

# Huy động nguồn vốn tư nhân bền vững cho đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông

PHẠM THỊ XUÂN\*

Hạ tầng giao thông đường bộ là cơ sở nền tảng đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, nguồn lực để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ là rất lớn, trong khi ngân sách nhà nước hạn hẹp, nguồn vốn vay ưu đãi của nước ngoài hầu như không còn, do vậy thời gian tới, việc phát triển và thúc đẩy vốn tư nhân vào lĩnh vực giao thông là rất cần thiết.

## DIỆN MẠO HỆ THỐNG KẾT CẤU HẠ TẦNG GIAO THÔNG HIỆN NAY

Tại Hội nghị lần thứ 4, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 13-NQ/TW, ngày 16/01/2012 về xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020 (Nghị quyết 13). Diện mạo hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông nhờ đó có những chuyển biến tích cực, từng bước đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ đất nước, góp phần bảo đảm tăng trưởng kinh tế và có tác động mạnh mẽ tới kết quả kéo giảm tai nạn giao thông, ùn tắc giao thông và nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế trong thời gian vừa qua.

**Về kết cấu hạ tầng đường bộ.** Tính đến năm 2019, tổng chiều dài đường quốc lộ của Việt Nam là khoảng 24.866km, với hơn 154 tuyến; tỉnh lộ là 28.143km, huyện lộ là 57.033km; đường đô thị là 27.500km; đường liên xã là gần 160.000km. Đặc biệt, nước ta đã có 16 tuyến đường cao tốc, với tổng chiều dài là 1.010km. Tính chung toàn hệ thống, tỷ lệ đường trải nhựa đạt gần 17%. Đồng thời, hệ thống đường bộ được đầu tư có trọng tâm, tập trung vào các công trình có tính kết nối, lan tỏa và đã tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội (Nguyễn Văn Thế, 2020).

**Về hạ tầng giao thông đường sắt.** Theo Bộ Công Thương (2019), ngành Giao thông vận tải đang khai thác 3.163km đường sắt, gồm 191km khổ 1.435mm, 2.656km khổ 1.000mm và 316km đường lồng, chưa có đường sắt tốc độ cao. Hệ thống đường sắt Việt Nam được đánh giá là rất lạc hậu trên mọi phương diện. Cụ thể: Đường sắt đã được xây dựng từ 50 đến 100 năm trước, hệ thống tín hiệu và các thiết bị cũ và lạc hậu; Hệ thống thông tin tín hiệu trên các tuyến không đồng bộ về công nghệ, kỹ thuật, mỗi đoạn, mỗi tuyến lại dùng các hệ thống công nghệ khác nhau; Hệ thống ga đường

sắt chủ yếu là ga nhỏ, hạ tầng cũ, chiều dài ngắn và cũng chỉ có trung bình từ 2 đến 3 đường; Hệ thống kho ga, bãi hàng đã xuống cấp nghiêm trọng và không có kho đạt chuẩn để lưu trữ, bảo quản các mặt hàng tươi sống, hàng giá trị cao.

**Về hạ tầng giao thông đường thủy nội địa.** Cả nước hiện có khoảng 42.000km đường sông, kênh có khả năng khai thác vận tải. Số lượng cảng thủy nội địa là 285 cảng, trong đó có 210 cảng hàng hóa, 12 cảng hành khách và còn lại là 63 cảng chuyên dùng. Đặc biệt, có 18 cảng được phép và đủ năng lực tiếp nhận phương tiện thủy nước ngoài (15 cảng hàng hóa, 2 cảng hành khách và 1 cảng chuyên dùng). Số lượng bến thủy nội địa hiện có khoảng hơn 8.200 bến, trong đó bến không phép chiếm khoảng 17% (Bộ Công Thương, 2019).

**Về hạ tầng giao thông đường hàng không.** Tính đến năm 2019, cả nước có 22 cảng hàng không đang hoạt động, trong đó có 9 cảng hàng không quốc tế, 13 cảng hàng không nội địa. Trong 10 năm qua, thị trường hàng không Việt Nam đã có sự tăng trưởng mạnh mẽ và hiện nay xếp thứ 7 trong số những thị trường phát triển nhanh nhất về hàng không (Bộ Công Thương, 2019).

## NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH HẠN HẸP, TRONG KHI NHU CẦU VỐN RẤT LỚN

Dù đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, nhưng hệ thống kết cấu hạ tầng

\* TS., Trường Đại học Giao thông vận tải

giao thông của nước ta vẫn còn là điểm nghẽn đối với nhu cầu phát triển để tiến tới mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Cụ thể, hệ thống đường bộ cao tốc mới bước đầu hình thành, chưa đạt mục tiêu đến năm 2020 đưa vào sử dụng khoảng 2.000km đường cao tốc; hệ thống đường sắt đã lạc hậu, chưa đầu tư được đường sắt tốc độ cao, hệ thống đường sắt đô thị mới đầu tư xây dựng những tuyến đầu tiên; hệ thống cảng biển chưa khai thác hết công suất thiết kế; một số cảng hàng không đã xây ra quá tải... Vì thế, chưa hình thành được hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại, nhất là so sánh với các tiêu chí của quốc tế (mạng đường bộ cao tốc, đường sắt tốc độ cao, cảng hàng không, cảng biển đầu mối). Một trong những nguyên nhân chính là khó khăn về nguồn lực, khiến cho công tác đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông triển khai chậm so với yêu cầu, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông hiện hữu cũng chưa có điều kiện duy tu, bảo dưỡng đầy đủ, kịp thời, làm hạn chế năng lực khai thác.

Theo kế hoạch vốn ngân sách nhà nước được phân bổ trong giai đoạn 2016-2020, Bộ Giao thông vận tải được cân đối, bố trí vốn mới chỉ đáp ứng trên 30% nhu cầu đầu tư phát triển, cũng như công tác bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông hiện có (Nguyễn Văn Thế, 2020), trong khi Việt Nam đã "tốt nghiệp" ODA từ cuối năm 2016. Vì thế, hiện nay, việc xã hội hóa, huy động vốn đầu tư từ tư nhân vào lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông là rất cần thiết.

## NHỮNG KẾT QUẢ VÀ VƯỚNG MẮC TRONG THU HÚT VỐN ĐẦU TƯ TƯ NHÂN

Để khuyến khích sự tham gia nhiều hơn từ khu vực tư nhân, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Nghị định này đã cải thiện rõ rệt khung pháp lý so với các quy định trước đây, đồng thời, đây là khung pháp lý duy nhất cho đầu tư tư nhân trong các lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Văn bản này quy định rõ hơn các thủ tục, mà các cơ quan chức năng phải tuân thủ, khi đầu tư trong một dự án PPP và bỏ giới hạn 30% vốn hỗ trợ của Chính phủ cho một dự án PPP. Nghị định số 30/2015/NĐ-CP, ngày 17/3/2015 của Chính phủ

quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư về lựa chọn nhà đầu tư cũng được ban hành chỉ 1 tháng sau Nghị định số 15/2015/NĐ-CP để hướng dẫn khung đầu tư cho các dự án PPP. Sau đó, nhằm khắc phục những hạn chế của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, ngày 04/5/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP thay thế Nghị định số 15/2015/NĐ-CP.

Bên cạnh đó, đầu tư theo hình thức PPP còn được quy định tại các văn bản luật sau: Luật Đầu tư (số 67/2014/QH13, ngày 26/11/2014), Luật Đầu tư công (số 49/2014/QH13, ngày 18/6/2014) và một số văn bản khác. Các văn bản này đã quy định chi tiết, chặt chẽ về trình tự chuẩn bị dự án (lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo khả thi); quy định chặt chẽ về công khai thông tin dự án, trong đó nhấn mạnh công tác tham vấn ý kiến cộng đồng (thông qua một số tổ chức, nhóm đối tượng chịu tác động) trong giai đoạn chuẩn bị dự án và việc công khai thông tin cơ bản của hợp đồng sau khi ký kết; quy định hạn chế các trường hợp được áp dụng chỉ định nhà đầu tư (được khắc phục từ Luật Đầu tư năm 2013 và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP). Đầu đó, đã thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân, góp phần phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông. Cụ thể, nhiều dự án kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ đầu tư theo hình thức PPP đã được đưa vào vận hành, khai thác có hiệu quả, chất lượng và năng lực phục vụ của hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông theo đó cũng được nâng lên.

Có thể thấy, thông qua đầu tư theo hình thức PPP, nhiều doanh nghiệp đã có cơ hội tham gia thực hiện các dự án lớn, tiêu thụ một lượng lớn nguyên, nhiên vật liệu sản xuất trong nước, tạo ra hàng vạn công ăn việc làm cho người lao động. Bên cạnh đó, hàng trăm nghìn tỷ đồng vốn tín dụng ngân hàng đã được đưa vào nền kinh tế. Các doanh nghiệp tham gia đầu tư và thi công công trình đã có điều kiện trưởng thành, nâng cao năng lực cạnh tranh, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong điều kiện hội nhập quốc tế. Nhiều công trình giao thông quy mô lớn được hoàn thành, đưa vào sử dụng mang đến ấn tượng nét của việc huy động doanh nghiệp tư nhân tham gia, như: Tuyến đường cao tốc Hạ Long - Vân Đồn; Cảng hàng không quốc tế Vân Đồn (Quảng Ninh) là sân bay đầu tiên tại Việt Nam do tư nhân đầu tư và vận hành, khai thác.

Mặc dù đạt được những kết quả tích cực, song việc huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP trong thời gian qua còn có một số bất cập, hạn chế: Tính hiệu quả trong đầu tư và khai thác các công trình còn thấp, kết nối giữa các phương tiện vận tải còn kém; Chi phí đầu tư và sử dụng hạ tầng còn cao; Hầu hết các dự án giao thông đầu tư theo hình thức PPP thời gian vừa qua đều được chỉ định thầu, nên tính cạnh tranh chưa cao, phần lớn các nhà đầu tư chủ yếu là nhà thầu xây lắp chuyển sang nên còn thiếu kinh nghiệm, năng lực chưa cao và chỉ quan tâm đến giai đoạn đầu tư xây dựng, chưa quan tâm đúng mức đến các khâu quản lý, vận hành và khai thác sau đầu tư...



hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông hiện nay đã khá đồng bộ và hiện đại

Đã vậy, những thay đổi về mặt pháp lý liên quan đến đấu thầu trong các dự án PPP vẫn chưa mang lại kết quả như mong đợi, vì không có dự án nào được đấu thầu có nhiều hơn một nhà đầu tư dù điều kiện hoặc quan tâm. Quan trọng hơn nữa là các nghị định không hỗ trợ một khung quản lý rủi ro chính phủ toàn diện, đặc biệt là Cam kết tài chính và Nợ tiềm ẩn phát sinh từ các dự án PPP (WB, 2020).

Ngoài ra, đến nay, thị trường vốn trong nước còn chưa phát triển, năng lực của các nhà đầu tư trong nước cũng rất hạn chế, chưa có sản phẩm phù hợp trong hệ thống tài chính trong nước để đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông. Những hạn chế trong lĩnh vực ngân hàng đòi hỏi phải tìm giải pháp thay thế cho phương án tài trợ kết cấu hạ tầng bằng vốn vay. Các ngân hàng trong nước còn ít hạn mức để tăng dự nợ cho vay kết cấu hạ tầng, do nguồn vốn đầu tư này cần có kỳ hạn dài và không sẵn sàng cho vay đối với các nhà phát triển khu vực tư nhân mới và quy mô nhỏ.

Các sản phẩm thị trường vốn để đầu tư kết cấu hạ tầng có thể bao gồm: trái phiếu dự án, trái phiếu doanh nghiệp được bảo đảm một phần, hoặc quy đầu tư kết cấu hạ tầng. Song, thị trường trái phiếu doanh nghiệp Việt Nam vẫn còn tương đối nhỏ, cũng không có tính thanh khoản cao và hoạt động chủ yếu gần như một thị trường tín dụng. Phát hành trái phiếu trên thị trường này còn nhiều khó khăn do các thủ tục phát hành trái phiếu rườm rà, chi phí giao dịch cao và thiếu minh bạch thông tin cho các nhà đầu tư. Cùng với đó, các nhà đầu tư tổ chức cũng bị hạn chế bởi quy công cụ, mà họ có thể đầu tư theo luật. Ví dụ, các nhà đầu tư tổ chức không thể mua các sản phẩm dành riêng cho kết cấu hạ tầng (như trái phiếu dự án) do các hạn chế về quy định và chênh lệch thuế.

## MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

Trong bối cảnh hiện nay, khi nhu cầu vốn cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ đang rất cao, thì việc xã hội hóa, tìm các nguồn vốn mới là cần thiết.

Thời gian tới, theo tác giả, cần thực hiện một số giải pháp sau:

**Thứ nhất, hoàn thiện thể chế huy động vốn cho kết cấu hạ tầng giao thông**

Vấn đề Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII (năm 2016) cũng đã chỉ rõ: “Hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế, kể cả đầu tư nước ngoài đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng bằng nhiều hình thức, nhất là hợp tác công tư (PPP) phù hợp với thông lệ quốc tế...”. Do đó, việc Quốc hội ban hành Luật Đầu tư theo hình thức hợp tác công tư (Luật PPP) ngày 18/6/2020 đã tạo hành lang pháp lý cao nhất, thống nhất và đồng bộ cho hoạt động thu hút vốn đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực kinh tế nói chung, kết cấu hạ tầng giao thông nói riêng.

Tuy nhiên, để Luật PPP sớm đi vào cuộc sống, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung các luật, đẩy nhanh tiến độ ban hành các văn bản dưới luật; sớm hoàn chỉnh hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông phù hợp với thực tiễn và thông lệ quốc tế. Theo đó, cần xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án để đầu tư theo hình thức PPP; Bổ sung quy định về tiêu chí để đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư, nghiên cứu quy định mức vốn chủ sở hữu phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm dự án; Rà soát quy định về lập, phê duyệt, quản lý chi phí đầu tư xây dựng, vận hành, khai thác các công trình giao thông theo hình thức PPP. Đặc biệt, sớm ban hành định mức, đơn giá và việc công bố chỉ số giá thị trường phù hợp với điều kiện thực tế; Hướng dẫn chi tiết về các nội dung liên quan đến tài chính của hoạt động đầu tư; Bổ sung chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán, chậm thực hiện trách nhiệm công khai, cập nhật lưu lượng phương tiện, doanh thu hoàn vốn, thời gian thu giá sử dụng dịch vụ, quy định về trách nhiệm của nhà đầu tư bảo đảm chất lượng công trình khi vận hành và bàn giao cho Nhà nước; Quy định về cơ chế tham vấn trước khi quyết định đầu tư và việc người sử dụng dịch vụ phản hồi việc cung cấp dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước; Quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo PPP.

Chính phủ cũng cần có giải pháp để bảo đảm tính cạnh tranh của các hồ sơ

dự thầu. Theo đó, cần xây dựng những quy trình thủ tục rõ ràng để xử lý các hồ sơ dự thầu trong bối cảnh có khu vực tư nhân tham gia. Các bên sẽ có trách nhiệm giải trình hơn, nếu các quy định về xử phạt trong đấu thầu được hợp nhất trong một công cụ duy nhất, thay vì nằm rải rác trong các văn bản khác nhau, như: Bộ luật Hình sự, Luật Phòng chống tham nhũng và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác.

Ngoài ra, Nhà nước cần nghiên cứu đổi mới chính sách giá, phí phù hợp với cơ chế thị trường, tạo thuận lợi và chia sẻ rủi ro với các nhà đầu tư, ban hành chính sách bảo lãnh doanh thu cho các dự án PPP trong đấu tư kết cấu hạ tầng giao thông phù hợp điều kiện đặc thù, thời gian hoàn vốn dài, tiềm ẩn nhiều rủi ro.

*Thứ hai, phát triển thị trường vốn do tính chất dài hạn của các dự án kết cấu hạ tầng giao thông*

Cụ thể, trong thời gian tới, để hấp dẫn nhà đầu tư cá nhân, tăng tính xã hội hóa trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng giao thông cần: (i) Khuyến khích tăng hiệu quả trong đấu tư kết cấu hạ tầng, tức là một đồng vốn mang lại nhiều lợi ích hơn, hoặc ngược lại, chi phí ít hơn, nhưng mang lại kết quả tương tự; (ii) Nâng cao tính bền vững tài chính. Để đạt được hai mục tiêu này, cần tập trung thực hiện một giải pháp rất quan trọng, đó là tăng cường quy hoạch liên ngành. Trong tương lai, cần tối đa hoá hiệu quả đấu tư kết cấu hạ tầng thông qua quy hoạch tốt hơn và phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cấp, các ngành. Trong lĩnh vực giao thông cần một khung quy hoạch tích hợp, quốc gia và đa phương thức để hợp lý hóa các quyết định đầu tư giữa các chính quyền cấp tỉnh và phối hợp hoạt động giữa các phương thức vận tải khác nhau. Chiến lược quy hoạch và

đầu tư ngành giao thông cần dựa trên thông tin từ phân tích không gian, để thúc đẩy các chính sách và đầu tư kết nối mạnh mẽ và định hướng thương mại (WB, 2020).

Trong tương lai, Việt Nam có thể dựa nhiều hơn vào thị trường vốn để tài trợ cho chương trình kết cấu hạ tầng giao thông. Có thể thực hiện như những năm gần đây, Chính phủ có thể huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu trên thị trường trong nước hoặc quốc tế, sau đó phân bổ lại cho các lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Một lựa chọn khác là đẩy các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực này trực tiếp huy động từ thị trường vốn.

Để hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân, 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 từ phía Nhà nước, mà còn rất cần một sự phân định rạch ròi quyền lợi và nghĩa vụ của mỗi bên tham gia thực hiện dự án PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng giao thông. 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.

*Thứ ba, đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền về sự cần thiết và hiệu quả của việc thực hiện xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông*

Thời gian qua, các dự án PPP, cụ thể là các dự án BOT, dù đã đóng góp không nhỏ vào việc phát triển kết cấu hạ tầng giao thông của nước ta, nhưng cũng để lại không ít “điểm tiếng”, gây bất mãn cho dư luận. Vì thế, để góp phần nâng cao hiệu quả của các dự án PPP, đạt được sự đồng thuận của xã hội và người dân, cần giải thích và làm rõ mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân đối với các dự án; đồng thời, cần tăng cường sự kiểm tra, giám sát của cả hệ thống chính trị đối với quá trình triển khai thực hiện dự án. Có như vậy, chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông mới tiếp tục phát huy hiệu quả, góp phần quan trọng tạo nền tảng cho sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.

Chính phủ cũng nên tổ chức các chiến dịch thông tin để bảo đảm người dân hiểu đúng các quy định pháp luật. □

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương (2012). *Nghị quyết số 13-NQ/TW, ngày 16/01/2012 về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020*
2. Chính phủ (2018). *Nghị định số 63/2018/NĐ-CP, ngày 04/5/2018 về đầu tư theo hình thức PPP*
3. WB (2019). *Báo cáo Việt Nam năng động - Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao về vai trò và trách nhiệm*
4. Bộ Công Thương (2019). *Báo cáo Logistics Việt Nam năm 2019*, Nxb Công Thương
5. Nguyễn Văn Thế (2020). *Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông “đi trước một bước” theo hướng đồng bộ, hiện đại*. truy cập từ <http://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/66850/phai-trien-kei-cau-ha-tang-giao-thong-%E2%80%99Cdi-truoc-mot-buoc%E2%80%9D-theo-huong-dong-bo--hien-dai.aspx>