



ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG-TƯ (PPP) CHO CƠ SỞ HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CẤP HUYỆN - NGHIÊN CỨU TẠI PHÚ XUYỀN, HÀ NỘI

Nguyễn Văn Bảo ¹

Tóm tắt: Ở Việt Nam hàng năm nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng và hạ tầng giao thông vận tải nói chung luôn đòi hỏi ở mức cao. Nguồn kinh phí có sẵn từ các nguồn vốn truyền thống, trong đó chủ yếu dựa vào vốn ngân sách nhà nước (NSNN), bị hạn chế. Vì vậy, đầu tư theo mô hình đối tác công - tư (PPP) là một thay thế hấp dẫn để tăng cường và cải thiện cơ sở hạ tầng (CSHT) giao thông đường bộ (GTĐB) phục vụ mục tiêu phát triển. Tuy nhiên, những dự án giao thông cấp huyện thường không có nguồn thu, do vậy rất kém hấp dẫn khu vực tư nhân. Vấn đề huy động vốn đầu tư và sử dụng hiệu quả nguồn vốn đầu tư phát triển CSHT GTĐB cấp huyện đồng thời huy động tối đa nguồn lực của khu vực tư nhân tham gia vào lĩnh vực này trở nên bức thiết. Bài báo nghiên cứu điển hình huyện Phú Xuyên - Hà Nội để đưa ra đề xuất về mô hình PPP khả thi cho đầu tư phát triển CSHT GTĐB tại địa phương.

Từ khóa: Mô hình đối tác công-tư (PPP); hạ tầng giao thông; vốn đầu tư; ngân sách nhà nước.

Summary: In Vietnam, the annual need of investment capital for road transportation development particularly and for transport infrastructure development generally always requires massive funds. However, available funds from traditional sources, which heavily depend on state budget (state budget), are limited. Therefore, model public-private partnership (PPP) is an attractive alternative to strengthen and enhance the road transportation infrastructure for social-economics development objectives. In fact, the road projects in district level often do not generate income, so it is difficult to attract investment from private sector. Hence, investment mobilization especially from private sector and effective-fund using management for district rural roads projects are pressing need. The paper will research into a case study in Phu Xuyen district - Hanoi in order to put forward recommendations on possible PPP model for road infrastructure development locally.

Keywords: Public-private partnership Model; road transportation; investment capital; state budget.

Nhận ngày 01/12/2015, chỉnh sửa ngày 15/12/2015, chấp nhận đăng 07/01/2016



1. Vấn đề nghiên cứu

Trên thế giới đã có rất nhiều công trình nghiên cứu mô hình đối tác công-tư PPP (Private-Public-Partnership) áp dụng phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và CSHT GTĐB nói riêng. Mô hình này được một số nước trên thế giới đánh giá là sẽ mang lại lợi ích cho cả Nhà nước và người dân vì tận dụng được nguồn lực tài chính và năng lực quản lý từ tư nhân, trong khi vẫn đảm bảo các lợi ích cho người dân. Hardcastle [11] khẳng định không tồn tại một hình thức PPP chuẩn và mỗi nước đều có chiến lược riêng tùy thuộc bối cảnh, thể chế, nguồn tài trợ và tính chất của dự án; Yescombe [12] đặc biệt nhấn mạnh các quốc gia có thể chế nhà nước mạnh, với khung pháp lý đầy đủ và minh bạch thường thành công với PPP. Ngoài ra, các nghiên cứu và tài liệu về PPP của các tổ chức kinh tế quốc tế như Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) [10] đã chỉ ra một số mô hình đối tác công tư trên thế giới như: Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh - Chuyển giao (BOOT), Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO), Vận hành và Bảo trì (O&M), Xây dựng - Chuyển giao (BT),... Những nghiên cứu này rất đa dạng, có giá trị khoa học, đặc biệt có thể vận dụng các bài học rút ra từ thực tiễn các nước đang phát triển có nhiều nét tương đồng với Việt Nam.

¹ TS, Khoa Kinh tế và Quản lý Xây dựng. Trường Đại học Xây dựng. E-mail: baonv@nuce.edu.vn.

Qua thực tiễn cũng như các công trình nghiên cứu trong nước và ngoài nước đều cho thấy khó khăn vướng mắc chính đối với vấn đề tham gia đầu tư về CSHT là do hầu hết các dự án có doanh thu cao, lợi nhuận lớn, tính khả thi cao thường dễ triển khai đầu tư theo hình thức PPP [5 - 9]; còn các dự án đầu tư CSHT giao thông của địa phương (cấp huyện, xã) gần như không có nguồn thu, chủ yếu phục vụ nhu cầu nội bộ nên đã ngăn cản khu vực tư nhân tham gia mạnh mẽ vào phát triển CSHT địa phương. Do đó, việc nghiên cứu mô hình PPP phù hợp cho tình hình kinh tế xã hội, đầu tư của các địa phương, đặc biệt ở cấp huyện là hết sức cần thiết.

2. Số liệu huyện Phú Xuyên

2.1 Tình hình huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông huyện Phú Xuyên

Đầu tư cho lĩnh vực xây dựng cơ bản mà điển hình là đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ trên địa bàn huyện Phú Xuyên có những đặc điểm riêng, việc huy động và thu hút vốn đầu tư còn gặp nhiều khó khăn. Nguồn huy động vốn cho phát triển CSHT GTĐB trên địa bàn huyện chủ yếu từ ngân sách và một phần từ đóng góp của nhân dân, các doanh nghiệp tư nhân chưa tham gia vào lĩnh vực này.

Hàng năm, nhu cầu vốn đầu tư xây dựng cho các dự án, công trình trên địa bàn huyện là rất lớn, trong đó chiếm một phần không nhỏ là vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ (Bảng 1). Tuy nhiên, khả năng đáp ứng nhu cầu vốn đó từ các nguồn mà Ủy ban nhân dân (UBND) huyện Phú Xuyên huy động được còn hạn chế.

Bảng 1. Tình hình huy động vốn đầu tư xây dựng cho CSHT GTĐB huyện Phú Xuyên giai đoạn 2011-2013 [1]

Năm	Đơn vị	2011	2012	2013
Vốn đầu tư xây dựng	đồng	223.141.146.609	291.874.198.300	246.600.643.214
Vốn đầu tư CSHT GTĐB	đồng	90.810.379.000	108.080.997.000	97.111.052.000
Tỷ trọng (%)	%	40,70	37,03	39,38

Vốn đầu tư cho phát triển CSHT GTĐB huyện Phú Xuyên chủ yếu từ nguồn vốn NSNN bao gồm Ngân sách thành phố, ngân sách huyện, ngân sách xã (Bảng 2).

Bảng 2. Tổng hợp các nguồn vốn ngân sách đầu tư cho CSHT GTĐB huyện Phú Xuyên giai đoạn 2011 - 2013 [1]

Nguồn vốn	Đơn vị	2011	2012	2013
Ngân sách thành phố	đồng	58.563.319.000	68.613.982.000	60.346.237.000
Tỷ trọng	%	64,49	63,48	62,14
Ngân sách huyện	đồng	27.356.088.000	30.902.993.000	15.738.922.000
Tỷ trọng	%	30,12	28,59	16,21
Ngân sách xã	đồng	4.890.972.000	8.564.022.000	21.025.893.000
Tỷ trọng	%	5,39	7,92	21,65

2.2 Dự kiến vốn đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ huyện Phú Xuyên đến năm 2020, định hướng đến năm 2030

a) Khái toán vốn đầu tư: Theo số liệu trong Thuyết minh tổng hợp Đề án phát triển giao thông vận tải huyện Phú Xuyên đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030, tổng vốn đầu tư 2.673.619 triệu đồng (Hai nghìn sáu trăm bảy mươi ba tỷ, sáu trăm mười chín triệu đồng) (Bảng 3).

Trong đó: Vốn đầu tư hệ thống giao thông đường huyện là 1.176.799 triệu đồng; Vốn đầu tư hệ thống giao thông cấp xã là 1.396.821 triệu đồng; Vốn đầu tư bến xe là 100.000 triệu đồng; Vốn đầu tư cho giai đoạn 2015 - 2020 là 848.904 triệu đồng; Vốn đầu tư cho giai đoạn 2020 - 2030 là 1.824.715 triệu đồng.

Bảng 3. Khái toán kinh phí đầu tư hệ thống giao thông cấp huyện huyện Phú Xuyên giai đoạn 2015 - 2030 [3, 4]

Stt	Hạng mục	Cấp đường	Giai đoạn 2015 - 2020		Cấp đường	Giai đoạn 2021 - 2030		Tổng 2 giai đoạn
			Dài (km)	Vốn đầu tư (triệu đồng)		Dài (km)	Vốn đầu tư (triệu đồng)	Tổng cộng (triệu đồng)
Hệ thống giao thông cấp huyện								
1	Ứng Hòa - Thao Chính - Tân Dân - Đê sông Hồng	III	5,2	22.622	II	5,20	23.400	46.022
					II	6,10	171.959	171.959
2	Đường Truyền Thống				II	5,00	55.779	55.779
3	Nội Hợp - Thụy Phú	III	4,5	12.419	II	4,50	20.250	32.669
4	Thao Chính - Nam Triều - Hồng Thái	III	6,3	17.016	II	6,30	28.350	45.366
5	Đại Thắng - Văn Hoàng				II	7,62	108.168	108.168
6	Hoàng Long - Phú Túc				II	7	77.000	77.000
7	Guột - Văn Từ	IV	3,5	13.623	III	3,5	12.250	25.873
8	Hồng Minh - Tri Trung	IV	2,8	5.600	III	2,8	9.800	15.400
9	Tri Trung - Hoàng Long - Trung Tú				III	5,6	29.169	29.169
10	Văn Nhân - TT Phú Minh				III	2,65	13.250	13.250
11	Đường dọc kênh Bim				II	7,4	217.371	217.371
12	Khu CN hỗ trợ Nam Hà Nội - đê sông Hồng				II	3,8	138.774	138.774
13	Cầu vượt (4 cầu, do 1 cầu thuộc DA KCN hỗ trợ Nam Hà Nội)			100.000			100.000	200.000
	Tổng cộng		22,3	171.279		67,5	1.005.519	1.176.799

b) Phân bổ nguồn vốn đầu tư

- Đối với giao thông cấp huyện: Hệ thống giao thông cấp huyện là các tuyến đường phục vụ nhu cầu công cộng, kinh phí xây dựng lớn. Do đó, phương hướng đầu tư giao thông cấp huyện chủ yếu sẽ từ ngân sách huyện có hỗ trợ của thành phố và các nguồn thu khác. Dự kiến nguồn vốn đầu tư giao thông cấp huyện bao gồm: Ngân sách huyện là 30% và ngân sách thành phố hỗ trợ là 70%.

- Đối với giao thông cấp xã: Hệ thống giao thông cấp xã là các tuyến đường từ trung tâm xã đến các thôn xóm, liên thôn... với mục đích phục vụ nhu cầu đi lại trong phạm vi xã. Dự kiến nguồn vốn đầu tư hệ thống đường giao thông cấp xã bao gồm: Dân tự đóng góp là 10 - 15%; Huyện hỗ trợ là 10 - 15%; Thành phố hỗ trợ là 15%; Ngân sách xã là 35 - 40% và các nguồn thu khác là 10 - 15%.

- Đối với hệ thống đường thôn xóm: Đối với đường giao thông nội bộ thôn xóm, vốn đầu tư do dân tự đóng góp, làm chủ đầu tư xây dựng, nâng cấp.

Nhu cầu vốn cho phát triển CSHT GTĐB huyện Phú Xuyên trong thời gian tới là rất lớn. Tuy nhiên, nguồn NSNN chỉ cho phát triển CSHT GTĐB ngày càng hạn hẹp, nguồn đóng góp của nhân dân còn rất hạn chế. Nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân rất tiềm năng nhưng UBND huyện Phú Xuyên vẫn chưa có những chính sách, kế hoạch để huy động, tận dụng nguồn lực này.



3. Đề xuất mô hình

Các hình thức quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân khác nhau thường tương thích với những hình thức dự án, lĩnh vực cụ thể và đã được sử dụng rất rộng rãi trong những hình thức dự án, lĩnh vực cụ thể đó. Trên cơ sở phân tích ưu/nhược điểm và phạm vi áp dụng các mô hình PPP trong đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ [10], nhóm nghiên cứu đề xuất mô hình cho huyện Phú Xuyên như sau:

3.1 Mô hình vận hành và bảo trì (Operation & Maintenance - O&M)

a. Đặc điểm của mô hình: Dự án được tài trợ, xây dựng và thuộc sở hữu nhà nước; Hợp đồng với tư nhân về vận hành và bảo trì công trình với một số phí cố định từ Nhà nước; Động cơ chính là chuyển giao rủi ro bảo trì cho khu vực tư nhân; Không lồng ghép vào chi phí vòng đời dự án; Không tài trợ tư nhân; Cần giám sát thực hiện.

b. Điều kiện áp dụng: Những tuyến đường trục xã hoặc tuyến đường huyện lộ với những đặc điểm sau: Đường trục xã là đường nối trung tâm hành chính xã đến trung tâm các thôn, chủ yếu phục vụ việc đi lại của người dân trong xã. Đường huyện lộ nối trung tâm các xã với nhau, thường từ 2 đến 3 xã; Kết cấu đường trục xã chủ yếu bê tông xi măng, chất lượng trung bình hoặc yếu, kết cấu đường trục huyện lộ chủ yếu là bê tông xi măng, chất lượng tương đối tốt. Trong định hướng phát triển các tuyến đường này chỉ tiến hành nâng cấp, cải tạo không xây mới; Vốn đầu tư nâng cấp, cải tạo không nhiều; Khả năng thu hồi vốn của khu vực tư nhân khi tham gia vào đầu tư nâng cấp, cải tạo những tuyến đường này là thấp.

c. Mô hình đề xuất: UBND huyện sẽ tài trợ xây dựng, nâng cấp, cải tạo các tuyến đường này đạt tiêu chuẩn theo quy hoạch đã đề ra từ nguồn vốn NSNN. Việc vận hành và bảo trì sẽ được hợp đồng với đối tác tư nhân, đối tác tư nhân sẽ được trả một khoản phí cố định từ Nhà nước để đảm bảo thực hiện dịch vụ này. Đối tác tư nhân phải chủ động hoàn toàn trong các hoạt động sản xuất kinh doanh cụ thể là xây dựng các biện pháp, kế hoạch, được khuyến khích việc đổi mới, chủ động, sáng tạo và có trách nhiệm với đoạn đường nhận thầu. Việc lựa chọn đối tác tư nhân tham gia vào mô hình sẽ tiến hành thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh đảm bảo sự công bằng và lựa chọn được đối tác tư nhân đáp ứng về năng lực, kinh nghiệm.

Trong hợp đồng, sẽ có những điều khoản chính sau:

* Nội dung hợp đồng: Quy định cụ thể những công việc, những tiêu chí về chất lượng thực hiện mà khu vực tư nhân phải đáp ứng khi thực hiện các dịch vụ vận hành, bảo trì.

Nội dung công việc:

Khu vực tư nhân thực hiện công tác bảo trì toàn bộ các công trình, hạng mục công trình trong phạm vi quy mô quản lý đề xuất. Theo Thông tư số 52/2013/TT-BGTVT ngày 12/12/2013 của Bộ Giao thông Vận tải quy định về quản lý, khai thác bảo trì công trình đường bộ thì nội dung bảo trì đường bộ bao gồm một, một số hoặc toàn bộ các công việc: kiểm tra, quan trắc, kiểm định chất lượng, bảo dưỡng thường xuyên, sửa chữa định kỳ (sửa chữa vừa, sửa chữa lớn) và sửa chữa đột xuất theo quy định nhằm đảm bảo kịp thời duy trì khả năng khai thác của tuyến đường đảm bảo tuổi thọ công trình.

Cụ thể đối với điều kiện thực tế khi áp dụng những tuyến đường được lựa chọn trên địa bàn huyện Phú Xuyên, thực hiện công tác bảo trì gồm những công việc như sau:

- Kiểm tra công trình đường bộ là việc xem xét bằng trực quan hoặc bằng thiết bị chuyên dụng để đánh giá hiện trạng công trình nhằm phát hiện hư hỏng, dấu hiệu hư hỏng của công trình để có biện pháp xử lý kịp thời.

- Bảo dưỡng thường xuyên tuyến đường bao gồm các hoạt động theo dõi, chăm sóc, sửa chữa hư hỏng nhỏ, duy tu thiết bị lắp đặt vào các công trình đường bộ, được tiến hành thường xuyên, định kỳ để duy trì tuyến đường ở trạng thái khai thác, sử dụng bình thường và hạn chế phát sinh các hư hỏng.

- Một số việc thuộc quản lý đường như tuần đường, vệ sinh mặt đường và lề đường, quản lý hành lang an toàn đường bộ (ATĐB), theo dõi tình hình an toàn giao thông (ATGT) và những công tác bảo trì đối với hệ thống biển báo, vạch sơn kẻ đường, cọc tiêu...

Yêu cầu về chất lượng

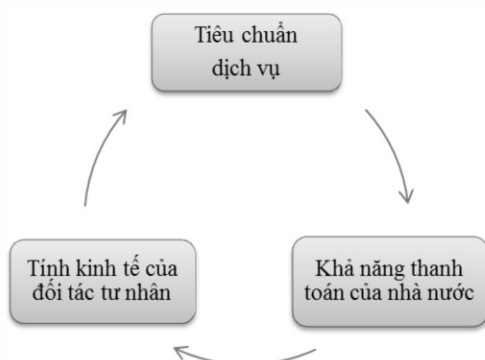
Các yêu cầu đặt ra cho nhà thầu về chất lượng dịch vụ phải căn cứ trên các quy định và tiêu chuẩn hiện hành do Bộ Giao thông Vận tải ban hành như ASHTO, ASTM, tiêu chuẩn kỹ thuật bảo trì thường xuyên 22 TCN 306 - 03 và các tiêu chuẩn khác.

- Mức phí trả cho tư nhân: Mức phí này phải đảm bảo cân đối giữa các mục tiêu: tiêu chuẩn dịch vụ được quy định và các chi phí liên quan; tính kinh tế cần thiết cho nhà điều hành tư nhân (lợi nhuận thu lại được); khả năng thanh toán của khu vực nhà nước. Khu vực tư nhân sẽ chỉ tham gia vào dự án nếu họ thấy có cơ hội để thu được lợi nhuận, với mức phí được trả khu vực tư nhân có thể tiến hành vận hành và duy trì tuyến đường, lợi nhuận khu vực tư nhân sẽ gia tăng nếu áp dụng những tiến bộ trong kỹ thuật hay quản lý để tiết kiệm chi phí nhưng vẫn đáp ứng được chất lượng dịch vụ nhưng cũng đảm bảo không lãng phí nguồn NSNN (Hình 1).

* Thời hạn hợp đồng: thường từ 3-5 năm.

* Phạm vi hoạt động của khu vực tư nhân trong hợp đồng có thể là tuyến đường trục xã của một cụm gồm các xã có vị trí gần nhau - phân chia theo cách quản lý của huyện.

* Thời hạn thanh toán: khi đáp ứng các tiêu chuẩn chất lượng, nhà thầu sẽ được trả một khoản cố định hàng tháng theo đúng giá trị đã đấu thầu. Nếu tháng nào mà nhà thầu không đảm bảo các tiêu chí đã đề ra thì sẽ bị trừ một khoản tiền theo như quy định trong hồ sơ mời thầu.



Hình 1. Các mục tiêu cần đạt được khi xây dựng mức phí

* Quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia:

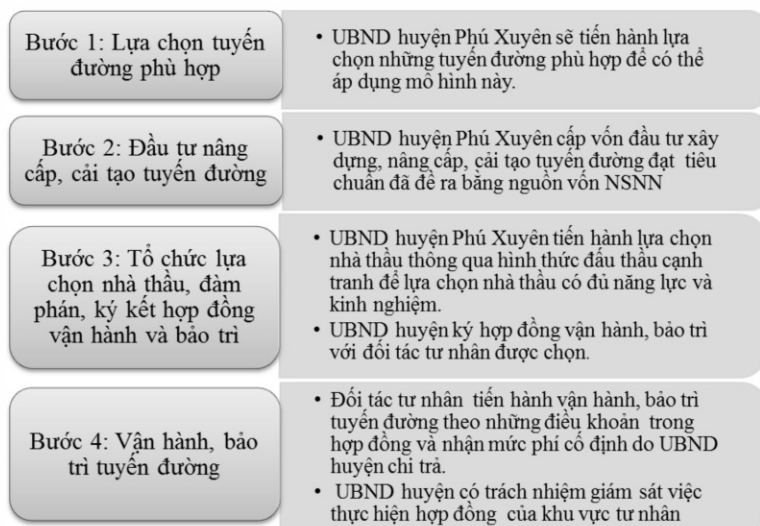
Khu vực tư nhân có trách nhiệm vận hành bảo trì tuyến đường đảm bảo những tiêu chí về chất lượng đã đề ra.

UBND huyện có trách nhiệm trả phí cho khu vực tư nhân, tiến hành giám sát việc thực hiện các điều khoản trong hợp đồng.

* Các điều khoản khác: Như các tranh chấp và giải quyết các tranh chấp, các trường hợp bất khả kháng, thanh lý hợp đồng, hiệu lực hợp đồng...

Ngoài ra, UBND huyện có thể có những chính sách ưu đãi cho nhà thầu được ưu tiên tham gia các hợp đồng khác về công tác sửa chữa định kỳ hoặc sửa chữa đột xuất (các công việc này không được nêu trong hợp đồng vận hành và bảo trì O&M) những tuyến đường trên.

d. Các bước thực hiện mô hình (Hình 2)



Hình 2. Các bước thực hiện mô hình vận hành và bảo trì (O&M)

e. Ưu điểm của mô hình: Trong 2 năm 2012, 2013, UBND huyện Phú Xuyên tiến hành giao hàng năm một khoản chi 10 triệu đồng/km đường cho UBND xã có những tuyến đường đi qua để tiến hành bảo trì thì mô hình vận hành bảo trì này có nhiều ưu điểm hơn bởi mô hình này tận dụng được năng lực, kinh nghiệm của khu vực tư nhân, nhằm nâng cao chất lượng CSHT GTĐB, chuyển giao rủi ro về vận hành và bảo trì cho khu vực tư nhân; Bắt đầu từ năm 2014, UBND huyện tiến hành công tác bảo trì theo cách thức

truyền thống đó là Phòng Quản lý đô thị và Phòng Tài chính kế hoạch huyện có nhiệm vụ kiểm tra rà soát những tuyến đường, lập danh sách những tuyến đường cần sửa chữa để trình huyện xem xét, phê duyệt. Tuy nhiên, việc kiểm tra này không thường xuyên mà chỉ có 2 đợt cố định hàng năm. Việc xem xét, phê duyệt thực hiện những dự án lại phụ thuộc vào việc phân bổ nguồn vốn NSNN do đó tồn tại hiện tượng những tuyến đường cần phải bảo trì nhưng bị chậm do thiếu vốn NSNN. Khi áp dụng mô hình vận hành và bảo trì (O&M), khu vực tư nhân có trách nhiệm bảo trì những tuyến đường được giao một cách kịp thời, đảm bảo chất lượng tuyến đường. Việc kiểm tra các tuyến đường được thực hiện thường xuyên để có thể phát hiện những sự cố, hư hỏng và tiến hành sửa chữa kịp thời, đảm bảo việc sử dụng hiệu quả nguồn NSNN [1,2]; Các con đường sẽ luôn có một nguồn vốn ổn định trong thời gian dài để duy trì tình trạng chất lượng; Có thể quản lý được hệ thống CSHT GTĐB với số lượng ít cán bộ hành chính; Mô hình này sẽ thu hút các doanh nghiệp tư nhân trên địa bàn huyện tham gia, tận dụng được nguồn lực sẵn có của địa phương; Việc giám sát của Nhà nước, thời hạn hợp đồng ngắn cũng sẽ tạo động lực cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, cùng những ràng buộc trách nhiệm trong hợp đồng sẽ khuyến khích khu vực tư nhân cải tiến, nâng cao chất lượng dịch vụ.

f. Nhược điểm: Do Nhà nước vẫn phải bỏ vốn đầu tư xây dựng đường, mức phí trả cho khu vực tư nhân chủ yếu từ nguồn NSNN nên trong mô hình này, mục tiêu thu hút vốn đầu tư, giảm gánh nặng cho NSNN vẫn chưa đạt được; Tính hiệu quả của khu vực tư nhân có thể không đạt được do phụ thuộc vào nguồn tài chính do Nhà nước huy động;

g. Thuận lợi và khó khăn khi triển khai mô hình:

- Thuận lợi: Nhu cầu về bảo trì, sửa chữa CSHT GTĐB trên địa bàn huyện trong thời gian tới là rất lớn; Kế hoạch bảo trì của UBND huyện Phú Xuyên chưa hiệu quả do đó cần một mô hình phù hợp với điều kiện thực tế của huyện, vừa đáp ứng được nhu cầu vừa sử dụng hiệu quả NSNN; Có nhiều doanh nghiệp tư nhân trên địa bàn huyện đáp ứng yêu cầu về trình độ và nguồn lực có thể tham gia vào mô hình này.

- Khó khăn: Đây là một mô hình mới đối với cả UBND huyện Phú Xuyên và các doanh nghiệp trên địa bàn huyện, do đó chưa có kinh nghiệm trong quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện mô hình. Ngoài ra, có thể sẽ phát sinh tranh chấp trong trường hợp nguồn vốn cho bảo trì bị chậm, như vậy Nhà nước sẽ không chi trả cho tư nhân theo đúng hợp đồng, trong trường hợp này liệu nhà thầu tư nhân có thực hiện đúng hợp đồng đã ký.

3.2 Mô hình xây dựng - chuyển giao (Build - Transfer: BT)

a. Đặc điểm của mô hình: BT là hình thức đầu tư được ký kết giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; sau khi xây dựng xong nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho Nhà nước, Nhà nước tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện một dự án khác để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận hoặc thanh toán cho nhà đầu tư theo thỏa thuận trong hợp đồng BT.

Hợp đồng BT có một số đặc điểm sau:

- Cơ sở pháp lý: hoạt động đầu tư được tiến hành trên cơ sở hợp đồng ký kết giữa cơ quan nhà nước Việt Nam. Nhà đầu tư trực tiếp tiến hành các hoạt động đầu tư kinh doanh phù hợp với nội dung thỏa thuận trong hợp đồng trên cơ sở tuân theo quy định pháp luật về đầu tư của Việt Nam và các văn bản pháp luật khác có liên quan;

- Chủ thể ký kết hợp đồng: một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền và một bên nhà đầu tư;

- Đối tượng của Hợp đồng đầu tư là các công trình kết cấu hạ tầng;

- Hình thức của hợp đồng: được lập thành văn bản;

- Nội dung hợp đồng: quy định các quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư liên quan đến việc xây dựng và chuyển giao, không được quyền kinh doanh chính công trình;

- Phương thức thực hiện hợp đồng: Nhà đầu tư phải thành lập doanh nghiệp BT để tổ chức, quản lý, kinh doanh dự án hoặc thuê tổ chức quản lý, với điều kiện doanh nghiệp chịu toàn bộ trách nhiệm của tổ chức quản lý;

- Lợi ích nhà đầu tư được hưởng là nhà nước tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện những dự án khác để thu hồi vốn và lợi nhuận hoặc thanh toán cho Nhà đầu tư theo thỏa thuận trong hợp đồng.

b. Điều kiện áp dụng:

Những tuyến đường huyện lộ cần được đầu tư xây mới. Có thể áp dụng với tuyến đường dọc kênh Bìm: Là tuyến trục dọc thứ hai trong mạng lưới giao thông huyện Phú Xuyên, nằm ở phía Đông huyện sẽ kết nối khu đô thị vệ tinh Phú Xuyên với đường tỉnh 428. Tuyến đường này được xây dựng mới giai đoạn 2021 - 2030 với chiều dài 7,40 km, đường đạt tiêu chuẩn cấp II đồng bằng, mặt đường 16m, nền đường 24m, kết cấu bê tông nhựa. Những đoạn qua khu dân cư, mặt đường từ 10 - 11m, nền đường từ 16 - 17m.

c. Mô hình: UBND huyện sẽ tiến hành đánh giá việc lựa chọn tuyến đường để áp dụng phù hợp mô hình này sau đó trình UBND thành phố phê duyệt dự án. Sau khi dự án được thành phố phê duyệt, UBND huyện tiến hành lựa chọn nhà thầu thông qua chỉ định thầu hoặc đấu thầu rộng rãi đảm bảo nhà thầu được chọn có đủ năng lực và điều kiện tiến hành thiết kế và xây dựng tuyến đường. UBND huyện có trách nhiệm tiến hành giải phóng mặt bằng bàn giao đất sạch cho nhà thầu. Nguồn vốn đầu tư, thiết kế và xây dựng tuyến đường sẽ do khu vực tư nhân đảm nhiệm. Sau khi hoàn thành tuyến đường, UBND huyện sẽ chuyển giao một diện tích đất hai bên đường có giá trị tương đương với tuyến đường để khu vực tư nhân có thể khai thác, sử dụng.

Một số nội dung chính trong hợp đồng BT (Hình 3):

+ Những căn cứ ký kết Hợp đồng dự án: Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Doanh nghiệp, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, Nghị định 30/2015/NĐ-CP, các thông tư hướng dẫn và các luật, nghị định, văn bản pháp luật có liên quan khác; Văn bản phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi và quyết định lựa chọn nhà đầu tư đàm phán hợp đồng dự án và các văn bản khác có liên quan;

+ Mục đích của hợp đồng dự án;

+ Mục tiêu, địa điểm, thời hạn thực hiện dự án;

+ Quy mô, giải pháp thiết kế và tiêu chuẩn kỹ thuật của công trình dự án;

+ Vốn đầu tư của dự án và phương án thu hồi vốn của nhà đầu tư thông qua việc khai thác sử dụng đất hai bên đường với những nội dung sau: địa điểm, diện tích khu đất dự kiến; Giá trị và phương pháp xác định giá trị quyền sử dụng đất; Lịch biểu giao đất và các điều kiện để nhà đầu tư/doanh nghiệp dự án được giao đất;

+ Thời gian và tiến độ xây dựng công trình dự án: thời gian thực hiện công tác chuẩn bị xây dựng, giải phóng mặt bằng, tái định cư; Thời điểm khởi công xây dựng và tiến độ thực hiện từng hạng mục; Thời điểm hoàn thành công trình;

+ Các quy định về thi công xây dựng, kiểm tra, giám sát, quản lý chất lượng, nghiệm thu, quyết toán công trình;

+ Các quy định về giám định, vận hành, bảo dưỡng và hoạt động kinh doanh của công trình dự án;

+ Quy định về chuyển giao công trình dự án: điều kiện kỹ thuật, tình trạng hoạt động và chất lượng công trình khi chuyển giao; Danh sách các hạng mục công trình, máy móc, thiết bị, tài sản và toàn bộ hồ sơ, tài liệu có liên quan trong quá trình khảo sát, thiết kế, xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình; Nghĩa vụ của mỗi bên trong việc bảo dưỡng, sửa chữa các hư hại (nếu có) để duy trì hoạt động bình thường của công trình sau khi chuyển giao; Nghĩa vụ của nhà đầu tư/doanh nghiệp dự án trong việc chuyển giao công nghệ, huấn luyện kỹ năng quản lý, kỹ thuật để vận hành công trình sau khi chuyển giao; Trình tự, thủ tục chuyển giao công trình; Cơ quan tiếp nhận và quản lý công trình sau khi chuyển giao;

+ Quyền và nghĩa vụ của mỗi bên;

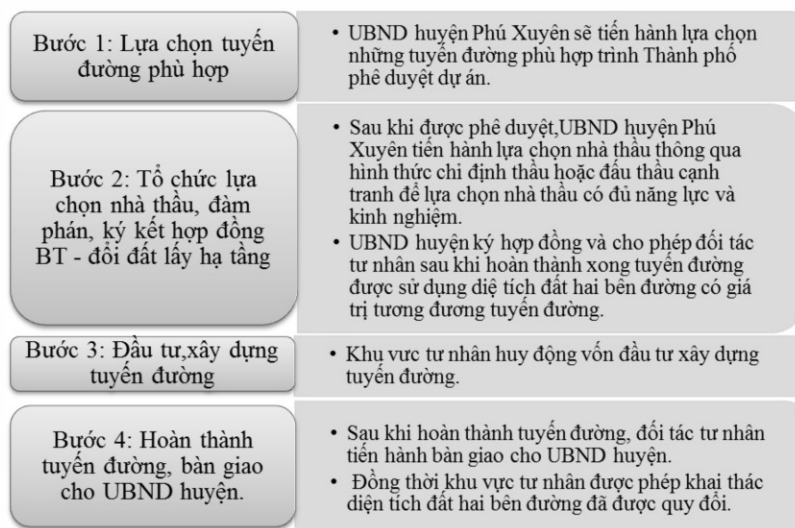
+ Các ưu đãi và bảo đảm đầu tư áp dụng đối với nhà đầu tư/doanh nghiệp dự án;

+ Chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án;

+ Thời hạn và chấm dứt hợp đồng dự án;

+ Các sự kiện bất khả kháng và nguyên tắc xử lý;

+ Một số điều khoản khác.



Hình 3. Các bước thực hiện mô hình xây dựng - chuyển giao: BT - đổi đất lấy hạ tầng

d. Ưu điểm: Thu hút được nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân, giải quyết vấn đề NSNN ngày càng hạn hẹp; Tận dụng được năng lực và kinh nghiệm của khu vực tư nhân, đẩy nhanh tốc độ hoàn thành dự án. Rủi ro về thiết kế và xây dựng được chia sẻ cho khu vực tư nhân.

e. Nhược điểm: Việc xác định giá đất rất khó sát với giá thị trường gây khó khăn trong việc đảm bảo hài hòa lợi ích của hai bên nhà nước và khu vực tư nhân trong việc đổi đất lấy hạ tầng. Khi giá đất quá thấp gây thất thoát NSNN, nhưng giá quá cao cũng gây khó khăn cho khu vực tư nhân, bởi việc đầu tư xây dựng tuyến đường đó của khu vực tư nhân cũng góp phần tăng giá trị của khu đất hai bên đường; Việc đổi đất lấy hạ tầng đã làm giảm diện tích đất nông nghiệp, có nguy cơ ảnh hưởng đến an ninh lương thực quốc gia và dẫn đến nhiều vấn đề xã hội đối với người nông dân bị thu hồi đất. Do đó, việc đổi đất lấy hạ tầng cần phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của huyện.

f. Thuận lợi và khó khăn khi thực hiện mô hình:

- Thuận lợi khi thực hiện mô hình: Do nguồn NSNN ngày càng hạn hẹp do đó UBND huyện Phú Xuyên cần xây dựng một mô hình giải quyết vấn đề thiếu hụt vốn đầu tư cho phát triển CSHT GTĐB.

- Khó khăn: Là một mô hình mới đối với UBND huyện Phú Xuyên do đó UBND huyện chưa có những chủ trương, chính sách, những quy định hướng dẫn tổ chức thực hiện mô hình, gây khó khăn cho nhà đầu tư; Quá trình thực hiện mô hình có thể gặp phải những khó khăn trong khâu như giải phóng mặt bằng, định giá đất... đòi hỏi sự quản lý chặt chẽ, sự phối hợp giữa nhà nước và tư nhân.

4. Đề xuất biện pháp nhằm chuyển giao áp dụng mô hình PPP trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ huyện Phú Xuyên

4.1 Xây dựng hệ thống các văn bản pháp quy của UBND huyện về mô hình đầu tư theo hình thức hợp tác công - tư PPP

Căn cứ vào các quy định của Luật đầu tư, Luật đầu tư công, Luật đấu thầu, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo PPP, Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và các văn bản có liên quan của UBND Thành phố Hà Nội, UBND huyện tiến hành xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn việc triển khai mô hình hợp tác công tư PPP nhằm đảm bảo tính đầy đủ, kịp thời, thống nhất, linh hoạt và công khai, minh bạch. Các văn bản này cần làm rõ các vấn đề có liên quan trong quá trình thực hiện dự án dưới hình thức PPP như:

+ Kiến nghị với UBND thành phố Hà Nội xây dựng các quy định về lập, công bố Danh mục dự án thu hút đầu tư thí điểm theo các hình thức PPP đảm bảo thực hiện có hiệu quả công tác kế hoạch trong việc huy động và sử dụng nguồn vốn đầu tư theo các hình thức hợp đồng này phù hợp với điều kiện thực tế địa phương, tạo điều kiện để các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế tiếp cận cơ hội đầu tư.

+ Xây dựng các quy định về lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán hợp đồng dự án phù hợp với quy định hiện hành của Việt Nam nhằm đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có đủ năng lực, kinh nghiệm để tham gia thực hiện dự án, đảm bảo tính công bằng cho các nhà thầu.

+ Các quy định về phương thức, điều kiện thanh toán cho nhà đầu tư và cơ chế quản lý, giám sát hoạt động xây dựng, chuyển giao công trình dự án nhằm đảm bảo hiệu quả kinh tế, xã hội của dự án.

+ Có những chính sách hỗ trợ nhằm thu hút các nhà đầu tư tham gia vào các dự án trên địa bàn huyện như miễn giảm các loại thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp...

Đối với các dự án áp dụng mô hình xây dựng - chuyển giao: BT - đổi đất lấy hạ tầng, UBND huyện cần kịp thời ban hành, điều chỉnh giá đền bù đất, giá trị tài sản sát với giá thị trường tạo điều kiện thuận lợi cho công tác đền bù, bồi thường, giải phóng mặt bằng và xây dựng các quy định pháp lý để thuê ngoài các dịch vụ thẩm định giá qua các tổ chức độc lập có tính cạnh tranh và bằng cách giao quyền cho một ủy ban độc lập xét duyệt giá giao, cấp đất đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước và khu vực tư nhân. Các hệ thống văn bản này sẽ tạo thuận lợi cho công tác quản lý cũng như thuận lợi cho nhà đầu tư khi tham gia vào các dự án PPP tại địa phương.

4.2 Xây dựng và phát triển một đội ngũ chuyên gia và các nhà quản lý đầu tư theo hình thức đối tác công - tư PPP đảm bảo về số lượng, chất lượng

Việc áp dụng một mô hình hợp tác chưa từng áp dụng trên địa bàn huyện Phú Xuyên, đòi hỏi UBND huyện phải tiến hành đào tạo, tăng cường nhân sự đáp ứng công tác quản lý nhà nước, giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện các mô hình mới này. UBND huyện Phú Xuyên có thể tiến hành một số biện pháp sau: Tuyển dụng thêm nhân sự mới đảm bảo trình độ, chuyên môn hiểu biết về PPP đồng thời cử người đi tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng thông qua các khóa học về PPP do những nhà quản lý có kinh nghiệm ở Việt Nam và các tư vấn nước ngoài có kinh nghiệm từ các quốc gia đã thực hiện PPP thành công như Canada, Hàn Quốc... tham gia giảng dạy và tập huấn cho các cán bộ quản lý; Mở các khóa bồi dưỡng, đào tạo tại địa phương, có mời các chuyên gia về PPP đến giảng dạy; Trong giai đoạn khi mà PPP mới đi vào thực tiễn, UBND huyện có thể tiến hành thuê những đơn vị, chuyên gia về PPP tham gia hỗ trợ, tư vấn trong các dự án PPP trên địa bàn huyện.

4.3 Tăng cường công tác tuyên truyền, giới thiệu mô hình đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP đến các doanh nghiệp tư nhân và người dân tại địa phương

+ Tuyên truyền rộng rãi trên các phương tiện thông tin điện tử, thông tin đại chúng về lợi ích và chính sách ưu đãi đối với các dự án đầu tư theo hình thức này, từ đó kêu gọi các nhà đầu tư tham gia vào dự án. Hướng dẫn cụ thể cho các nhà đầu tư khi cần tìm hiểu thông tin, ký kết và thực hiện hợp đồng. Có thể mời các doanh nghiệp tham gia vào các khóa bồi dưỡng, đào tạo về hình thức đối tác công - tư PPP do huyện tổ chức.

+ UBND huyện chỉ đạo UBND xã tuyên truyền, vận động người dân hiểu rõ về chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà Nước trong đầu tư theo hình thức đối tác công - tư PPP để người dân biết và thực hiện, đặc biệt là trong các dự án thực hiện theo mô hình Hợp đồng BT tạo điều kiện cho việc đẩy nhanh tốc độ đền bù, giải phóng mặt bằng, đảm bảo bàn giao đất sạch cho khu vực tư nhân.

+ Tăng cường sự giám sát, đánh giá của cộng đồng dân cư trong quá trình thực hiện các mô hình đối tác công tư trong đầu tư, phát triển CSHT GTĐB trên địa bàn huyện.

+ Tăng cường sự tham gia đóng góp ý kiến của cộng đồng dân cư, của doanh nghiệp trong việc lập quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội huyện Phú Xuyên.



5. Kết luận

Việc huy động vốn đầu tư theo mô hình đối tác công - tư (PPP) sẽ góp phần cải thiện cơ sở hạ tầng giao thông, đóng vai trò then chốt trong giai đoạn phát triển hiện tại của huyện Phú Xuyên. Từ kinh nghiệm xây dựng mô hình đối tác công - tư PPP cho phát triển CSHT GTĐB ở một số nước trên thế giới, có thể thấy rằng việc áp dụng mô hình này tại Việt Nam là đúng đắn, phù hợp với xu thế phát triển chung.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Quản lý dự án huyện Phú Xuyên (2011, 2012, 2013), Báo cáo quyết toán xây dựng cơ bản huyện Phú Xuyên.
2. Ban Quản lý dự án huyện Phú Xuyên (2014), Quy chế làm việc của Ban Quản lý dự án huyện Phú Xuyên.
3. Ủy ban nhân dân huyện Phú Xuyên (2015), *Thuyết minh tổng hợp đề án phát triển giao thông vận tải huyện Phú Xuyên đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030*.
4. Ủy ban nhân dân huyện Phú Xuyên (2015), *Thuyết minh tổng hợp Quy hoạch chung xây dựng huyện Phú Xuyên đến năm 2030*.
5. Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), *Hình thức hợp tác công - tư (Public private partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận văn tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.
6. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014), *Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Tri thức
7. Nguyễn Hồng Thái (2008), “Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển CSHT giao thông”, *Tạp chí Giao thông Vận tải*, Số 9.
8. Nguyễn Mạnh (2008), “Đa dạng hóa nguồn vốn trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP”, *Tạp chí Giao thông Vận tải*, Số 8.
9. Nguyễn Hồng Thái (2014), “Những hạn chế và hướng tháo gỡ để đẩy mạnh hình thức hợp tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam”, *Tạp chí Giao thông Vận tải*, Số 5.
10. ADB (2008), *Public-private partnership (PPP) handbook*.
11. Hardcastle (2005), *Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry: a factor analysis approach*, Taylor&Francis, Construction Management and Economics, Volume 23, Issue 5.
12. E.R Yescombe (2007), *Public-Private Partnerships, Principles of Policy and Finance*, Published by Elsevier Ltd.