoản tại kết hợp bạc Nhà nước và có trụ sở chính ở thành phố Hà Nội. Nhiệm vụ và quyền hạn của Cục Đường bộ Việt Nam gồm 17 nội dung bao quát tất cả các quá trình, các bước từ chủ trì xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển, các

chương trình dự án quốc gia về đường cao tốc, chủ trì xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản quy phạm pháp luật về đường cao tốc và hợp tác Nhà nước – Tư nhân trong xây dựng đường cao tốc, chủ trì xây dựng tiêu chuẩn, quá trình, quy phạm, định mức kinh tế - kỹ thuật, chính sách và quy chế. Trình Bộ GTVT các dự án đầu tư đường cao tốc và quản lý đầu tư xây dựng theo đúng thẩm quyền. Ra quyết định đầu tư và tổ chức quản lý các dự án theo thẩm quyền, xây dựng, trình Bộ GTVT cơ chế huy động các nguồn vốn đầu tư, quản lý hệ thống thu phí; thực hiện hợp tác quốc tế; thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các dự án hợp tác đầu tư PPP; tổ chức nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ KHKT, công nghệ trong lĩnh vực đường cao tốc. Cơ cấu của Cục Đường cao tốc sẽ gồm một Cục trưởng, ba phó Cục trưởng, 7 phòng chức năng và ba Trung tâm điều hành tại ba miền Bắc, Trung, Nam.

Như vậy, phát triển đường cao tốc ở Việt Nam cần đơn vị nòng cốt và đủ năng lực, đủ “tầm” là một đòi hỏi tất yếu trong giai đoạn đầu của chiến lược phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

4.4.1.8. Nhóm giải pháp về thể chế, chính sách bao gồm các vấn đề về tài chính, công tác giải phóng mặt bằng và quản lý dự án

- Về tài chính, là vấn đề chính yếu nhất và cũng là vấn đề nan giải nhất, ngay cả với các nước phát triển. Các nguồn lực tài chính cần thiết cho thực hiện dự án được huy động từ các nguồn ngân sách (chiếm 40% tổng vốn đầu tư). Hiện nay, để tăng nguồn ngân sách phát triển kết cấu hạ tầng nói chung và đường cao tốc nói riêng, Nhà nước cho phép phát hành trái phiếu chính phủ và của một số thành phố lớn. Đây là giải pháp cần thiết để bổ sung và thay thế dần cho nguồn vốn ODA, tuy nhiên cũng chưa huy động được như mong muốn, vì vậy cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về hoạt động này để tăng thêm khả năng thu hút vốn đầu tư.

- Để thu hút vốn đầu tư, để chia sẻ rủi ro cho nhà đầu tư, NSNN tham gia vào các dự án BOT, làm tăng tính khả thi của dự án. Những công việc như: Giải phóng mặt bằng, tái định cư do Nhà nước đảm nhận và cũng phải được quy định cụ thể bằng các văn bản pháp quy. Căn cứ các phân tích theo phân tích SWOT ở

chương 3 từ ba dự án, đối với các dự án đường cao tốc sẽ thực hiện trong thời gian tới, chính sách của Chính phủ cần thể hiện phát huy điểm mạnh, khắc phục điểm yếu của các dự án đường cao tốc đã thực hiện, sẵn sàng đón nhận cơ hội cũng như vượt qua thách thức.

- Tăng mức đầu tư hàng năm cho ngành Giao thông vận tải để có điều kiện thu hút nhiều hơn vốn ODA, trang trải các khoản nợ phải trả cho Quỹ Hỗ trợ phát triển, nợ ứng trước theo Quyết định 910/QĐ- TTg cho Bộ Tài chính, trả nợ ứng trước cho các địa phương và có nguồn vốn để triển khai các dự án cấp bách.

- Tạo cơ chế thông thoáng hơn để thu hút vốn đầu tư từ nguồn ngoài ngân sách, đặc biệt là vay lãi suất thông thường của các nhà tài trợ để đầu tư các dự án có thu phí.

- Bố trí và có phương án khả thi cho việc có đủ vốn cho các dự án đang và sẽ triển khai.

- Chính phủ cần cụ thể hóa các cơ chế chính sách liên quan đến việc tạo và thu hút các nguồn vốn để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc. Cụ thể như phương pháp tạo vốn qua việc đổi đất lấy hạ tầng (BT) đã được thực hiện khá thành công và đã xây dựng được nhiều dự án đường cao tốc lớn như: dự án đường cao tốc Thăng Long (Láng- Hòa lạc).

- Tiếp tục chỉ đạo các cấp chính quyền địa phương có giải pháp cụ thể, chủ trì và phối hợp với các chủ đầu tư nhanh chóng tháo gỡ các khó khăn vướng mắc về giải phóng mặt bằng, di dân tái định cư, sớm bàn giao mặt bằng sạch cho nhà thầu triển khai thực hiện dự án đảm bảo tiến độ thi công công trình.

4.4.1.10. Các giải pháp thực hiện đến hết năm 2015 và những năm tiếp theo

- Tiếp tục rà soát, điều chỉnh quy hoạch đã được phê duyệt phù hợp với tình hình thực tế, kể cả quy hoạch phát triển giao thông vận tải của các tỉnh.

- Nguồn vốn NSNN và có tính chất ngân sách (trái phiếu Chính phủ, Tín dụng ưu đãi...) còn hạn chế trong khi nhu cầu đầu tư giai đoạn 2010 - 2015 rất lớn, do vậy sẽ phải chủ động khai thác mọi nguồn vốn để xây dựng kết cấu hạ tầng, đặc biệt là đường cao tốc.

- Nghiên cứu áp dụng các tiến bộ khoa học công nghệ để xử lý các vấn đề kỹ thuật xuất phát từ điều kiện địa chất thủy văn phức tạp của khu vực như vấn đề sụt, trượt, kiên cố hóa công trình... nhằm làm giảm giá thành xây dựng và nâng cao chất lượng công trình.

- Tăng cường công tác chỉ đạo điều hành, thanh tra kiểm tra và giám sát đầu tư. Phối hợp chặt chẽ với các Bộ, Ngành, địa phương đẩy nhanh tiến độ thi công sớm đưa công trình vào khai thác sử dụng.

- Tiếp tục thực hiện nghiêm túc các Nghị quyết của Bộ Chính trị, Nghị quyết của Quốc Hội, của Chính phủ về chấn chỉnh công tác đầu tư xây dựng, chống thất thoát, lãng phí, đầu tư dàn trải, giải quyết dứt điểm nợ đọng trong xây dựng cơ bản.

- Bộ XD, Bộ GTVT phối hợp với các bộ liên quan, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình, tăng cường công tác giám sát, kiểm tra chất lượng, tiến độ các công trình xây dựng đường cao tốc.

- Bộ Giáo dục và Bộ GTVT phối hợp xây dựng văn hóa đường cao tốc, đưa kiến thức đường cao tốc vào giáo dục phổ thông để các công dân tương lai lĩnh hội kiến thức về đường cao tốc, từ đó khi trưởng thành công dân sẵn sàng tham gia giao thông trên đường cao tốc một cách an toàn và có văn hóa.

4.4.2. Kiến nghị với Bộ Giao thông Vận tải

Bộ GTVT cần có chiến lược nhằm tăng cường phối hợp liên ngành, liên vùng, giữa các địa phương trong phát triển đường cao tốc ở Việt Nam.

4.4.2.1. Tăng cường phối hợp liên ngành, liên vùng, giữa các địa phương

Do phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và đường bộ nói riêng phải đi trước một bước trong phát triển kinh tế xã hội, và cũng do tính hệ thống của đường bộ, việc phối hợp liên ngành, liên vùng và giữa các địa phương có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đảm bảo phát triển đường bộ liên thông hiệu quả và bền vững. Vì vậy, cần phải phối hợp giữa các địa phương trong vùng, với các ngành trong tổ chức thực hiện các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc. Có thể thấy sự phối hợp đó được thực hiện trên các khía cạnh sau đây.

- Phối hợp nghiên cứu lập và thực hiện quy hoạch một cách tổng thể, Chính phủ cần sớm ban hành Luật quy hoạch.

- Phối hợp ngay trong việc bố trí NSNN cho đầu tư phát triển, đặc biệt là đối với các công trình dự án tạo sự kết nối giữa các địa phương và liên vùng, ví dụ như dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng, kết nối 4 địa phương.

- Phối hợp trong xây dựng các cơ chế chính sách đầu tư phát triển đường cao tốc giữa các bộ như Bộ GTVT, Bộ KH và ĐT, Bộ Tài Chính...

4.4.2.2. *Xây dựng cơ chế giám sát, đánh giá đầu tư phát triển đường cao tốc*

Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát đánh giá việc thực hiện đầu tư phát triển đường cao tốc là rất quan trọng và cần thiết. Việc thực hiện giám sát đánh giá sẽ có sự phối hợp giữa các địa phương và các Bộ ngành Trung ương.

Phương hướng xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát đánh giá đầu tư phát triển đường cao tốc như sau.

- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn kinh tế kỹ thuật đánh giá chung đối với các dự án đầu tư phát triển đường cao tốc gắn với đặc thù của địa phương.

- Xây dựng cơ chế phối hợp giám sát thực hiện đầu tư và đánh giá quá trình cũng như kết quả đầu tư đặc biệt là các dự án đường cao tốc mang tính kết nối giữa các địa phương, địa phương và liên vùng.

- Xác định mô hình tổ chức phối hợp giám sát, đánh giá thực hiện đầu tư phát triển đường cao tốc vùng.

4.4.2.3. *Đổi mới mô hình tổ chức xây dựng, khai thác, quản lý, vận hành các công trình đường cao tốc.*

Hiện tại, về cơ bản các công trình, dự án đường cao tốc do Nhà nước quản lý vận hành. Bài học kinh nghiệm từ các nước cho thấy để gia tăng việc huy động sự tham gia của khu vực ngoài Nhà nước cho phát triển đường cao tốc, đồng thời nâng cao hiệu quả đầu tư, khai thác, vận hành, bảo trì hệ thống đường cao tốc cần đẩy mạnh hơn nữa việc nghiên cứu ứng dụng các mô hình tổ chức quản lý, khai thác, vận hành các công trình, dự án đường cao tốc theo hướng:

- Tiếp tục rà soát, hoàn thiện những quy định pháp lý liên quan đến các hình thức đầu tư phát triển đường cao tốc như BOT, BTO, BT... mở rộng các hình thức theo hướng khuyến khích kết hợp đầu tư, xây dựng, khai thác kinh doanh và quản lý các công trình đường cao tốc trên cơ sở các biện pháp thị trường.

- Áp dụng cơ chế khuyến khích doanh nghiệp (đặc biệt doanh nghiệp tư nhân) tham gia quản lý, vận hành, khai thác và bảo trì các công trình đường cao tốc.

- Tiếp tục đẩy mạnh nghiên cứu và triển khai thực hiện các mô hình quản lý, thực hiện tái cơ cấu ngành để từng bước hình thành thị trường ngành đường bộ cạnh tranh lành mạnh trên cơ sở bảo đảm an ninh, an toàn và sự ổn định nhằm giảm chi, nâng cao hiệu quả trong hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển ngành bền vững.

Cần tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, tạo môi trường thông thoáng trong việc huy động vốn đầu tư phát triển và khai thác kinh doanh đường cao tốc, phù hợp với quá trình hội nhập, theo quy định của khu vực và thông lệ quốc tế. Việc phân cấp hoặc áp dụng cơ chế doanh nghiệp trong quản lý, khai thác, vận hành... các công trình đường cao tốc phải được thực hiện trên cơ sở hệ thống pháp luật hoàn thiện nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch, làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của các bên tham gia, tuân thủ các nguyên tắc cung cấp, đảm bảo chất lượng và giá cả loại hàng hóa công – đường bộ hiện đại – đường cao tốc.

4.4.2.4. Các kiến nghị khác:

Ngoài các kiến nghị cơ bản đã nêu trên, để đảm bảo phát triển đường bộ hiện đại, đồng bộ, kết nối, đáp ứng được nhu cầu, điều kiện của sự nghiệp CNH, HĐH đất nước, không thể thiếu được nguồn nhân lực có năng lực tổ chức, quản lý, xây dựng và vận hành khai thác các công trình đường cao tốc; có trách nhiệm cũng như biện pháp về khoa học và công nghệ trong việc xây dựng các tiêu chuẩn, kỹ thuật; có kiến thức về pháp luật để am hiểu quy trình quy phạm, các quy định trong các dự án xây dựng và phát triển đường cao tốc.

+ *Nguồn nhân lực qua đào tạo phục vụ cho thực hiện các dự án đường cao tốc.*

Để có thể phát triển bền vững hệ thống đường cao tốc ở Việt Nam, vấn đề nguồn nhân lực cho hoạt động này Bộ GTVT cần thực hiện theo hướng sau:

- Chú trọng nâng cao năng lực hoạch định chính sách, tư vấn thiết kế, tổ chức quản lý các dự án phát triển đường cao tốc cho các cán bộ liên quan.

- Chuẩn bị và phát triển nhân lực thực hiện các dự án xây dựng các công trình đường cao tốc, cần tập trung vào lực lượng lao động kỹ thuật như các công trình sư, kỹ sư, lực lượng công nhân kỹ thuật phù hợp.

- Phát triển nhân lực có khả năng tổ chức quản lý khai thác, kinh doanh các hạng mục công trình đường cao tốc, phát triển các dịch vụ gắn liền với các hạng mục công trình đường cao tốc.

+ *Kiến nghị về khoa học công nghệ*

Đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc trên tinh thần phải phù hợp với xu thế và áp dụng tiến bộ kết hợp với công nghệ hiện đại, đặc biệt là đối với đường cao tốc, những công trình có giá trị sử dụng lâu dài. Việc tổ chức khai thác, sử dụng và phát triển các dịch vụ liên quan đến công trình đường cao tốc, phải áp dụng các biện pháp tiên tiến nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư và hiệu quả của toàn hệ thống.

- Nghiên cứu vận dụng các tiến bộ khoa học trong lĩnh vực xây dựng và phát triển đường cao tốc; xây dựng và hoàn thiện các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm trong các lĩnh vực như khảo sát, thiết kế, thi công, nghiệm thu, khai thác, bảo trì các công trình đường cao tốc.

Nghiên cứu các ứng dụng công nghệ mới, vật liệu mới trong xây dựng và phát triển đường cao tốc.

Nghiên cứu các mô hình tổ chức, quản lý vận hành các công trình, dự án đường cao tốc của các nước đã có hệ thống đường cao tốc phát triển.

Nghiên cứu để đưa ra những quy định về tiêu chuẩn, quy phạm liên quan đến các thiết bị khai thác, sử dụng các công trình đường cao tốc, dịch vụ vận tải nhằm nâng cao hiệu quả và khai thác, sử dụng.

Đầu tư khai thác các trang thiết bị công nghệ mới trong xây dựng, khai thác, sử dụng các công trình đường cao tốc.

+ *Kiến nghị về tính đồng bộ nhưng có trọng tâm, trọng điểm và bảo vệ môi trường.*

Các công trình đường cao tốc nhất thiết phải tuân thủ tính đồng bộ, điều này đã được lưu ý rất rõ trong Quy hoạch tổng thể phát triển đường bộ Việt Nam. Tính đồng bộ ở đây được hiểu là các công trình đường cao tốc với vai trò động mạch chủ của huyết mạch giao thông, phải đảm bảo tính kết nối, hòa chung với hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, thủy lợi, đô thị. Hơn thế nữa đó là đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực cơ sở hạ tầng trong quá trình đầu tư phát triển, giữa các hạng mục công trình hạ tầng then chốt và các hạng mục công trình khác có liên quan gắn liền với các vùng, lãnh thổ. Đồng thời, phải đảm bảo có lộ trình, bước đi phù hợp giữa các ngành, lĩnh vực thuộc kết cấu hạ tầng nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư chung cũng như tính chất khả thi của toàn hệ thống. Và một vấn đề quan trọng nữa hệ thống đường bộ hiện đại của mỗi nước phải đảm bảo liên thông với hệ thống đường bộ của khu vực.

4.4.3. Kiến nghị với các địa phương

- Chính phủ đã chỉ đạo các Ban, Ngành và các địa phương liên quan xây dựng hệ thống văn bản pháp lý đồng bộ, cơ chế, chính sách minh bạch, tạo điều kiện cho phát triển hệ thống đường cao tốc. Các địa phương, đặc biệt những địa phương có công trình đường cao tốc đi qua, cần tuân thủ và thực hiện tốt sự chỉ đạo của Chính phủ, thể hiện sự hợp tác, nhất là trong công tác giải phóng mặt bằng để dự án xây dựng công trình đường cao tốc đảm bảo đúng tiến độ. Đường cao tốc sớm được khai thác sử dụng sẽ góp phần tạo nền tảng cho sự phát triển kinh tế - xã hội, điều đó, chẳng những tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của địa phương, mà còn góp phần nâng cao mức sống cho nhân dân trên địa bàn.

- Sau khi Chính phủ cụ thể hóa các cơ chế chính sách liên quan đến việc tạo lập và thu hút các nguồn vốn để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc. Cụ thể như phương pháp tạo vốn qua việc đổi đất lấy hạ tầng đã được thực hiện khá thành công và đã xây dựng được nhiều dự án đường cao tốc lớn, trong đó có đường cao tốc Láng- Hòa lạc. Để có thể áp dụng tốt phương pháp này của Chính phủ, các địa

phương cần hợp tác, ủng hộ thể hiện ở việc tuyên truyền vận động nhân dân địa phương, mà trước hết là chính quyền cơ sở đồng thuận.

- Các cấp chính quyền địa phương cần có giải pháp cụ thể, chủ trì và phối hợp với các chủ đầu tư nhanh chóng tháo gỡ các khó khăn vướng mắc về giải phóng mặt bằng, di dân tái định cư, sớm bàn giao cho nhà thầu triển khai thực hiện dự án đảm bảo tiến độ. Cho phép chủ đầu tư được sử dụng hệ thống giao thông hiện hữu của các địa phương để thực hiện thi công, tạo điều kiện thuận lợi trong mọi công việc liên quan đến thi công cũng như khai thác các công trình đường cao tốc.

- Tiếp tục thực hiện chỉ thị 22/CT-TW ngày 24/2/2003 của Ban bí thư TW Đảng và các nghị quyết của Quốc Hội, Chính phủ đối với công tác bảo đảm trật tự an toàn giao thông, giảm thiểu tai nạn giao thông.

- Phát triển mạng lưới giao thông địa phương để cùng với hệ thống quốc lộ và hệ thống đường cao tốc tạo thành mạng lưới giao thông liên hoàn nhằm nâng cao hiệu quả vốn đầu tư và năng lực vận tải.

- Chính quyền địa phương cần hướng ứng việc xây dựng, tuyên truyền và giáo dục văn hóa đường cao tốc cho nhân dân trong địa phương, đặc biệt là khi dự án đường cao tốc hoàn thành đưa vào sử dụng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Để tăng cường huy động vốn đầu tư ngoài NSNN trong thực thi các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam, Nhà nước cần nhanh chóng đổi mới chiến lược, quy hoạch, hệ thống chính sách, pháp luật và đặc biệt là bộ máy quản lý các dự án xây dựng công trình đường cao tốc.

Như đã phân tích ở các chương 2 và 3, sự tham gia góp vốn của khu vực tư nhân để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam là rất quan trọng và cần thiết. Vì vậy, Chính phủ cần đáp ứng các nguyện vọng chính đáng của họ, tạo hành lang pháp lý an toàn và bình đẳng để các nhà đầu tư tư nhân, yên tâm, phấn khởi, tin tưởng vào Chính phủ sẵn sàng tham gia chia sẻ trách nhiệm với Chính phủ trong việc kiến tạo loại dịch vụ công - đường cao tốc cho công đồng và xã hội. Cần có cơ chế và giải pháp thích hợp để huy động vốn từ khu vực nhiều tiềm năng - khu vực tư nhân. Thêm vào đó, các nhà đầu tư tư nhân có đủ năng lực tài chính, mong muốn tham gia vào xây dựng đường cao tốc cũng cần chủ động định hướng, có chiến lược và tận dụng những cơ hội mà chính sách Nhà nước mang lại.

Với Quy chế thí điểm, lần đầu tiên cả cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư có được những hiểu biết đầy đủ nhất về một dự án thực hiện theo mô hình PPP; Các tiêu chí cần thiết để một dự án được áp dụng theo mô hình PPP; Tỷ lệ tham gia của Nhà nước và tư nhân rất rõ ràng; Trách nhiệm cụ thể của các bên tham gia dự án. Đồng thời Quy chế thí điểm cũng đưa ra những tiêu chí lựa chọn dự án PPP, điều đó sẽ giúp Chính phủ, các Bộ có liên quan khẩn trương tiến hành rà soát, phân loại các dự án đường bộ cao tốc để có thể chuyển sang áp dụng mô hình PPP, huy động sự góp vốn của khu vực tư cả trong nước và nước ngoài với mục tiêu sớm biến dự án thành hiện thực...

Kiến tạo hệ thống đường cao tốc hiện đại, đồng bộ và hoàn chỉnh là mục tiêu của Việt Nam trong trung và dài hạn, để thực hiện được mục tiêu đó, đòi hỏi sự quyết tâm của cả hệ thống, sự đoàn kết nhất trí của tất cả các lực lượng trong xã hội, đặc biệt là khu vực tư nhân (cả trong nước và nước ngoài). Trong xu thế hiện nay sự đóng góp của lực lượng này ngày càng được khẳng định, càng lớn mạnh cả về quy mô cũng như giá trị.

KẾT LUẬN

Hệ thống giao thông đường bộ nói chung và đường cao tốc nói riêng có tầm quan trọng đặc biệt, thể hiện trình độ hiện đại hóa đất nước, nhiều chuyên gia còn cho rằng đường cao tốc là tiêu chuẩn của một đất nước hiện đại. Hơn thế nữa, đường cao tốc còn góp phần gia tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, không chỉ hấp dẫn các nhà đầu tư quốc tế, mà còn hấp dẫn khách du lịch quốc tế. Đường cao tốc còn được xem là một loại hàng hóa công đặc biệt, thể hiện mối quan tâm của Chính phủ tới sự phát triển kinh tế và đời sống cộng đồng. Những năm gần đây, Việt Nam có nhiều nỗ lực để phát triển mạng lưới đường cao tốc, tuy vậy, xây dựng đường cao tốc cần vốn lớn, nếu chỉ sử dụng NSNN để xây dựng thì khó có thể thực hiện được mục tiêu chiến lược đã đề ra. Mặt khác, kêu gọi sự tham gia hợp tác của khu vực tư nhân trong xây dựng đường cao tốc là một xu hướng thời đại. Ở nước ta, Nhà nước đã ban hành các Nghị định và Quy chế thí điểm cho lĩnh vực đầu tư này. Tuy nhiên, qua thực tế có thể thấy, để giải bài toán thiếu vốn cho phát triển đường cao tốc ở Việt Nam, Chính phủ cần giải quyết nhiều vấn đề đặt ra, đặc biệt là việc hoàn thiện khung pháp lý liên quan đến huy động vốn ngoài NSNN theo các hình thức thích hợp, trong đó có hình thức PPP.

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy hầu hết các nước thành công trong hợp tác công - tư đều xây dựng được hệ thống cơ chế thống nhất, luật hóa các quy chế áp dụng. Bên cạnh hoàn thiện thể chế và khung khổ luật pháp thì vấn đề quan trọng nhất cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án PPP xây dựng đường cao tốc, chính là tính khả thi và khả năng phát triển chính dự án đó.

Với mong muốn đóng góp một số ý kiến cho các nhà làm chính sách, các nghiên cứu của tác giả luận án đã thực hiện được các nhiệm vụ chính sau đây:

- Khái quát hóa và góp phần luận chứng các vấn đề lý luận về huy động vốn ngoài NSNN để xây dựng đường cao tốc, luận án tập trung luận chứng:
 - + Các nhân tố ảnh hưởng đến huy động vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc từ khu vực ngoài NSNN.

+ Khung khổ pháp lý và điều kiện để huy động vốn ngoài NSNN góp phần giải bài toán thiếu vốn cho đầu tư xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam.

+ Nghiên cứu các bài học kinh nghiệm (cả thành công và chưa thành công) của các nước đi trước trong động vốn ngoài NSNN xây dựng và phát triển đường cao tốc trong khu vực và trên thế giới.

- Khảo sát và phân tích thực trạng huy động vốn ngoài NSNN theo hình thức PPP để xây dựng đường cao tốc ở nước ta giai đoạn 2006-2011, với nội dung chính là: Nghiên cứu quá trình hoàn thiện khung pháp lý để huy động vốn ngoài NSNN xây dựng đường cao tốc ở nước ta và thực trạng cũng như kết quả huy động vốn từ khảo sát thực tế tại một số dự án xây dựng đường cao tốc thời gian qua, qua đó đánh giá những kết quả đã đạt được, những vấn đề còn tồn tại cần được tiếp tục nghiên cứu và giải quyết.

- Kiến nghị một số các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả huy động vốn ngoài NSNN để thực hiện thành công mô hình PPP trong xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. Các giải pháp cùng hướng thực hiện theo hai vấn đề là:

+ Hoàn thiện khung pháp lý và tổ chức để thực hiện huy động vốn theo hình thức PPP và tháo gỡ các vấn đề còn vướng mắc trong thực tế để tiến hành huy động vốn theo hình thức này một cách hiệu quả.

+ Thành lập cơ quan đầu mối về PPP, cơ quan này phải có thực quyền giải quyết được các vấn đề nảy sinh trong thực hiện xây dựng và phát triển các dự án đường cao tốc ở Việt Nam.

- Trong khuôn khổ luận án, mặc dù tác giả kỳ vọng góp phần luận giải các vấn đề cần tháo gỡ để khai thông kênh huy động vốn ngoài NSNN đang rất được chờ đợi, huy động vốn theo hình thức PPP để xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. Song, một số bất cập hiện đang là rào cản của việc huy động vốn ngoài NSNN theo tác giả, cần phải tiếp tục nghiên cứu sâu và toàn diện hơn, mới có thể giải quyết triệt để vấn đề nan giải này.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Đặng Thị Hà (2010), *Huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 7/2010, Hà Nội
2. Đặng Thị Hà (2011), *Giải pháp nhằm huy động vốn ngoài ngân sách thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 7/2011, Hà Nội.
3. Đặng Thị Hà (2011), *Cơ sở pháp lý cho việc huy động vốn theo hình thức công – tư (PPP) để xây dựng đường bộ cao tốc ở Việt Nam.*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 11/2011, Hà Nội.
4. Đặng Thị Hà (2012), *Tăng cường huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia, tháng 7/2012, Hà Nội.
5. Đặng Thị Hà (2012), *Hợp tác trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông thành công- kinh nghiệm của một số nước*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, tháng 9/2012, Hà Nội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Phần tiếng Việt:

6. Nguyễn Mậu Bành, Đinh Văn Khiên, Đinh Kiện (2010), *Thực trạng và các giải pháp nhằm nâng cao tính hấp dẫn đầu tư của các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông theo hình thức PPP ở Việt Nam*, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội, Hà Nội.
7. Phạm Đăng Bình và Nguyễn Văn Lập, *Dictionary of Economic*, NXB Giáo dục, 1995, Hà Nội.
8. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2001), *Báo cáo tình hình cho vay, quản lý và sử dụng các khoản nợ từ nguồn hỗ trợ phát triển chính thức ODA*, Hà Nội.
9. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2001), *Định hướng cho thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA thời kỳ 2001 – 2010*, Hà Nội.
10. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2001), *Theo dõi và giải quyết những vướng mắc đối với dự án ODA*, Hà Nội.
11. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2001), *Quản lý và sử dụng vốn ODA*, Thông tư số 6/2001, Hà Nội.
12. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2001), *Tăng cường tổ chức, nâng cao năng lực quản lý và thực hiện các dự án ODA trong lĩnh vực giao thông*, Thông tin kinh tế, Hà Nội.
13. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2003), *Kỹ năng xúc tiến đầu tư*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
14. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008), *Luật số 17 của Ba Lan về Liên Danh Công – Tư*, Hà Nội.
15. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2010), *Hội thảo: Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng*, Hà Nội.
16. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2009), *Hiệp định Khuyến khích và Bảo hộ đầu tư giữa Việt Nam và các Quốc gia, vùng lãnh thổ*, Hà Nội.
17. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2009), *Mô hình PPP cho Việt Nam*, Hà Nội.

18. Bộ Giao thông Vận tải (2007), *Báo cáo tình hình thực hiện các dự án ODA các năm (1999 - 2007)*, Hà Nội.
19. Bộ Giao thông Vận tải (2007), *Quyết định số 702/QĐ-BGTVT ngày 03/04/2007*, Hà Nội.
20. Bộ Giao thông Vận tải (2007), *thông báo số 234/TB-BGTVT ngày 01/06/2007 về kết luận của Thứ trưởng Trần Doãn Thọ về việc triển khai công tác rà soát và lập quy hoạch ngành*, Hà Nội.
21. Bộ Giao thông Vận tải (2006), *Hợp đồng Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình*, Hà Nội.
22. Bộ Giao thông Vận tải (2007), *Hợp đồng Dự án đường cao tốc Láng – Hòa Lạc*, Hà Nội.
23. Bộ Giao thông Vận tải (2009), *Hợp đồng Dự án đường cao tốc Hà Nội – Hải Phòng*, Hà Nội.
24. Bộ Giao thông Vận tải – Hiệp hội Phát triển Quốc tế (2009): *Hợp tác Nhà nước – Tư nhân (PPP) ngành đường bộ - Báo cáo cuối cùng*.
25. Bộ Tài chính (2008), *Dự án cải cách quản lý tài chính công; Báo cáo kế hoạch tài chính và chi tiêu trung hạn giai đoạn 2006-2008*, Hà Nội.
26. Bộ Tài chính, Dự án VIE 96/028 (2001) *Đánh giá chi tiêu công giai đoạn II: Hướng dẫn thực hiện đánh giá chi tiêu công ở Việt Nam năm 2001*, Hà Nội.
27. Ngô Thế Chi (2009): *Tài chính công ở Việt Nam và kinh nghiệm một số nước*, NXB Thống kê,, Hà Nội.
28. Chính phủ (1997), *Nghị Định 77/ 1997/NĐ-CP về Quy chế đầu tư theo hình thức BOT*, Hà Nội.
29. Chính phủ (1998), *Nghị định 17/1998/NĐ-CP về quản lý và sử dụng ODA*, Hà Nội.
30. Chính phủ (1998), *Nghị định 62/1998/ NĐ-CP về Quy chế đầu tư theo hợp đồng BOT,BTO,BT*, Hà Nội.
31. Chính phủ (2007), *Nghị định 78/2007/NĐ-CP về Đầu tư theo Hợp đồng BOT, BTO,BT*, Hà Nội.

32. Chính phủ (2008), *Nghị định 108/2008/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT< BTO, BT*, Hà Nội.
33. Chính phủ (2010) *Quyết định về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam, đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030*, Cục xuất bản – Bộ Thông tin và tuyên truyền, Hà Nội.
34. Chính phủ (2010), *Quyết định 71/2010/QĐ-CP về Quy chế thi điểm hợp tác Công – Tư*, Hà Nội.
35. Chính phủ ((2011), *Nghị định 24/2011/NĐ-CP về Sửa đổi một số điều của ND 108*, Hà Nội.
36. Vũ Cương, Hoàng Thanh Dương, Phan Minh Tuệ, Nguyễn Anh Tuấn (2001), *Tài Chính cho tăng trưởng – Lựa chọn chính sách trong một thế giới đầy biến động*, NXB Văn hóa – Thông tin, Hà Nội.
37. Phương Dung (2009): *Khởi động PPP đường bộ đầu tiên ở Việt Nam*, <http://w.w.w.giaothongvantai.com.vn>
38. David Begg, Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch (2008), *Kinh tế học*, NXB Thống kê, 2008, Hà Nội.
39. Ducan (1948), *Sự lựa chọn công cộng*, NXB Thống kê, Hà Nội.
40. Dương Ngọc Hải, *Thiết kế đường Ô tô cao tốc*, NXB Giáo dục , 2009, Hà Nội.
41. Đặng Huy Đông (2010), *Đề xuất cơ chế đầu tư theo hình thức PPP*, Hà Nội.
42. Đặng Thị Hà (2010), *Huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 7/2010, Hà Nội
43. Đặng Thị Hà (2011), *Giải pháp nhằm huy động vốn ngoài ngân sách thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 7/2011, Hà Nội.
44. Đặng Thị Hà (2011), *Cơ sở pháp lý cho việc huy động vốn theo hình thức công – tư (PPP) để xây dựng đường bộ cao tốc ở Việt Nam.*, Tạp chí Bảo hộ Lao động tháng 11/2011, Hà Nội.

45. Đặng Thị Hà (2012), *Tăng cường huy động vốn ngoài ngân sách để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia, tháng 7/2012, Hà Nội.
46. Đặng Thị Hà (2012), *Hợp tác trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông thành công- kinh nghiệm của một số nước*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, tháng 9/2012, Hà Nội.
47. Trần Bắc Hà (2010), *Về việc thu hút và nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam*, Hà Nội..
48. Hoàng Xuân Hòa (2010), *Kinh nghiệm phát triển kết cấu hạ tầng của một số quốc gia trong khu vực*, Hà Nội.
49. Vũ Quang Hội (2008): *Khu vực kinh tế tư nhân, tiềm năng tham gia phát triển cơ sở hạ tầng & cơ chế PPP*, Hội thảo về cơ chế PPP tại Việt Nam, 25/6/2008.
50. Bùi Minh Huân, Chu Xuân Nam (2008), *Tổ chức quản lý Đầu tư & xây dựng giao thông*, NXB Giao thông Vận tải, 2008, Hà Nội.
51. Nguyễn Bạch Nguyệt, Từ Quang Phương (2008), *Giáo trình kinh tế đầu tư*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân 2010, Hà Nội.
52. Trần Kiên (1997), *Chiến lược huy động vốn và các nguồn lực cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Nhà xuất bản Hà Nội, 1997, Hà Nội.
53. Nguyễn Minh Kiều (2009), *Quản trị rủi ro tài chính*, Nhà xuất bản Thống kê.
54. Bích Liên (2009) *Việt Nam – Hãy đứng trên vai người khổng lồ*, Báo lao động, tháng 9/2009, Hà Nội.
55. Nguyễn Thanh Liêm, Nguyễn Thị Mỹ Hương (2009), *Quản trị tài chính*, NXB Thống kê.
56. Phạm Sỹ Liêm (2010), *Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng – Thách thức và giải pháp*, Hà Nội
57. Hồ Văn Kim Lộc và Điều Quốc Tín, *Chú giải thuật ngữ kế toán Mỹ*, Nhà xuất bản Đồng Nai, 1994, Đồng Nai.
58. Võ Đại Lược (2010), *Một số vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng ở Việt Nam*. Trung tâm Kinh tế Châu Á Thái Bình Dương, Hà Nội.

59. Lê Chi Mai (2003), *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, 2003, Hà Nội.
60. Lê Chi Mai, Đặng Thị Hà, Nguyễn Xuân Thu, Phạm Thị Thanh Hương (2010), *Cải cách chi tiêu công ở Việt Nam*, Học Viện Hành chính, Hà Nội.
61. Nguyễn Mại (2010), *Tìm lời giải cho bài toán phát triển cơ sở hạ tầng*, Hà Nội.
62. Ngân hàng Phát triển Châu Á – ADB (2006): *Kỷ yếu hội thảo hợp tác công – tư PPPs w.w.w.adb.org*.
63. Ngân hàng Phát triển Châu Á – ADB (2008), *Mối quan hệ đối tác Nhà nước – Tư nhân*, w.w.w.adb.org.
64. Ngân hàng Phát triển Châu Á (2009), *Sổ tay hợp tác Công – Tư*, Hà Nội.
65. Ngân hàng Thế giới (2004): *Báo cáo phát triển Việt Nam 2005; Quản lý và điều hành 2004*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
66. Ngân hàng thế giới (1999): *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1999/2000: Bước vào thế kỷ 21*, NXB Chính trị Quốc gia, 1999, Hà Nội.
67. Ngân hàng Thế giới (2001): *Tài chính cho tăng trưởng, lựa chọn chính sách trong một thế giới đầy biến động*, NXB Văn hóa Thông tin, 2001, Hà Nội.
68. Ngân hàng Thế giới (2002), *Kiểm chế tham nhũng – hướng tới một mô hình xây dựng sự trong sạch quốc gia*, NXB Chính trị Quốc gia, 2002, Hà Nội.
69. Ngân hàng Thế giới (2005), *Đánh giá chi tiêu công ở Việt Nam*, Hà Nội.
70. Ngân hàng Thế giới, (2005), *Xây dựng mạng lưới đường bộ cao tốc Việt Nam: Quản lý và điều hành*, 2005, Hà Nội.
71. Phát huy vai trò của khu vực tư nhân trong phát triển kết cấu hạ tầng bền vững, <http://vnep.org.vn>
72. Nguyễn Đình Quế (2008), *Chiến lược tài chính trong quản trị kinh doanh*, Nhà xuất bản Tài chính, 2008, Hà Nội.
73. Nguyễn Đức Quyết (2005), *Điều kiện và giải pháp áp dụng hình thức đầu tư PPP tại Công ty HIPT*, Hà Nội.
74. Quốc Hội nước CHXHCNVN (2005), *Luật doanh nghiệp số 60/2005/QH 11 ngày 29/11/2005*, 2005, Hà Nội.

75. Quốc Hội nước CHXHCNV (2005), *Luật đầu tư số 59/2005/QH 11 ngày 29/11/2005*, 2005, Hà Nội.
76. Quốc Hội nước CHXHCNVN (2005), *Luật cạnh tranh ngày 3/12/2004*, Hà Nội
77. Quốc Hội nước CHXHCNVN (2005), *Luật đấu thầu*, Hà Nội.
78. Quốc Hội nước CHXHCNVN (2009), *Luật Quản lý nợ công*, Hà Nội.
79. Choo, Chun Wei (2000), "IT2000: *Tầm nhìn Quốc đảo tri thức của Singapore*", 2000, Hà Nội.
80. Nguyễn Hải Sản (2010), *Quản trị Tài chính doanh nghiệp*, NXB Thống kê, Hà Nội.
81. Nguyễn Hồng Thái (2007), *Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển hạ tầng giao thông*, Hội thảo quốc tế, Hà Nội – Việt Nam.
82. Nguyễn Hồng Thái (2008), *Kinh nghiệm quản lý mô hình hợp tác công – tư trong việc phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc có thu phí của một số nước nhằm rút ra kinh nghiệm cho Việt Nam*.
83. Trần Ngọc Thơ (1996), *Những phương pháp định giá các doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Luận án phó tiến sỹ.
84. Trần Ngọc Thơ (2010), *Tài chính doanh nghiệp hiện đại*, NXB Thống kê.
85. Đỗ Phú Trần Tình (2011). *Giáo trình lập & thẩm định dự án đầu tư*, NXB Giao thông Vận tải, Hà Nội.
86. Đỗ Hoàng Toàn (2007), *Giáo trình Quản lý kinh tế*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
87. Thời báo Kinh tế Việt Nam (2002), *Đầu tư theo hình thức BOT – Doanh nghiệp và Nhà nước đều có lợi*, Hà Nội.
88. Trung tâm Phân tích và Dự báo, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (2009), *Huy động các nguồn vốn và quản lý sử dụng hiệu quả nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam*, Hà Nội.
89. Trung tâm xúc tiến đầu tư phía Bắc (2010): *Nhật Bản nghiên cứu cơ chế PPP cho đường cao tốc Việt Nam*, <http://ipcن.mpi.gov.vn>

90. Ngô Kim Thanh (2012), *Giáo trình Quản trị doanh nghiệp*, NXB Đại Học Kinh tế Quốc dân, 2012, Hà Nội.
91. Chu Văn Thành (2007): *Dịch vụ công – đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, 2007, Hà Nội.
92. Lâm Văn Triển (2010): *Thu hút vốn đầu tư PPP: Cần đổi mới cách làm*, <http://w.w.w.thesaigontimes.vn>
93. L.Đ. Uđanxop và Pôlianxki (1986), *Lịch sử tư tưởng kinh tế*, NXB Chính trị Quốc gia, 1986, Hà Nội.
94. Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus (1982): *Kinh tế học, tập 1*, Viện Quan hệ quốc tế, 1982, Hà Nội.
95. Hà Ngọc Sơn, Nguyễn Đình Hựu, Mai Vinh (2003): *Vai trò của kiểm toán nhà nước trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, 2003, Hà Nội.
96. Văn phòng Chính phủ (2007), *Văn bản số 99/TB-VPCP*, ngày 08/05/2007, *Thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Sinh Hùng tại cuộc họp về công tác xây dựng quy hoạch ngành GTVT*, Hà Nội.
97. Trương Tấn Viên (2008): *Báo cáo chuyên đề huy động vốn ngoài ngân sách phát triển cơ sở hạ tầng GTVT*.
98. Viện nghiên cứu Kinh tế Trung ương (2010), *Đầu tư cơ sở hạ tầng: Một số khía cạnh thực trạng và giải pháp*, Hà Nội.
99. Viện Ngôn ngữ học (1986), *Từ điển tiếng Việt, 1986*, Hà Nội.
100. Website của Báo Đầu tư (Vietnam Investment Review): <http://www.vir.com.vn>
101. Website của Bộ Tài chính: <http://www.mof.gov.Việt Nam>
102. Website của Báo doanh nghiệp Online: <http://www.doanh nghiệp.com>
103. Website của Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch & Đầu tư: <http://www.fid.gov.vn>
104. Website của Tổng cục Thống kê: <http://www.gos.gov.vn>

B. Phần tiếng Anh:

105. Ducan (1948), *public choice theory*.
106. Gereth D.Myles (1995) – Cambridge University Press. UK
107. E.R. Yescombe (2007), *Public - Private Partnership - Principles of Policy and Finance* , UK
108. Finlayson,B (2008): *PPP concept and major PPP forms in infrastructure*, bài viết tại Hội thảo Hợp tác công – tư, TP. Hồ Chí Minh
109. International Road Federation IRF (2008): *PPP- beyond the financing aspects*, discussion paper, IRF Geneva.
110. Pascual, A.E. (2008), *North Luzon Expressway project: A case study in the Philippines*, presented at thể hiện conference on Strengthening PSP for infrastructure investment in VN, ADB Institute.
111. Salvatore Schiavo – Campo and Daniel Tommasi (2002): *Managing government Expenditure*, Asian Development Bank.
112. Porter BH and Diamond, J (1996): *Guidelines for Public Expenditure Management*, IMF 1996. USA
113. John Antony Xavier (2001): *Budgeting for performance – principle and Practice*, National Institute of Public Administration, Kuala Lumpur, 2001. Malaysia.
114. OECD (2007): *glossary of statistical terms*, <http://stats.oecd.org>
115. US Government Accountability Office (2008), *Highway Public Private Partnerships*, USA.
116. National Cooperative Highway Research Program (2009), *Legal Research Digest 51*, Washington. DC, USA.

PHỤ LỤC 1
CÁC VĂN BẢN PHÁP QUY VỀ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
THEO HÌNH THỨC PPP

Số văn bản	Ngày ban hành	Nội dung	Đối tượng áp dụng
NĐ 77/CP	18/6/1997	Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT	Đầu tư trong nước
NĐ 62/CP	15/8/1998	Quy chế đầu tư theo hợp đồng BOT, BTO, BT	Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
NĐ 78/CP	11/5/2007	Đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT	Đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài
NĐ 108/CP (Thay thế 78/CP)	27/11/2009	Đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT	Đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài
QĐ 71/CP	09/11/2010	Quy chế thí điểm hợp tác công – tư	Đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài
NĐ 24/CP	05/04/2011	Nghị định sửa đổi một số điều của Nghị định 108	Đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài

PHỤ LỤC 2

Nội dung	QĐ 71	NĐ 108/NĐ 24	Vấn đề
Hình thức văn bản pháp lý	Quyết định của Thủ tướng	Nghị định của Chính phủ	Hình thức đầu tư PPP được quy định trong QĐ 71 có tính pháp lý thấp hơn
Căn cứ pháp lý	Luật Đầu tư	Luật đầu tư 2005, Luật Xây dựng 2003, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản 2009	Hình thức đầu tư PPP có căn cứ pháp lý không đầy đủ mặc dù là văn bản ban hành sau
Vốn nhà nước	Phần tham gia của Nhà nước là tổng hợp các hình thức tham gia của Nhà nước, bao gồm: Các ưu đãi đầu tư; Các chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng vốn đầu tư của Dự án	Tổng vốn nhà nước tham gia thực hiện Dự án không vượt quá 49% tổng vốn đầu tư của Dự án	Đối với hình thức đầu tư PPP, vốn nhà nước chỉ là một bộ phận, các bộ phận còn lại không lượng hóa được để tính vào tổng vốn đầu tư Đối với hình thức đầu tư

			theo NĐ 108 chưa rõ phần vốn nhà nước có góp vào vốn chủ sở hữu của DN Dự án hay không
Sử dụng vốn nhà nước	Vốn nhà nước có thể được sử dụng để trang trải một phần chi phí của Dự án, xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư hoặc các công việc khác.	Sử dụng vốn NSNN để xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư hoặc thực hiện các công việc khác và không tính vào tổng vốn đầu tư.	Đối với hình thức đầu tư PPP nguồn vốn này được tính vào tổng vốn đầu tư, còn với hình thức đầu tư theo NĐ 108 thì nguồn vốn này không tính vào tổng vốn đầu tư
Vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư	Tối thiểu bằng 30% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia Dự án Vì Tổng giá trị phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng vốn đầu tư của Dự án, nên vốn	Dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của Dự án Dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN	Nếu vốn nhà nước không góp vào vốn chủ sở hữu DN dự án BOT/BTO thì tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư có yêu cầu thấp hơn

	<p>chủ sở hữu của nhà đầu tư/ DN dự án tối thiểu bằng 21%</p>	<p>Dự án được xác định theo nguyên tắc lũy tiến từng phần như sau:</p> <p>+ Đối với phần vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 15% của phần vốn này,</p> <p>+ Đối với phần vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của DN dự án không được thấp hơn 10% của phần vốn này</p>	
Lĩnh vực đầu tư	<p>Đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ.</p> <p>Đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt.</p> <p>Giao thông đô thị.</p> <p>Cảng hàng không, cảng biển, cảng sông.</p> <p>Hệ thống cung cấp nước sạch.</p> <p>Nhà máy điện.</p>	<p>Đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ.</p> <p>Đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt.</p> <p>Cảng hàng không, cảng biển, cảng sông.</p> <p>Hệ thống cung cấp nước sạch.</p> <p>Hệ thống thoát nước, hệ thống thu gom, xử lý nước</p>	Lĩnh vực đầu tư theo hình thức BOT/BTO rộng hơn so với đầu tư theo hình thức PPP

	<p>Y tế (bệnh viện).</p> <p>Môi trường (nhà máy xử lý chất thải)</p>	<p>thải, chất thải</p> <p>Nhà máy điện, đường dây tải điện</p> <p>Các công trình kết cấu hạ tầng y tế, giáo dục đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và trụ sở làm việc của các cơ quan nhà nước.</p>	
Cơ quan hỗ trợ chuẩn bị dự án	Tổ công tác liên ngành do Bộ trưởng Bộ KH&ĐT thành lập để hỗ trợ cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình xây dựng và triển khai Dự án.	Nhóm công tác liên ngành do Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập để hỗ trợ đàm phán, thực hiện Dự án	Với hình thức đầu tư PPP còn chặt chẽ hơn đối với hình thức đầu tư BOT/BTO
Đề xuất dự án	Phân tích hiệu quả tổng thể của Dự án bao gồm sự cần thiết của Dự án, những lợi thế và hiệu quả kinh tế - xã hội của việc thực hiện Dự án đầu tư theo hình thức đối tác công – tư so với hình thức đầu tư toàn bộ bằng vốn nhà	Đánh giá toàn bộ hiệu quả kinh tế, xã hội của Dự án.	Đối với hình thức đầu tư PPP yêu cầu về đề xuất dự án phức tạp và khó lý giải hơn (so sánh với hình thức đầu tư 100% vốn nhà nước) so với hình thức

	nước, tính khả thi của việc huy động các nguồn vốn đầu tư.		đầu tư BOT/BTO
Danh mục dự án	Cơ quan nhà nước có thẩm quyền gửi Đề xuất dự án về Bộ KH&ĐT để trình Thủ tướng quyết định đưa Dự án vào Danh mục dự án	Cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập Danh mục dự án	Đối với hình thức đầu tư PPP yêu cầu lập Danh mục dự án phức tạp hơn
Lập đề xuất dự án/Báo cáo	Báo cáo nghiên cứu khả thi là bắt buộc. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức đấu thầu để lựa chọn tư vấn lập Báo cáo nghiên cứu khả thi	Theo tinh thần NĐ108, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập Báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc đề xuất dự án, song NĐ 24 Bắt buộc lập Báo cáo khả thi	Đối với hình thức đầu tư PPP yêu cầu lập Danh mục dự án phức tạp hơn
Phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi	Thủ tướng Chính phủ quyết định Phần tham gia của Nhà nước, cơ chế bảo đảm đầu tư và các vấn đề khác.	Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án quan trọng quốc gia theo Nghị quyết của Quốc hội; Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án thuộc các nhóm A,B và C	Yêu cầu về phê duyệt Báo cáo khả thi của hình thức đầu tư PPP phức tạp hơn hình thức đầu tư BOT/BTO.
Lựa chọn nhà đầu tư	Đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư	Đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư và Chỉ định Nhà đầu tư	Đối với hình thức đầu tư PPP yêu cầu

			đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư là bắt buộc.
Bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án	Quy định số tiền bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án không thấp hơn 2% tổng vốn đầu tư của Dự án.	<p>Đối với Dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, số tiền bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án không được thấp hơn 2% so với tổng vốn đầu tư.</p> <p>Đối với Dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, theo nguyên tắc lũy tiến từng phần như sau:</p> <p>+ Đối với phần vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng , số tiền bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án không thấp hơn 2% của phần vốn này.</p> <p>+ Đối với phần vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, số tiền bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án không thấp hơn 1% của phần vốn này</p>	So với hình thức đầu tư BOT/BTO, phần vốn bảo đảm nghĩa vụ thực hiện Hợp đồng dự án theo hình thức đầu tư PPP ngặt nghèo hơn.
Giấy chứng nhận đầu tư	Bộ KH&ĐT cấp Giấy chứng nhận đầu tư	UBND cấp tỉnh cấp Giấy chứng nhận đầu tư đối với	Trong Quy chế thí điểm không

	cho các Dự án thực hiện thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư PPP	các Dự án không thuộc quy định tại khoản 1 Điều 24 NĐ108.	nêu rõ hình thức đầu tư PPP, Nhà đầu tư được thuận lợi như thế nào so với hình thức đầu tư BOT, BTO và BT
Giá, phí hàng hóa, dịch vụ và các khoản thu	Giá, phí hàng hóa, dịch vụ do DN dự án cung cấp được quy định tại Hợp đồng dự án theo nguyên tắc bù đủ chi phí, có tính đến tương quan giá cả thị trường, bảo đảm hài hòa lợi ích của DN dự án, người sử dụng và Nhà nước	Giá, phí hàng hóa, dịch vụ do DN dự án cung cấp được quy định tại Hợp đồng dự án theo nguyên tắc bù đủ chi phí, có tính đến tương quan giá cả thị trường, bảo đảm hài hòa lợi ích của DN dự án, người sử dụng và Nhà nước.	Quy định không khác nhau, nhưng nguyên tắc chưa cụ thể nên khó thực hiện.
Hỗ trợ thu phí dịch vụ	Không có quy định	DN dự án được tạo mọi điều kiện thuận lợi để thực hiện thu đúng, thu đủ giá phí dịch vụ và các khoản thu hợp pháp khác từ việc khai thác công trình. DN dự án có thể yêu cầu Cơ quan nhà nước có thẩm quyền hỗ trợ thu phí hoặc	Như vậy so với hình thức đầu tư BOT/BTO hình thức đầu tư PPP ít thuận lợi hơn. Song ngay với hình thức đầu tư BOT/BTO

		các khoản thu khác từ việc kinh doanh công trình.	cũng chưa rõ sẽ được hỗ trợ như thế nào.
Báo cáo tình hình thực hiện Dự án	DN dự án có trách nhiệm báo cáo tiến độ thực hiện Dự án cho cơ quan cấp Giấy chứng nhận đầu tư vào tháng 1 và tháng 7 hàng năm	Không có quy định	So với hình thức đầu tư BOT/BTO, hình thức đầu tư PPP bị quản lý chặt chẽ hơn
Ưu đãi đầu tư	<p>DN dự án được hưởng các ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp .</p> <p>Hàng hóa nhập khẩu để thực hiện Dự án được hưởng ưu đãi thuế xuất khẩu thuế nhập khẩu.</p> <p>DN dự án được miễn tiền sử dụng đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao hoặc được miễn tiền thuê đất trong toàn bộ thời gian thực hiện Dự án.</p>	<p>DN BOT/BTO được hưởng các ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp.</p> <p>Hàng hóa nhập khẩu để thực hiện Dự án của DN BOT/BTO và các nhà thầu được ưu đãi thuế xuất khẩu thuế nhập khẩu.</p> <p>DN BOT/BTO được miễn tiền sử dụng đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao hoặc được miễn tiền thuê đất trong toàn bộ thời gian thực hiện Dự án.</p>	Ưu đãi đầu tư là như nhau với các loại hình thức đầu tư, do đó hình thức đầu tư PPP không hề hấp dẫn hơn so với hình thức đầu tư BOT/BTO.
Bảo lãnh nghĩa vụ	Chính phủ xem xét, quyết định việc chỉ	Chính phủ chỉ định cơ quan có thẩm quyền bảo	So với hình thức đầu tư

của Nhà đầu tư	định cơ quan có thẩm quyền bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, tiêu thụ sản phẩm và các nghĩa vụ hợp đồng khác cho Nhà đầu tư. DN dự án hoặc các doanh nghiệp khác tham gia thực hiện Dự án và bảo lãnh nghĩa vụ của các doanh nghiệp nhà nước bán nguyên liệu, mua sản phẩm, dịch vụ của DN dự án.	lãnh vốn vay, cung cấp nguyên liệu, tiêu thụ sản phẩm và các nghĩa vụ hợp đồng khác cho Nhà đầu tư. DN dự án hoặc các doanh nghiệp khác tham gia thực hiện Dự án và bảo lãnh nghĩa vụ của các doanh nghiệp nhà nước bán nguyên liệu, mua sản phẩm, dịch vụ của DN dự án.	BOT/BTO, hình thức đầu tư PPP còn kém thuận lợi hơn do không được bảo lãnh vốn vay.
Giải quyết tranh chấp	Không quy định	<p>Tranh chấp giữa Cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư hoặc DN dự án và tranh chấp giữa DN dự án với các tổ chức kinh tế tham gia thực hiện Dự án giải quyết thông qua thương lượng, tại tổ chức trọng tài hoặc tòa án.</p> <p>Tranh chấp giữa Cơ quan nhà nước có thẩm quyền với Nhà đầu tư nước ngoài hoặc DN dự án trong quá</p>	Đối với hình thức đầu tư PPP không có mục giải quyết tranh chấp là thiếu.

		<p>trình thực hiện Hợp đồng dự án và các hợp đồng bảo lãnh giải quyết thông qua trọng tài, tòa án Hội đồng trọng tài do các Bên thỏa thuận thành lập.</p> <p>Tranh chấp giữa DN dự án với tổ chức cá nhân nước ngoài hoặc với các tổ chức kinh tế Việt Nam và tranh chấp giữa các Nhà đầu tư với nhau được giải quyết theo quy định của Luật Đầu tư.</p>	
Bảo đảm về vốn và tài sản	Không quy định	<p>Vốn đầu tư và tài sản hợp pháp của Nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính.</p> <p>Trong trường hợp cần thiết phải trưng mua, trưng dụng tài sản của Nhà đầu tư. Nhà nước bảo đảm thanh toán hoặc bồi thường tài sản và vốn của Nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư hoặc theo các điều kiện khác thỏa thuận tại</p>	<p>Với hình thức đầu tư PPP. Nhà đầu tư chịu rủi ro cao hơn.</p>

		Hợp đồng dự án.	
Hiệu lực thi hành	Quy chế này được thực hiện trong thời gian từ 3 đến 5 năm kể từ ngày có hiệu lực (15/1/2011) cho đến khi Chính phủ ban hành Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công – tư thay thế Quy chế thí điểm	Nghị định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 15 tháng 01 năm 2010 và thay thế Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11 tháng 5 năm 2007	Hiệu lực thực hiện hành của hình thức đầu tư đối tác công - tư PPP thí điểm thấp hơn so với hình thức đầu tư BOT/BTO

PHỤ LỤC 3
THỰC TRẠNG VỀ CÔNG TÁC TVGS VÀ CÁC GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG
CAO CÔNG TÁC QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG CÁC CÔNG TRÌNH XÂY
DỰNG GIAO THÔNG CỦA BỘ GTVT

Triển khai thực hiện quyết định số 3411/QĐ-BGTVT ngày 29/11/2010 của Bộ trưởng Bộ GTVT về việc thành lập Tổ công tác “Xây dựng và chỉ đạo thực hiện các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông”, Cục QLXD và CLCTGT xin báo cáo chuyên đề về thực trạng công tác TVGS và các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác TVGS xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông như sau:

I- Các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các hoạt động về công tác tư vấn giám sát:

Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu và các Nghị định hướng dẫn, trong đó có một số văn bản chính quy định về công tác TVGS, cụ thể:

- Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 12/02/2009 của Chính phủ về Quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

- Nghị định số 209/2004/NĐ-CP ngày 16/12/2004 của Chính phủ về Quản lý chất lượng công trình xây dựng.

- Nghị định số 49/2008/NĐ-CP ngày 18/4/2008 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 209/2004/NĐ-CP ngày 16/12/2004 của Chính phủ về Quản lý chất lượng công trình xây dựng.

- Nghị định số 23/2009/NĐ-CP ngày 27/02/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; quản lý phát triển nhà và công sở.

- Thông tư số 27/2009/TT-BXD ngày 31/7/2009 của Bộ Xây dựng hướng dẫn một số nội dung về Quản lý chất lượng công trình xây dựng.

- Quy chế Tư vấn giám sát thi công xây dựng công trình trong ngành giao thông vận tải Ban hành kèm theo Quyết định số 22/2008/QĐ-BGTVT ngày 20 tháng 10 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải.

** Nhận xét về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện có về công tác TVGS:*

- Quy định quản lý chất lượng công trình xây dựng còn rườm rà, chồng chéo và tạo ra một số thủ tục hành chính không cần thiết trong khi lại “lông lẻo” đối với các qui định về năng lực nhà thầu tư vấn giám sát, “nhẹ” về chế tài xử lý, xử phạt vi phạm quản lý chất lượng của đội ngũ kỹ sư tư vấn giám sát. Đặc biệt đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA áp dụng điều kiện hợp đồng của FIDIC do Hiệp hội kỹ sư tư vấn quốc tế soạn thảo nhưng trong điều kiện hợp đồng của FIDIC không quy định nội dung xử phạt tư vấn khi vi phạm.

- Theo hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, Chủ đầu tư chịu trách nhiệm giám sát chất lượng thi công xây dựng công trình do mình làm chủ đầu tư. Trường hợp chủ đầu tư không có tổ chức TVGS đủ điều kiện năng lực thì phải thuê tổ chức TVGS thi công xây dựng có đủ điều kiện năng lực hoạt động xây dựng thực hiện. Tuy nhiên trong trường hợp này, chưa quy định chủ đầu tư phải có bộ phận để quản lý theo dõi hoạt động của TVGS do mình thuê.

II- Thực trạng lực lượng Tư vấn giám sát và công tác tư vấn giám sát chất lượng xây dựng công trình giao thông

1- Về Lực lượng TVGS:

- Hiện nay, lực lượng TVGS tuy số lượng đông nhưng còn yếu và thiếu so với nhu cầu thực tế. Đội ngũ TVGS chưa xác định rõ vai trò, trách nhiệm quan trọng của mình trong công tác quản lý chất lượng trên công trình. Nguyên nhân chủ yếu do năng lực của các tư vấn giám sát viên và chế độ chính sách của Nhà nước đối với công tác TVGS chưa được coi trọng, chưa có cơ chế thu hút và chế độ đãi ngộ phù hợp với trách nhiệm và quyền hạn của TVGS; Bộ Xây dựng chưa có qui định về điều kiện năng lực của chức danh trưởng tư vấn giám sát nên chưa phát huy được

vai trò của chức danh này trong quá trình hoạt động của tổ chức TVGS cũng như ràng buộc về trách nhiệm đối với đối tượng này.

- Đối với các dự án sử dụng các nhà thầu TVGS nước ngoài (dự án vốn ODA, một số dự án vốn trong nước sử dụng TVGS Cu Ba, Tây Ban Nha), số lượng các kỹ sư TVGS người nước ngoài chiếm tỷ lệ rất thấp (khoảng 10%), chủ yếu là các chức danh Trưởng TVGS, còn lại các giám sát viên là TVGS Việt Nam. Việc tuyển chọn đội ngũ TVGS Việt Nam của các nhà thầu TVGS này không đảm bảo yêu cầu về năng lực trình độ (không hoàn thành nhiệm vụ khi công tác ở các tổ chức tư vấn trong nước), ngành nghề đào tạo (không phải chuyên ngành XDGT), độ tuổi (Kỹ sư đã nghỉ hưu)...

2 - Công tác cấp chứng chỉ hành nghề tư vấn giám sát chất lượng công trình xây dựng:

- Trước tháng 4 năm 2005, Chứng chỉ tư vấn giám sát chất lượng công trình giao thông do Bộ GTVT cấp, sau đó Bộ Xây dựng chủ trì công tác đào tạo cấp chứng chỉ giám sát thi công xây dựng công trình, thực chất Bộ Xây dựng đã giao cho nhiều tổ chức cấp: Bộ Xây dựng, Bộ GTVT (được Bộ Xây dựng ủy quyền), các Sở Xây dựng các địa phương, Hiệp hội tư vấn xây dựng, các trường và Trung tâm đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ. Trong đó Bộ GTVT cấp chứng chỉ hàng nghề TVGS đến hết tháng 3 năm 2009 (Thời điểm Nghị định 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ có hiệu lực thi hành). Hiện nay công tác cấp chứng chỉ hành nghề giám sát thi công xây dựng công trình được giao cho Sở Xây dựng các địa phương, Hiệp hội tư vấn xây dựng thực hiện và một số trường hợp các giám sát viên chỉ có chứng nhận bồi dưỡng nghiệp vụ tư vấn giám sát do các Trung tâm đào tạo thuộc các Trường, Viện cấp nhưng vẫn được các tổ chức tư vấn tiếp nhận, trình chủ đầu tư cho phép hành nghề TVGS nên việc kiểm soát năng lực hành nghề và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ tư vấn xin cấp chứng chỉ chưa được các địa phương chú trọng.

- Qua tập hợp số liệu báo cáo về cơ cấu tổ chức và bộ máy hoạt động của các đơn vị tư vấn giám sát của các chủ đầu tư, ban QLDA thuộc Bộ (thực hiện theo văn bản số 7008/BGTVT-QLXD ngày 7/10/2010 của Bộ GTVT) cho thấy:

+ Các cơ quan cấp chứng chỉ hành nghề TVGS: Chứng chỉ hành nghề TVGS do nhiều cơ quan đơn vị cấp như: Bộ Xây dựng, các Sở Xây dựng, các trường Đại học (ĐH Khoa học tự nhiên, ĐH Mở thành phố Hồ Chí Minh, ĐHXD Hà Nội...), các Trung tâm (TT Đào tạo GTVT), Các Hội (Hiệp hội tư vấn xây dựng Việt Nam, Hội KHKT Cầu đường) các Viện nghiên cứu (Viện NC đào tạo bồi dưỡng cán bộ Hà Nội, Viện NC hợp tác KHKT Châu á- Thái Bình Dương), các Công ty (Công ty Cổ phần tư vấn và phát triển đào tạo về quản lý, Công ty Đầu tư nghiên cứu QLKT) ...

+ Về bằng cấp chuyên môn đào tạo và thực tế lĩnh vực được bố trí giám sát: Nhiều giám sát viên có ngành nghề đào tạo không phù hợp với nhiệm vụ được giao là tư vấn giám sát chất lượng, cụ thể: học ngành Kỹ sư cơ khí sửa chữa ô tô, ngành xây dựng của trường Sư phạm Hải Phòng (tư vấn dự án WB4), Kỹ sư máy Xây dựng (DA Đường Hồ Chí Minh- VP Mỹ Phước QCI) Kỹ sư thủy lợi (Dự án QL91 đoạn sụt trượt).

+ Về Mô hình tổ chức của các đơn vị TVGS:

- Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA: các tổ chức tư vấn giám sát thi công xây dựng là các tổ chức tư vấn nước ngoài. Nguồn nhân lực kỹ sư tư vấn ngoài một số chức danh chủ chốt của các văn phòng là người nước ngoài, còn lại hầu hết tư vấn hiện trường là các kỹ sư tư vấn người Việt do đơn vị tư vấn nước ngoài tự tuyển chọn hoặc thông qua một đơn vị tư vấn trong nước cung cấp nhân lực, đưa vào dự án qua các hợp đồng thời vụ. Cụ thể tại các dự án có nhiều tiểu dự án như dự án WB4, ADB5, WB3, Dự án Đường hành lang ven biển phía Nam, Đường Cao tốc Nội Bài- Lào Cai.

- Đối với các dự án sử dụng nguồn vốn trong nước: Đa số các gói thầu tư vấn, việc lựa chọn nhà thầu đã được thực hiện thông qua hình thức đấu thầu nhưng trên thực tế khi huy động, nhiều vị trí, chức danh, kỹ sư được huy động đến công trường đã bị thay đổi, không có hồ sơ kinh nghiệm và bằng cấp chuyên môn như trong hồ sơ trúng thầu. Ngoài ra cũng có tình trạng tương tự như dự án vốn ODA nêu trên như dự án xây dựng Đường Hồ Chí Minh.

3- Về chi phí TVGS:

- Chi phí TVGS đối với các dự án sử dụng nguồn vốn trong nước trước đây được qui định với tỉ lệ rất thấp, không thu hút được các kỹ sư TVGS có năng lực và kinh nghiệm tham gia giám sát xây dựng công trình. Hiện tại Bộ Xây dựng đã ban hành quyết định số 957/QĐ-BXD ngày 29/9/2009 về việc công bố định mức chi phí QLDA và tư vấn đầu tư xây dựng công trình, trong đó quy định chi phí TVGS được tính trên cơ sở định mức chi phí TVGS nhân với chi phí xây dựng trong dự toán gói thầu xây dựng được duyệt. Chi phí TVGS tính theo quyết định này đã tăng lên đáng kể so với các quy định trước đây nhưng so với chi phí TVGS cho các nhà thầu tư vấn nước ngoài đối với các dự án sử dụng nguồn vốn ODA thì chi phí này vẫn còn chênh lệch lớn nên các dự án ODA đã thu hút hầu hết đội ngũ TVGS có nhiều năng lực và kinh nghiệm.

- Bộ GTVT đã có văn bản số 3157/BGTVT-QLXD ngày 18/5/2010 gửi các Chủ đầu tư, ban QLDA và các đơn vị tư vấn ngành GTVT yêu cầu rà soát lại định mức chi phí TVGS các công trình trong ngành GTVT và đề xuất định mức chi phí TVGS phù hợp với thực tế và đặc điểm của công trình giao thông trước ngày 15/6/2010. Tuy nhiên, việc lập dự toán chi phí TVGS các dự án vốn trong nước không thể thực hiện được do hệ số lương của tư vấn trong nước đang áp dụng là hệ số 1 của thang bảng lương theo quy định hiện hành (hệ số lương của CBCNV của các Ban QLDA là 2,5-:-3) trong khi mức lương của TVGS trong nước làm việc cho các dự án ODA theo qui định tại Thông tư số 219/TT-BTC ngày 19/11/2009 của Bộ Tài chính tối đa là 27 triệu đồng hoặc 1500 USD.

4 - Công tác giám sát chất lượng của Tư vấn được thực hiện chưa đầy đủ, TVGS chất lượng công trình đã không thực hiện nghiêm túc chức trách, nhiệm vụ của mình, không kiểm soát được chất lượng công trình trong quá trình thi công của nhà thầu; để nhà thầu thực hiện không tuân thủ các chỉ dẫn kỹ thuật của dự án và hồ sơ thiết kế được duyệt, không bám sát hiện trường để kịp thời xử lý các phát sinh bất hợp lý, chưa kiên quyết xử lý các vi phạm về chất lượng trong quá trình thực hiện dự án.

5 - Năng lực của một số chủ đầu tư (Ban QLDA) yếu, thiếu tính chuyên nghiệp và kỹ năng hành nghề quản lý dự án; không quản lý, chỉ đạo được nhà thầu tư vấn giám sát thực hiện tuân thủ các qui định trong qui chế TVGS trong quá trình thực hiện dự án; không đáp ứng được yêu cầu khi được giao làm chủ đầu tư (QLDA) các dự án có qui mô lớn, có yêu cầu kỹ thuật cao nên giao phó toàn bộ việc quản lý chất lượng cho tư vấn giám sát.

III- Các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của đội ngũ kỹ sư tư vấn giám sát trên các công trình xây dựng giao thông:

1. Về thể chế, chính sách:

1.1. Về qui chế Tư vấn giám sát:

1.1.1. Chính sửa, hoàn thiện và ban hành Quy chế mới thay thế Quy chế Tư vấn giám sát thi công xây dựng công trình trong ngành giao thông vận tải Ban hành kèm theo Quyết định số 22/2008/QĐ-BGTVT ngày 20 tháng 10 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải để phù hợp với hệ thống văn bản qui phạm pháp luật hiện hành, trong đó đặt ra các yêu cầu đối với các tổ chức, cá nhân thực hiện công tác tư vấn giám sát:

- Phải có đủ năng lực, kinh nghiệm, trách nhiệm và đạo đức nghề nghiệp.
- Phải trung thực, là chỗ dựa tin cậy của chủ đầu tư, nghiêm cấm các hành vi thông đồng, móc ngoặc, ăn chia với nhà thầu.
- Phát hiện và xử lý kịp thời các sai sót của nhà thầu trong tất cả các khâu từ cung cấp nguyên vật liệu đến việc tuân thủ nghiêm túc đồ án thiết kế, chỉ dẫn kỹ thuật của dự án biện pháp thiết kế tổ chức thi công được duyệt.
- Chủ đầu tư (Ban QLDA đối với các dự án do Bộ làm chủ đầu tư) chịu trách nhiệm trước Bộ và trước pháp luật về cơ cấu tổ chức và bộ máy hoạt động của nhà thầu TVGS bố trí tại công trình do mình làm chủ đầu tư (hoặc quản lý thực hiện). Chủ đầu tư (Ban QLDA) phải có bộ phận để quản lý theo dõi hoạt động của TVGS do mình thuê (Ví dụ: Phòng quản lý kỹ thuật kiêm quản lý TVGS).

- Trách nhiệm của tư vấn giám sát phải được quy định cụ thể, rõ ràng trong hợp đồng giữa Chủ đầu tư và tư vấn giám sát.

- Thủ trưởng của đơn vị tư vấn giám sát chịu trách nhiệm trước chủ đầu tư và trước pháp luật về việc chọn lựa và đề cử các chức danh TVGS hiện trường và các sai phạm do TVGS được cử gây ra:

+ Các chức danh tư vấn giám sát thi công xây dựng công trình giao thông bắt buộc phải là các kỹ sư được đào tạo chuyên ngành xây dựng công trình giao thông, phù hợp với vị trí, nhiệm vụ giám sát được giao.

+ Không chấp nhận các kỹ sư tư vấn giám sát của các nhà thầu tư vấn giám sát khi được huy động đến công trường là các nhân viên ký hợp đồng thời vụ với tổ chức TVGS.

1.1.2. Xây dựng, ban hành các qui định riêng (Ngoài các qui định chung thực hiện theo QĐ số 22/2008/QĐ-BGTVT ngày 20 tháng 10 năm 2008 sửa đổi nêu trên) đối với toàn bộ hệ thống giám sát của các dự án có qui mô lớn (nhóm A trở lên) hoặc dự án có yêu cầu kỹ thuật cao, công nghệ mới, phức tạp. Trong đó qui định rõ chức năng nhiệm vụ cụ thể đối với mỗi chức danh giám sát, trách nhiệm cụ thể của mỗi chức danh được thể hiện rõ ràng, tránh hiện tượng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm.

1.1.3. Nâng cao vai trò từng chức danh TVGS: phân công chức danh chủ chốt, mỗi chức danh chủ chốt sẽ phụ trách theo từng nhóm, mỗi nhóm có đủ nhân viên được lựa chọn kỹ về chuyên môn, kinh nghiệm, đạo đức nghề nghiệp.

1.2. Kiến nghị với Bộ Xây dựng trình Chính phủ điều chỉnh Nghị định 12/2009/NĐ-CP với các nội dung:

- Bổ sung điều khoản qui định điều kiện năng lực của chủ đầu tư để đảm bảo chủ đầu tư phải có kỹ năng hành nghề quản lý dự án một cách chuyên nghiệp, có trình độ năng lực thực sự để quản lý điều hành được các chủ thể khác như: TVTK, TVGS, nhà thầu trong quá trình quản lý thực hiện dự án. Trường hợp chủ đầu tư

không đủ năng lực thực hiện thì cấp quyết định đầu tư không giao QLDA hoặc bắt buộc phải thuê tư vấn QLDA.

- Bổ sung điều khoản quy định chức năng nhiệm vụ của tư vấn giám sát; quy định tổ chức bộ máy hoạt động của TVGS ; quy định điều kiện năng lực của Trưởng tư vấn giám sát dự án để nâng cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức TVGS tại hiện trường.

- Bổ sung điều khoản qui định trách nhiệm của tổ chức TVGS khi TVGS do mình quản lý bị xử lý do vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện nhiệm vụ TVGS.

1.3. Kiến nghị Bộ Xây dựng điều chỉnh, bổ sung quy chế cấp chứng chỉ hành nghề giám sát thi công xây dựng công trình (Ban hành kèm theo QĐ số 12/2005/QĐ-BXD ngày 18/4/2005 của Bộ Xây dựng, trong đó cần quy định rõ:

- Không cấp lại chứng chỉ hành nghề TVGS cho các đối tượng đã bị thu hồi chứng chỉ do vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng.

- Xây dựng hệ thống tin học quản lý, cấp chứng chỉ hành nghề TVGS trên phạm vi toàn quốc trên trang tin điện tử để các chủ đầu tư, Ban QLDA cập nhật thông tin và công bố rộng rãi đối với các đối tượng vi phạm.

- Ủy quyền cho các Bộ quản lý ngành cấp chứng chỉ TVGS xây dựng chuyên ngành của Bộ mình.

1.4. Kiến nghị Bộ Xây dựng ban hành chế tài xử phạt hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng theo quy định tại Nghị định số 23/2009/NĐ-CP ngày 27/02/2009 của Chính phủ trong đó có quá trình thực hiện hợp đồng giám sát thi công XDCTGT ngoài việc xử phạt hợp đồng theo quy định tại Nghị định số 48/2010/NĐ-CP của Chính phủ (như đánh dấu, thu hồi, tước quyền sử dụng chứng chỉ hành nghề TVGS)

2. Về tổ chức tư vấn giám sát:

- Kiến nghị Bộ GTVT giao Cục QLXD & CLCTGT phối hợp với Viện KHCN GTVT:

+ Xây dựng, ban hành tiêu chí phân loại các tổ chức tư vấn giám sát xây dựng chuyên ngành GTVT để phân loại, đánh giá, lựa chọn nhà thầu thực hiện công tác TVGS các dự án XDCTGT trong bước đầu lựa chọn nhà thầu TVGS.

+ Xây dựng mô hình cơ cấu tổ chức và bộ máy hoạt động của đơn vị TVGS thực hiện giám sát xây dựng CTGT để áp dụng chung cho toàn ngành.

- Kiến nghị Bộ giao Vận Tổ chức cán bộ chủ trì chỉ đạo các cơ quan đơn vị trong ngành hiện đang quản lý các tổ chức TVGS tiến hành rà soát, sắp xếp, kiện toàn lại tổ chức của các đơn vị tư vấn giám sát trong ngành GTVT hiện có để phù hợp với các quy định hiện hành.

3. Về năng lực của các chủ đầu tư, Ban QLDA:

- Kiến nghị Bộ giao Vận KHĐT chủ trì xem xét, đánh giá năng lực của các chủ đầu tư (Ban QLDA), ý kiến nhận xét, đánh giá của Cục QLXD & CLCTGT qua công tác giám sát đánh giá đầu tư, qui mô của các dự án trước khi tham mưu trình Bộ giao nhiệm vụ chủ đầu tư, quản lý dự án các dự án trong ngành GTVT đảm bảo phù hợp với năng lực thực tế và điều kiện tổ chức triển khai thực hiện dự án của các đơn vị này.

PHỤ LỤC 4

Mẫu câu hỏi phỏng vấn, khảo sát:

Giới thiệu:

Tôi tên là ..Đặng Thị Hà....., Nghiên cứu sinh khóa ...29..... trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội. Tôi đang tiến hành nghiên cứu Luận án tiến sĩ với đề tài: "**Huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam**". Mục đích nghiên cứu của luận án là tìm ra con đường để có thể thu hút sự sẵn sàng bỏ vốn của các lực lượng ngoài nhà nước tham gia xây dựng đường cao tốc, giảm tải gánh nặng cho ngân sách nhà nước, đồng thời thực hiện thành công công cuộc công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Ông/ bà được lựa chọn một cách ngẫu nhiên để tham gia cuộc phỏng vấn này và là người đại diện cho nhóm quản trị cấp cao trong các doanh nghiệp . Trước tiên, tôi xin chân thành cảm ơn ông/bà đã dành thời gian để tiếp tôi. Tôi rất hân hạnh được thảo luận với ông/ bà về một số vấn đề về mối quan tâm đến việc xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. Cuộc nói chuyện này sẽ được sử dụng với nguyên tắc khuyết danh và chỉ phục vụ cho xây dựng tiêu chí kêu gọi vốn đầu tư trong các doanh nghiệp của ông/ bà mà thôi.. Vì vậy, tôi muốn lắng nghe ý kiến của ông/ bà về vấn đề nêu trên.

Thời gian dự kiến khoảng 1 giờ.

Thông tin cá nhân của người được phỏng vấn:

Họ và tên:.....

Tuổi:.....

Giới tính:.....

Chuyên môn, nghề nghiệp:.....

Nơi công tác:.....

Chức vụ:.....

Thời gian công tác ở vị trí hiện tại:.....

Công việc làm lâu nhất:.....

+ Tên công việc:.....

+ Nơi làm việc:.....

+ Thời gian giữ vị trí công tác:.....

I. Phần phỏng vấn tại các doanh nghiệp Dự án:

Ông/ bà vui lòng cho biết các thông tin sau:

1. Đặc trưng của doanh nghiệp

- a. Hình thức sở hữu của công ty
- b. Số lượng cán bộ công nhân viên trong công ty
- c. Số vốn đăng ký kinh doanh
- d. Cấu trúc tổ chức của công ty (hỏi kỹ về đặc điểm quản trị và chiến lược phát triển của công ty)

2. Môi trường của công ty

- a. Sự thay đổi về hướng đầu tư trong lĩnh vực xây dựng đường cao tốc
- b. Tốc độ cung ứng vốn
- c. Những khó khăn như thời gian giải phóng mặt bằng, khả năng tiếp cận các nguồn vốn từ thị trường
- d. Những khó khăn khác

3. Quản trị vốn

- a. Ông/ bà đã nghe về hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong đầu tư xây dựng cơ bản chưa?

b. Dù ông/ bà đã từng hay chưa từng tham gia hợp tác đầu tư với Nhà nước trong đầu tư xây dựng, làm ơn cung cấp sự nhận thức của ông/ bà về vấn đề như:

Trong hợp tác với Nhà nước điều gì khiến ông/ bà quan tâm?

c. Ông/ bà đánh giá tầm quan trọng của hợp tác công tư là gì?

d. Làm ơn cho biết nếu tham gia hợp tác công tư, phía Nhà Nước cần làm gì để hấp dẫn ông/ bà tham gia?

4. Phần dành cho đối tượng phỏng vấn đã và đang tham gia hợp tác công tư trong xây dựng đường cao tốc

a. Doanh nghiệp ông/bà lần đầu tiên thực hiện dự án đường cao tốc nào?

b. Yếu tố nào thúc đẩy sau khi quyết định thực hiện dự án?

c. Ai là người thúc đẩy việc thực hiện dự án?

d. Ông/ bà có cho rằng dự án sẽ thành công?

e. Dựa vào kinh nghiệm của doanh nghiệp ông/ bà, làm ơn hãy bình luận những vấn đề sau:

○ Hợp tác công tư nhận được sự ủng hộ tích cực từ các nhà quản trị cấp cao

○ Hợp tác công tư cần được luật hóa

○ Có nhiều sự đồng thuận về các mục tiêu của hợp tác công tư

○ Doanh nghiệp sẵn sàng chia sẻ kinh nghiệm với các doanh nghiệp đang cân nhắc với hợp tác công tư

○ Hợp tác công tư có liên quan chặt chẽ với các chiến lược cạnh tranh của doanh nghiệp

○ Lợi ích thu được từ hợp tác công tư là tăng cường sức mạnh cho doanh nghiệp.

f. Sau khi thực hiện hợp tác ông/bà cảm thấy hài lòng như thế nào về

○ Những cam kết hỗ trợ của Nhà nước cho doanh nghiệp?

○ Khả năng tiếp cận các nguồn vốn trong xã hội dễ dàng hơn?

- Việc giải phóng mặt bằng được các địa phương đảm nhận sẽ giảm tải khó khăn cho doanh nghiệp ?

5. Phần dành cho đối tượng phỏng vấn không tham gia hợp tác công tư trong 5 năm qua

a. Doanh nghiệp của ông/ bà đã hướng vào những danh mục nào dưới đây và tại sao?

- Chúng tôi đã xem xét cách hợp tác công tư và đã từ chối hợp tác
- Gần đây chúng tôi đang xem xét cách thức hợp tác mới này
- Chúng tôi không xem xét vì chúng tôi không tham gia

b. Ông/ bà hài lòng thế nào với cách thức kinh doanh hiện nay

- Cách thức kinh doanh của doanh nghiệp rất phù hợp không cần thay đổi.
- Doanh nghiệp có thể tham gia góp vốn xây dựng các đoạn tuyến cao tốc khi nhà nước có các ưu đãi như bảo lãnh vay vốn, phát hành trái phiếu công trình, .v.v..?

Xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ của ông / bà.

II. Phần phỏng vấn tại các địa phương có dự án đường cao tốc:

Ông/bà xin vui lòng cho biết các thông tin sau:

1. Khái quát tình hình ở địa phương:

- a. Dân số ở địa phương
- b. Cơ cấu dân số:
 - + Tỷ lệ nam, nữ
 - + Số người ở độ tuổi lao động
 - + Trình độ văn hóa
- c. Diện tích đất nông nghiệp.
- d. Điều kiện tự nhiên cho phát triển nông nghiệp cũng như các ngành nghề khác.

2. Tình hình giải phóng mặt bằng cho công trình đường cao tốc đi qua địa phương

Xin ông/bà cho biết các thông tin liên quan đến mặt bằng cho công trình dự án

- a. Diện tích đất mà địa phương phải bàn giao cho công trình dự án, trong đó:
 - + Tổng diện tích?
 - + Diện tích đất nông nghiệp?
 - + Trước khi dự án khởi công, địa phương đã bàn giao được bao nhiêu % diện tích đất thuộc công trình dự án?
 - + Ông bà cho biết lý do nào sau đây khiến việc giải phóng mặt bằng chưa được thực hiện tốt
 - Giá cả đền bù chưa thỏa đáng?
 - Công trình dự án đi qua khu mộ chí của tổ tiên các gia đình?
 - Chưa công bằng trong chính sách đền bù?
 - Lý do khác?
- b. Sự phối hợp với Doanh nghiệp Dự án

+ Ban quản lý Dự án đã mấy lần xuống gặp địa phương trước khi dự án khởi công?

+ Ban quản lý Dự án có họp bàn và cùng đưa ra hướng để giải quyết những vướng mắc trong vấn đề giải phóng mặt bằng?

+ Ban quản lý Dự án cho rằng đây là vấn đề thuộc trách nhiệm của địa phương?

c. Kiến nghị với cơ quan quản lý cấp trên.

+ Ông/ bà có cho rằng chính sách đền bù của Nhà nước phù hợp với nguyện vọng của đa số người dân trong địa phương có công trình dự án đi qua?

+ Theo ông/bà, để thúc đẩy việc giải phóng mặt bằng, nếu chính sách cần chỉnh sửa thì cụ thể là gì?

+ Để bàn giao mặt bằng 100% trước khi khởi công dự án, Chính phủ cần hỗ trợ địa phương những vấn đề gì?

3. Xin ông/bà cho biết Công trình đường cao tốc qua địa phương sau khi hoàn thành có ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân trong địa phương?

a. Có tạo điều kiện cho địa phương phát triển kinh tế xã hội?

b. Có làm thay đổi hình ảnh của địa phương?

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà.