



HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC TƯ NHÂN PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

ThS. PHẠM THIÊN HOÀNG - Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương *

Trong thập niên vừa qua, Việt Nam đã chú trọng phát triển cơ sở hạ tầng, nhờ đó, tổng đầu tư hạ tầng đến nay đã chiếm bình quân hơn 10% GDP, vượt qua cả khối các nền kinh tế Đông Á, vốn nổi tiếng với mức đầu tư cơ sở hạ tầng cao. Tuy nhiên, kết quả này vẫn còn thấp so với kỳ vọng và vẫn còn tồn tại nhiều bất cập gây cản trở tăng trưởng kinh tế nước ta. Tổng quát về tình hình thực hiện các dự án công - tư cũng như nhận diện những vướng mắc còn tồn tại, cản trở động lực tham gia của các nhà đầu tư tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng, bài viết đề xuất những khuyến nghị về chính sách, hoàn thiện khung pháp lý thúc đẩy đầu tư theo phương thức hợp tác công tư trong thời gian tới.

Từ khóa: Cơ sở hạ tầng, nhà đầu tư, mô hình hợp tác công - tư, phát triển kinh tế, GDP

For the last decade, Vietnam has focused on developing production infrastructure with more than 10% of GDP in investment value, hence, Vietnam surpasses other countries in ASEAN who are famous for high rate of infrastructure development. However, this result has been lower than the plan and still shown limitations that hinder economic development. The paper summarizes practical implementation of public and private projects, recognizes limitations to remove obstacles for the private investors to invest in infrastructure development. The paper also recommends policies, legal framework to strengthen the cooperation between public and private sectors.

Keywords: Infrastructure, investors, public-private cooperation model, economic development, GDP

Ngày nhận bài: 25/12/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 17/01/2018

Ngày duyệt đăng: 20/01/2018

Bối cảnh phát triển cơ sở hạ tầng hiện nay

Theo báo cáo của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) về năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2017-2018, cơ sở hạ tầng (CSHT) của Việt Nam vẫn ở vị trí rất thấp, xếp hạng 79 trên thế giới (3,9 điểm), chỉ tăng 2 bậc so với năm 2014. Xét trong khối ASEAN, thứ hạng về chỉ số CSHT của Việt Nam khá khiêm tốn, cách khá

xa so với Malaysia (hạng 22), Thái Lan (hạng 43), Indonesia (hạng 52) và chỉ hơn Philippines (hạng 97), Lào (102) và Campuchia (106).

Đến nay, Việt Nam đã đi qua hơn 2/3 quãng đường của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020. Tổng mức đầu tư phát triển xã hội giai đoạn 2011-2020 chiếm khoảng 33,5 - 35% GDP, tương đương 17.500 - 17.950 nghìn tỷ đồng (khoảng 710 - 720 tỷ USD). Nếu giữ tỷ lệ đầu tư vào phát triển hạ tầng khoảng 25% tổng vốn đầu tư toàn xã hội như hiện nay, thì mức huy động (5.300 - 5.350 nghìn tỷ đồng, (tương đương khoảng 210 - 215 tỷ USD), mới đáp ứng khoảng 50% nhu cầu vốn đầu tư phát triển hạ tầng theo quy hoạch, thiếu khoảng 200 tỷ USD.

Trong ngành Giao thông, Bộ Giao thông Vận tải (GTVT) ước tính nhu cầu vốn đầu tư xây dựng CSHT do Bộ GTVT trực tiếp quản lý giai đoạn 2016-2020 khoảng 1.015 nghìn tỷ đồng. Trong khi đó, khả năng đáp ứng nhu cầu từ các nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN) và có nguồn gốc ngân sách (vốn NSNN, vốn trái phiếu chính phủ, vốn ODA) theo dự kiến là khoảng 248 nghìn tỷ đồng, tương đương 28% nhu cầu, thiếu hụt 731 nghìn tỷ đồng.

Nhu cầu cấp thiết về đầu tư phát triển CSHT yêu cầu phải có đột phá về cơ chế chính sách huy động và sử dụng nguồn lực, nhất là huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân, có như vậy mới có thể thực hiện được mục tiêu quy hoạch đã đề ra. Trong bối cảnh đó, phương thức hợp tác công tư (PPP) trong phát triển CSHT được chú trọng và xác định là một trong những giải pháp then chốt. Các lợi thế có được từ thúc đẩy PPP không chỉ đơn thuần là đáp ứng nhu cầu về nguồn tài chính bổ sung, mà còn là

**BẢNG 1: NHU CẦU NGUỒN VỐN XÃ HỘI HÓA ĐẦU TƯ CSHT 2016-2020* (tỷ đồng)**

TT	Lĩnh vực	Tổng mức đầu tư	Vốn góp nhà nước	Vốn nhà đầu tư huy động
1	Đường bộ	279.113	112.687	166.426
2	Hàng hải	45.494	1.811	43.683
3	Đường thủy	13.990	3.000	10.990
4	Hàng không	55.976	1.000	54.976
5	Đường sắt	58.071	383.04	19.767
	Tổng cộng	452.644	156.802	295.842

* Kịch bản tăng trưởng cao (ước 7%)

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải, 2015

giải pháp thị trường cho bài toán quy hoạch - đầu tư - xây dựng - quản trị để phát triển CSHT theo hướng hiện đại.

Kết quả thực hiện các dự án PPP thời gian qua đã góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, giảm áp lực nợ công, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Tuy nhiên, thực tế hiện nay thực triển khai các dự án BOT, BT đã dần bộc lộ những mặt trái, gây bức xúc xã hội, do được triển khai một cách ồ ạt, nhiều nơi thiếu công bằng, minh bạch... Diễn biến này cho thấy, việc sửa đổi quy định về thực hiện các dự án PPP nói chung, BOT và BT nói riêng có ý nghĩa rất quan trọng, mở đường cho việc huy động nhà đầu tư (NĐT) tư nhân tham gia thực hiện các dự án PPP thời gian tới.

Tổng quan triển khai các dự án PPP

Việc thực hiện các dự án PPP gắn liền với những cột mốc về hành lang pháp lý, cho nên có thể tổng quát tình hình thực hiện các dự án PPP theo 2 giai đoạn từ 1997-2014 và từ 2015 trở lại đây, với sự ra đời của các Nghị định 15/2015/NĐ-CP và 30/2015/NĐ-CP. Việc Chính phủ ban hành các Nghị định này nhằm tạo hành lang pháp lý rõ ràng và sát thực hơn trên cơ sở tổng kết các kết quả và cả những thất bại của các dự án CSHT được triển khai theo hai hình thức BT và BOT giai đoạn trước đó.

Giai đoạn từ 1997-2014

Theo tổng kết của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, giai đoạn 1997 – 2014, các bộ, ngành, địa phương đã ký kết và thực hiện hợp đồng PPP với tổng số 193 dự án. Bộ tiên phong tích cực thực hiện đầu tư theo hình thức PPP là Bộ GTVT với 75 dự án đã và đang triển khai. Về phía các địa phương tích cực triển khai PPP có thể kể đến như: Hà Nội, Bình Phước, Bình Dương, Khánh Hòa... Ngoài ra, đa số các bộ, ngành, địa phương đã lập danh mục các dự án PPP ưu tiên và đang trong quá trình nghiên cứu, chuẩn

bị dự án, chưa thực hiện đến bước ký kết hợp đồng. Các dự án PPP chủ yếu được thực hiện theo hai loại hợp đồng chính là BOT (120 dự án) và BT (71 dự án). Các dự án PPP giao thông là các dự án được thực hiện phổ biến nhất với 158 dự án, tiếp đến là các dự án trong lĩnh vực năng lượng (9 dự án), cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải (5 dự án). Đến nay, đa số các dự án đã hoàn thành giai đoạn xây dựng và đang trong giai đoạn vận hành. Một số dự án đã tiến hành nghiệm thu, bàn giao công trình, kết thúc hợp đồng là các dự án BT (do đặc thù không có giai đoạn vận hành).

Giai đoạn từ năm 2015 đến nay

Do Nghị định 15/2015/NĐ-CP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP mới được triển khai, nên số lượng các dự án PPP mới chưa thu hút được nhiều sự tham gia của NĐT, vận hành còn rất hạn chế. Các dự án PPP chủ yếu vẫn trong giai đoạn chuyển tiếp giữa hai khung pháp lý của Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Nghị định 15/2015/NĐ-CP. Trên thực tế, 32 dự án được cấp giấy chứng nhận đầu tư từ ngày Nghị định 15/2015/NĐ-CP có hiệu lực (10/4/2015) đến nay, chủ yếu là các dự án được nghiên cứu và triển khai theo quy định cũ (Nghị định 108/2009/NĐ-CP). Những dự án thực hiện theo khung pháp lý mới hầu hết đang trong giai đoạn chuẩn bị dự án - lập đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi, lựa chọn NĐT. Theo báo cáo của các bộ, ngành như Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Y tế, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Thông tin và Truyền thông, thì đến nay các bộ này vẫn chưa triển khai một dự án nào mới theo quy định của Nghị định 15/2015/NĐ-CP.

Về phía các địa phương, có 18/63 địa phương đăng ký danh mục dự án PPP dự kiến thực hiện trong giai đoạn 2016-2020 với tổng số 598 dự án, trong đó có 321 dự án dự kiến khởi công mới trong giai đoạn 2016-2020, 277 dự án chuyển tiếp từ năm 2011-2015. Tổng nhu cầu vốn cho các dự án PPP là 254.054,717 tỷ đồng (vốn NSNN là 16.863,617 tỷ đồng, vốn dự kiến do NĐT huy động là 237.191,099 tỷ đồng). Các dự án được đề xuất vẫn chủ yếu áp dụng hình thức BT (256 dự án), BOT (87 dự án), BLT (6 dự án), BOO (1 dự án), BTO (11 dự án), các dự án còn lại chưa xác định cụ thể loại hợp đồng.

Một thực tế là sau hơn 2 năm thực hiện Nghị định 15/2015/NĐ-CP, gần như không có dự án lớn nào được đấu thầu thành công. Điều này cho thấy, những tồn tại khó khăn, vướng mắc khiến PPP chưa



thực sự hấp dẫn đối với các NĐT. Trong khi các dự án CSHT vẫn có thể được thực hiện theo khung pháp lý quy định tại Luật Đầu tư mà không cần thông qua PPP và sử dụng các ưu đãi đầu tư trong Luật Đầu tư. Nghĩa là, mục tiêu của PPP là tạo dựng các dự án có hiệu quả cao để có thể thu hút nguồn vốn từ ngân hàng mà không phải bảo lãnh, từ đó giảm thiểu gánh nặng tài chính của Nhà nước đã không đạt được, khi mà các dự án CSHT được thực hiện bởi các công ty trong nước sử dụng vốn vay từ các ngân hàng thương mại nhà nước. Chưa kể, quy định pháp luật liên quan đến PPP hiện nay chỉ dừng ở mức nghị định, khiến các NĐT e ngại về tính ổn định của chính sách. Bởi vì, dự án PPP có thời gian đầu tư tương đối dài, trong khi cơ chế chính sách lại không ổn định. Việc chuyển tiếp từ nghị định này sang nghị định khác khiến NĐT lúng túng và các sở, ngành quản lý dự án cũng gặp nhiều vướng mắc trong thực thi.

Có 18/63 địa phương đăng ký danh mục dự án PPP dự kiến thực hiện trong giai đoạn 2016-2020 với tổng số 598 dự án, trong đó có 321 dự án dự kiến khởi công mới trong giai đoạn 2016-2020, 277 dự án chuyển tiếp từ năm 2011-2015.

Một số bất cập trong triển khai dự án PPP

Quá trình triển khai dự án PPP, phổ biến là theo hình thức BOT và BT trong phát triển CSHT thời gian qua đã bộc lộ nhiều vướng mắc và bất cập liên quan đến các giai đoạn trong chu trình dự án, trong đó có thể kể đến năm nhóm vướng mắc và bất cập căn bản, sau:

Thứ nhất, khung pháp lý thực hiện dự án PPP còn vướng mắc với nhiều luật hiện hành. Một số quy định tại các Nghị định 15/2015/NĐ-CP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP chịu sự điều chỉnh của nhiều luật khác như: Luật NSNN, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng. Tuy nhiên, những Luật này chưa quy định cụ thể để thực hiện dự án PPP, dẫn đến quá trình triển khai thực hiện gặp nhiều khó khăn, bất cập, làm gia tăng rủi ro, giảm tính hấp dẫn của đầu tư theo phương thức PPP. Có thể kể đến nhiều nội dung hiện nay chịu sự điều chỉnh của nhiều luật như: Việc quản lý, giải ngân vốn góp của Nhà nước vào dự án PPP, huy động vốn góp của NĐT vào dự án, trình tự thủ tục triển khai các dự án PPP có vốn góp của Nhà nước, lựa chọn nhà thầu đối với dự án PPP... Chưa kể các Luật liên quan thường được tiếp cận trên quan điểm điều chỉnh các hoạt động đầu tư công

và đầu tư tư nhân là chủ yếu, chưa tính đến đặc thù PPP. Cách tiếp cận này đã dẫn đến nhiều thủ tục đầu tư rườm rà, khiến cơ quan quản lý e ngại trong việc thực hiện các giải pháp có tính đột phá, chưa có tiền lệ đối với đầu tư theo hình thức PPP;

Thứ hai, lỗ hổng trong quy định triển khai dự án PPP hiện hành, ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch trong thực hiện các dự án PPP, đặc biệt là các dự án BOT và BT. Nhiều quy định dẫn chiếu giữa Nghị định 15/2015/NĐ-CP và các Luật liên quan có khi còn chưa rõ ràng, hoặc chưa có điều luật quy chiếu cụ thể, dẫn đến tình trạng lúng túng trong cách vận dụng vào thực tiễn, thậm chí “lạm dụng” sự không rõ ràng này để lách luật. Ví dụ như Luật Đầu tư công quy định: “Trình tự, thủ tục, nội dung quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thực hiện theo quy định của Chính phủ”. Tuy nhiên, Nghị định 15/2015/NĐ-CP lại chưa quy định cụ thể về “trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư” mà chỉ quy định về “quyết định chủ trương sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án”. Nghị định 15/2015/NĐ-CP cũng không quy định rõ cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định chủ trương sử dụng phần vốn đầu tư của Nhà nước mà chỉ dẫn chiếu lại pháp luật về đầu tư công, trong khi pháp luật về đầu tư công không quy định về nội dung này. Ví dụ điển hình nữa là quy định về lựa chọn NĐT theo Nghị định 15/2015/NĐCP cho phép NĐT được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu. Quy định này trong thực tế đã bị lợi dụng, dẫn đến tình trạng chỉ định thầu tràn lan đối với các dự án BOT, BT trong thời gian qua.

Thứ ba, lỗ hổng các quy định hiện hành cũng dẫn đến tình trạng “tay không bắt giặc” trong việc giành được hợp đồng thực hiện các dự án PPP, tiêu biểu như các dự án BOT và BT, chuyển tải nhiều rủi ro cho hệ thống ngân hàng và các tổ chức tín dụng cho vay thực hiện các dự án PPP. Thực tế cho thấy, một số NĐT BOT sử dụng đòn bẩy tài chính quá lớn, thậm chí vay đến hơn 90% vốn đầu tư từ ngân hàng. Theo tính toán của Ngân hàng Nhà nước, tới ngày 30/6/2017, tổng mức cam kết tín dụng với các dự án PPP là hơn 177.000 tỷ đồng, tổng số dư cấp tín dụng là trên 97 nghìn tỷ đồng. Mức dư nợ lớn này tạo áp lực lớn cho các ngân hàng trong việc thu hồi vốn vay và huy động nguồn vốn các dự án, nhất là khi các dự án PPP có thời gian thu hồi vốn dài, rủi ro cao, do tài sản bảo đảm chủ yếu hình thành từ vốn vay. Trong thực tế, nguồn huy động từ các ngân hàng thường có thời hạn ngắn nên việc tập trung cho vay các dự án BOT tiềm ẩn rủi ro, gây mất cân đối kỳ hạn và



tăng rủi ro thanh khoản với ngân hàng do khoản vay kéo dài, thường là 15-20 năm đối với các dự án BOT. Trong bối cảnh nguồn vốn tín dụng cho các dự án BOT thường lấy từ nguồn ngắn hạn để sử dụng dài hạn với lãi suất buộc phải thả nổi, trong khi đồng tiền Việt Nam lại chưa thể chuyển đổi, càng làm tăng tính rủi ro cho cả chủ đầu tư và bên cấp vốn khi thực hiện các dự án BOT. Thêm nữa, tính khả thi thương mại của dự án dễ bị ảnh hưởng bởi các yếu tố khó tiên lượng, thậm chí là bất khả kháng như thay đổi quy hoạch giao thông hay quy hoạch phát triển. Thông thường để đối phó, NĐT hoặc sẽ đẩy chi phí dự án lên cao hoặc viện dẫn lý do để tăng phí sử dụng dịch vụ hay kéo dài thời gian thu phí. Hệ quả là người tiêu dùng sẽ phải gánh chịu thông qua việc trả “phí dịch vụ” cao hoặc mức phí ngày càng tăng cho các ông chủ tư nhân của các công trình cơ sở hạ tầng.

Thứ tư, quá trình giám sát các dự án PPP (BOT và BT...), nhất là trong giai đoạn thẩm định, xây dựng và vận hành dự án, còn lỏng lẻo, dẫn đến nhiều rủi ro do còn tình trạng “nhập nhèm” trong báo cáo doanh thu; rủi ro “cấu kết” giữa NĐT và một số cơ quan quản lý liên quan, làm thất thoát nguồn thu cho ngân sách, đồng thời làm giảm sút lòng tin của người sử dụng. Báo cáo kiểm toán năm 2017 với 24 dự án BOT giao thông, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị giảm trừ thời gian thu phí đến gần 63 năm. Đáng lưu ý, trong lần kiểm toán này, về cơ bản các dự án BOT vẫn đi theo vết xe đổ của các dự án trước như: Chỉ định thầu, lựa chọn nhà thầu chưa đủ năng lực và kinh nghiệm, tính toán sai lưu lượng xe, mức phí vị trí đặt trạm chưa hợp lý (Báo cáo kiểm toán năm 2015 đưa ra ví dụ điển hình là khoảng cách từ trạm thu phí của Dự án mở rộng Quốc lộ 1 đoạn Km597+549 - Km605+000 và đoạn Km617+000 - Km641+000 tỉnh Quảng Bình đến trạm thu phí Hầm Đèo Ngang chỉ là 10 km)... Chưa kể tới những sai sót, bất cập thường thấy như trạm thu phí, các vấn đề liên quan đến chi phí đầu tư, hay chất lượng công trình...

Thứ năm, trong quá trình triển khai dự án PPP, vướng mắc không chỉ là thiếu các cơ chế ưu đãi hấp dẫn mà còn do hạn chế trong bảo lãnh chính phủ, phân bổ rủi ro giữa Chính phủ và khu vực tư nhân, cũng như việc phân bổ vốn nhà nước cho các dự án PPP. Theo thông lệ về quản lý rủi ro các dự án PPP, ví dụ đối với loại hình dự án BOT, rủi ro được phân bổ theo nguyên tắc DN dự án chịu toàn bộ các rủi ro liên quan đến công nghệ, thiết kế thi công và tính toán hiệu quả đầu tư, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chịu các rủi ro về thể chế, pháp lý và các rủi ro bất khả kháng

liên quan đến xã hội, môi trường. Trường hợp các rủi ro bất khả kháng như lũ lụt, động đất, không thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước và ngoài tầm kiểm soát của DN dự án thì 2 bên sẽ cùng chia sẻ những rủi ro này. Tuy nhiên, trên thực tế cơ chế chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và NĐT chưa được thể hiện rõ ở các quy định hiện hành, do vậy NĐT thường có xu hướng tính gộp các rủi ro vào chi phí dự án, đẩy giá thành dự án lên cao, theo đó là làm gia tăng phí sử dụng dịch vụ và/hoặc kéo dài thời gian thu phí.

Giải pháp đẩy mạnh huy động nguồn lực tư nhân

Đột phá trong thu hút nguồn lực từ các NĐT trong và ngoài nước tham gia xây dựng CSHT đóng vai trò quyết định, đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư CSHT trong bối cảnh ngân sách khó khăn và nguồn lực từ ODA ngày càng hạn chế. Theo đó, để thúc đẩy thu hút nguồn lực từ các NĐT tư nhân vào xây dựng CSHT, cần tập trung thực hiện 6 nhóm giải pháp chính sách sau:

Một là, hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư theo hình thức PPP, đảm bảo hài hòa lợi ích ba bên, giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người sử dụng dịch vụ theo hướng nghiên cứu xây dựng Luật về PPP. Trước mắt, khẩn trương hoàn tất việc lấy ý kiến và hoàn thiện dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định 15/2015/NĐ-CP để giải quyết các vướng mắc và bức xúc có nguy cơ tạo hiệu ứng domino tiêu cực đối với các dự án BOT và dự án BT. Đối với các dự án BOT đường bộ cần sửa đổi các quy định liên quan đến các vấn đề về cơ chế chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và NĐT, vấn đề đặt trạm thu phí và mức phí cũng như thời hạn thu phí, cách thức và cơ chế giám sát doanh thu để đảm bảo sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như đảm bảo hài hòa cơ chế khuyến khích NĐT bỏ vốn vào đầu tư phát triển CSHT. Các quy định sửa đổi cũng cần cụ thể hơn về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện, quản lý, giám sát dự án PPP. Đồng thời, phải có các chế tài xử lý cho những trường hợp không làm tròn bổn phận, trách nhiệm và/hoặc vi phạm các quy định trong quá trình thực hiện. Tiếp đó, cần tiến hành tổng kết việc triển khai thực hiện các mô hình đầu tư theo hình thức PPP trong thời gian qua để đánh giá những mặt được và những hạn chế, bất cập, từ đó đưa ra các giải pháp khắc phục, khuyến khích các NĐT có năng lực, thực sự tham gia đầu tư và quản lý các dự án hiệu quả, bảo đảm hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước, NĐT và người dân. Các đánh giá tổng kết thực trạng về PPP cũng như những đề xuất chính sách sẽ là cơ sở để nghiên cứu xây dựng Luật về PPP trình Quốc



hội xem xét ban hành. Luật về PPP nhằm luật hóa các quy định đã được áp dụng ổn định và khả thi về PPP, đồng thời cho phép quy định những cơ chế đặc thù áp dụng riêng cho loại hình dự án PPP mà những quy định đặc thù này chưa được thể hiện ở các: Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng... Luật về PPP với những chính sách ưu đãi đầu tư đặc thù vượt khỏi các Luật liên quan hiện hành sẽ là cơ sở bảo đảm cho quyền và lợi ích của NĐT tư nhân, qua đó khuyến khích NĐT tham gia vào đầu tư phát triển CSHT.

Hai là, nghiên cứu áp dụng các hình thức hỗ trợ tài chính trực tiếp cho NĐT như:

(i) Tài trợ vốn: Áp dụng đối với các dự án PPP khả thi kinh tế nhưng không khả thi tài chính. Kiến nghị mức góp vốn không nên cố định 30% như hiện nay, mà sẽ điều chỉnh phù hợp với từng dự án cụ thể và không vượt quá 49% giá trị đầu tư để đạt mục tiêu sử dụng PPP;

(ii) Trợ cấp đầu ra: Chính phủ trợ cấp một phần phí đối với các dự án hạ tầng hấp dẫn về mặt kinh tế, tuy nhiên điều kiện áp dụng phải được cân nhắc thận trọng;

(iii) Trao quyền khai thác không gian dự án cho NĐT: Đây là phương thức tạo thu nhập cho các dự án PPP, đặc biệt đối với các dự án BOT giao thông. Theo đó, NĐT được phép kinh doanh các khu đất này để hỗ trợ thu nhập từ việc thu phí. Luật pháp cần quy định các quyền kinh doanh đất thương mại dọc các hành lang đường bộ cho mô hình BOT có hỗ trợ của chính phủ, nhằm tăng cường khả thi tài chính dự án và thu hút lợi ích bổ sung. Tuy nhiên, cần hết sức thận trọng, đảm bảo minh bạch thông tin và cơ chế giám sát độc lập, để giảm thiểu những rủi ro liên quan đến thỏa thuận đổi đất lấy hạ tầng.

Ba là, nghiên cứu áp dụng chính sách ưu đãi đầu tư đặc thù cho dự án PPP ngoài các hình thức ưu đãi thông thường về thuế, về tiền thuê đất. Có thể xem xét thiết lập các cơ chế như quỹ bù đắp thiếu hụt tài chính, quỹ dự phòng dành cho bảo lãnh chính phủ, áp dụng bảo lãnh doanh thu tối thiểu, qua đó khuyến khích các NĐT tư nhân tham gia vào các dự án phát triển CSHT quy mô lớn.

Bốn là, nghiên cứu đổi mới chính sách giá, phí

phù hợp với cơ chế thị trường, tạo thuận lợi và chia sẻ rủi ro với NĐT. Quá trình điều chỉnh phí sử dụng hạ tầng cần được nghiên cứu cẩn thận và có lộ trình cụ thể. Điều chỉnh mức phí phù hợp với các biến động của thị trường theo lạm phát, chỉ số giá tiêu dùng (CPI), các chỉ số kinh tế khác. Mức phí có thể xem xét thiết lập cho từng dự án.

Năm là, đề nghị ưu tiên sử dụng vốn trái phiếu chính phủ cho phần đóng góp của Nhà nước trong các dự án PPP; đồng thời, có chính sách ưu tiên sử dụng vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ làm phần vốn góp của Nhà nước.

Sáu là, thúc đẩy hoàn thiện hành lang pháp lý hỗ trợ khu vực tư nhân huy động vốn qua thị trường trái phiếu DN, trái phiếu công trình; Rà soát các Luật liên quan như Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh bất động sản... xây dựng cơ chế ưu đãi hoặc miễn thuế thu nhập trên lãi trái phiếu cho các tổ chức tham gia đầu tư vào trái phiếu công trình; Tiến hành rà soát, hoàn thiện khung pháp lý nhằm thúc đẩy thị trường trái phiếu DN và trái phiếu chính phủ, đảm bảo hình thành khung pháp lý hiện đại, đảm bảo công khai minh bạch theo các tiêu chuẩn quốc tế về các quy định chứng khoán và giám sát thị trường vốn.

Tài liệu tham khảo:

1. *Kỷ yếu Hội thảo đánh giá 20 năm huy động và sử dụng ODA của Việt Nam, năm 2015, Ban Kinh tế Trung ương;*
2. *Kỷ yếu hội thảo "Vốn để phát triển hạ tầng giao thông: nhu cầu và giải pháp", năm 2015, Viện Kinh tế Việt Nam;*
3. *Huỳnh Thị Thủy Giang (2012), Hình thức hợp tác công - tư để phát triển CSHT giao thông đường bộ Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh;*
4. *Lê Văn Dũng (2011), Nghiên cứu các nguồn thu từ người sử dụng đường bộ ở Việt Nam; Luận án tiến sĩ Kinh tế, Đại học GTVT, Hà Nội.;*
5. *Lý Thành Tiến (2005), "Phát hành trái phiếu chính phủ huy động vốn cho đầu tư phát triển", Tạp chí Kinh tế và dự báo số 10, 2005;*
6. *Ngân hàng Thế giới (2013), Đánh giá khung tài trợ cho CSHT địa phương ở Việt Nam;*
7. *Nguyễn Thùy Vân và Nguyễn Châu Giang (2015), Triển vọng phát hành trái phiếu chính phủ ra thị trường vốn quốc tế năm 2015, Tạp chí Tài chính, kì 1 số tháng 4/2015;*
8. *Trần Kim Chung và cộng sự (2015), Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng tại Việt Nam, Đề tài Nhà nước KX.01.07/11-15.*



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân