

Hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam

Nguyễn Thị Hồng Minh*

Ngày nhận: 25/9/2014

Ngày nhận bản sửa: 22/10/2014

Ngày duyệt đăng: 4/11/2014

Tóm tắt:

Hoạch định sự phát triển của dự án là chức năng đầu tiên của quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, bao gồm xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển dự án PPP. Ở Việt Nam, hoạch định sự phát triển đóng góp vào thành công trong quản lý nhà nước đối với dự án, từ đó góp phần quyết định thành công của dự án PPP. Tuy nhiên, trong quan điểm, chiến lược của Việt Nam còn thiếu sự quyết tâm và cam kết chính trị của các nhà lãnh đạo cấp cao cũng như chiến lược rõ ràng về phát triển PPP đường bộ. Cần hoàn thiện chức năng hoạch định sự phát triển của dự án PPP ngành đường bộ thông qua ủng hộ và cam kết về mặt chính trị đối với sự phát triển của hình thức PPP, xây dựng chiến lược PPP tổng thể làm cơ sở hoạch định chiến lược và kế hoạch PPP trong ngành đường bộ có tầm nhìn và nhất quán.

Từ khóa: Đối tác công tư, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, hạ tầng giao thông đường bộ

Development planning for investment projects in the form of public private partnership in the construction of road infrastructure in Vietnam

Abstracts:

Development planning, which includes strategy and plan making, is the first managerial function of the state for investment projects in the form of public private partnership in the construction of road infrastructure. In Vietnam, the planning has contributed to the success in the state management over PPP projects, thus making contribution to PPP project achievements. However, there is a lack of willingness and strong political commitment of the top leaders as well as a clear strategy for PPP in the road sector. It is necessary to improve the development planning for PPP projects in the road sector through political support and commitment, making overall strategy as a basic for long-term and consistent strategy and plans for PPP projects in the road sector.

Key words: public private partnership, planning, road infrastructure.

1. Đặt vấn đề

Hoạch định sự phát triển của dự án là một trong những chức năng cơ bản của quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, bao gồm việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của dự án PPP.

Ở Việt Nam, dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được

Đảng và Nhà nước quan tâm ở mức độ nhất định. Các văn kiện của Đảng đã thể hiện quan điểm khuyến khích PPP trong đầu tư và cung ứng dịch vụ công. Những quan điểm này tạo căn cứ để xây dựng khung chính sách và pháp lý đối với PPP trong xây dựng hạ tầng đường bộ ở Việt Nam. Các chiến lược phát triển giao thông cũng thể hiện quan điểm của Nhà nước thông qua hệ thống giải pháp, chính sách cơ bản. Tuy nhiên, trong quan điểm, chiến lược của

Việt Nam đối với vấn đề này còn nhiều tồn tại, ảnh hưởng đến sự phát triển của hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ. Còn thiếu sự quyết tâm và cam kết chính trị rõ ràng của các nhà lãnh đạo cấp cao. Việt Nam chưa có một chiến lược rõ ràng về phát triển PPP nói chung, chưa kể đến PPP trong lĩnh vực giao thông hay lĩnh vực giao thông đường bộ.

Trên cơ sở phân tích và đánh giá thực trạng hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam, bài viết này đưa ra một số gợi ý chính sách nhằm hoàn thiện chức năng hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ.

2. Cơ sở lý luận của hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ

Trong hoàn cảnh các quốc gia đang đòi hỏi và hướng tới mục tiêu đảm bảo và nâng cao chất lượng các dịch vụ công, đầu tư theo hình thức PPP được coi là một công cụ hữu hiệu để thu hút vốn từ khu vực tư nhân bổ sung vào nguồn vốn đầu tư truyền thống và nâng cao hiệu quả đầu tư (Yescombe, 2007). Lý luận và thực tiễn chỉ ra rằng, thành công của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ gắn liền với sự tham gia của khu vực Nhà nước, khu vực tư nhân và các bên khác có liên quan. Trong đó, Nhà nước là lực lượng quyết định sự phát triển của đầu tư theo hình thức PPP, bao gồm chức năng hoạch định, thiết lập khung chính sách, khung pháp lý, giám sát và đánh giá đầu tư (ADB, 2008; Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013).

Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013) khi phân tích các chức năng cơ bản của quản lý nhà nước đối với hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ đã xác định rõ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ là một trong những chức năng cơ bản của quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đường bộ. Cùng cách tiếp cận này, nhiều tác giả khẳng định hoạch định là chức năng đầu tiên của quản lý nhà nước đối với đầu tư, nhưng chức năng này được đề cập đến với nhiều tên gọi, hình thức khác nhau như xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư (Nguyễn Thị Bình, 2012), kế hoạch hoá đầu tư (Trần Văn Hồng, 2002), hoạch định phát triển dự án đầu tư (Tạ Văn Khoái,

2009), lập kế hoạch (Maluleke, 2008).

Hoạch định sự phát triển của dự án là một trong những chức năng cơ bản của quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ. Trên giác độ quản lý nhà nước về kinh tế, hoạch định phát triển kinh tế là quyết định trước những nhiệm vụ, mục tiêu và giải pháp phát triển, bao gồm định ra đường lối phát triển kinh tế và thiết lập các kế hoạch ngắn hạn, trung hạn và dài hạn (Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bru, 2008). Đối với sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, chức năng hoạch định của nhà nước bao gồm việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Nhà nước trong các chiến lược đã xác định hệ thống mục tiêu dài hạn phát triển hạ tầng đường bộ và các biện pháp chủ yếu để thực hiện mục tiêu. Trên cơ sở chiến lược phát triển giao thông đường bộ, các cơ quan quản lý nhà nước tiến hành xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ cho từng giai đoạn cụ thể, xác định nhu cầu về vốn, nguồn vốn, các giải pháp huy động vốn, từ đó xác định danh mục các dự án ưu tiên. Chức năng hoạch định của Nhà nước đối với sự phát triển của dự án được thực hiện thông qua việc đưa ý tưởng xây dựng và phát triển các dự án vào trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế xã hội quốc gia cũng như của ngành, vùng, địa phương, kế hoạch, chương trình đầu tư công cộng (Tạ Văn Khoái, 2009).

2.1. Chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ là một hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp huy động và sử dụng tối ưu các nguồn lực và lợi thế phát triển của mỗi quốc gia, vùng, ngành nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong phát triển hạ tầng giao thông đường bộ. Chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ là căn cứ để hoạch định chính sách, xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.

Chiến lược phát triển PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được lồng ghép trong chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ, chiến lược phát triển giao thông đường bộ và chiến lược phát triển giao thông vận tải, bao gồm quan điểm phát triển PPP, mục tiêu phát triển PPP và các giải pháp, chính sách phát triển PPP.

Chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ bao gồm các nội dung sau: (i) Các quan điểm phát triển hạ tầng giao thông đường bộ; (ii) Các mục tiêu phát triển; và (iii) Hệ thống giải pháp, chính sách phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.

2.1.1. Quan điểm phát triển

Các quan điểm phát triển là những tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt chiến lược từ việc xác định mục tiêu, thứ tự ưu tiên đến những nhiệm vụ, chính sách, giải pháp. Ở các nước đang phát triển và có điều kiện hạ tầng giao thông đường bộ kém phát triển như Việt Nam, quan điểm phát triển hạ tầng giao thông đường bộ thường bao gồm các khía cạnh sau:

- Vai trò của hạ tầng giao thông đường bộ đối với nền kinh tế xã hội;
- Sự phù hợp của phát triển hạ tầng giao thông đường bộ với các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch khác;
- Sự đồng bộ, phù hợp của hạ tầng giao thông đường bộ với các phương thức vận tải khác, giữa các vùng lãnh thổ;
- Huy động (xã hội hóa) nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.

Như vậy, trong hệ thống các quan điểm phát triển hạ tầng giao thông đường bộ, nội dung thứ (iv) về huy động các nguồn lực cho đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ thể hiện rõ nhất quan điểm phát triển PPP. Trong huy động các nguồn lực, đặc biệt lưu ý nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ. Quan điểm xã hội hóa việc đầu tư phát triển hạ tầng giao thông từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước như nhà tài trợ nước ngoài và khu vực tư nhân là một căn cứ quan trọng để phát triển hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ. Trước đây, theo quan điểm truyền thống, vốn cho đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông nói riêng, cho cung cấp dịch vụ công nói chung được tài trợ chủ yếu từ ngân sách nhà nước. Xã hội hóa đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đòi hỏi phải thu hút và có sự tham gia của các thành phần kinh tế, từ khu vực nhà nước, khu vực tư nhân, khu vực nước ngoài cũng như sự phối hợp giữa các khu vực này thông qua hình thức PPP.

2.1.2. Mục tiêu chiến lược

Hệ thống mục tiêu chiến lược là những kết quả mong đợi mang tính tổng hợp và dài hạn, những

biến đổi quan trọng về chất của hạ tầng giao thông đường bộ sau một giai đoạn chiến lược. Mục tiêu chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ phải nhất quán với các mục tiêu chung phát triển giao thông đường bộ, mục tiêu phát triển giao thông vận tải và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội ở mỗi quốc gia.

Mục tiêu chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ của các quốc gia thường hướng tới mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng.

2.1.3. Giải pháp chiến lược

Giải pháp chiến lược là những công việc phải thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu chiến lược đề ra. Giải pháp chiến lược thường được biểu hiện dưới hình thức chính sách phát triển (Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu, 2008).

- Chính sách về vốn: Nguồn vốn truyền thống cho đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ là từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên tại nhiều quốc gia trên thế giới, chính phủ khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư xây dựng và cung cấp dịch vụ hạ tầng đường bộ, huy động vốn từ ngân sách nhà nước, khu vực tư nhân và khu vực nước ngoài. Đặc biệt, tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua cơ chế PPP nhằm đạt kết quả tốt hơn, huy động tài chính từ khu vực tư nhân giúp giảm gánh nặng ngân sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả, xây dựng năng lực và chia sẻ rủi ro (Nguyễn Thị Hồng Minh, 2011).

- Chính sách phát triển nguồn nhân lực: Nhân lực là một trong những nguồn lực quan trọng góp phần thực thi thành công chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ. Chính sách phát triển nguồn nhân lực cần tập trung vào hai bộ phận: đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng giao thông và các cán bộ, chuyên gia kỹ thuật trực tiếp tham gia vào xây dựng hạ tầng giao thông. Đối với nhân sự cho hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, cần đảm bảo số lượng và nâng cao chất lượng đội ngũ nhân sự này, chú trọng công tác đào tạo nâng cao năng lực và chính sách đãi ngộ thỏa đáng.

- Chính sách về quản lý: Ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi, chính sách về quản lý thường hướng tới sắp xếp lại cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước theo chức năng, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, đổi

mới quản lý hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ.

2.2. Quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ là một khâu quan trọng trong toàn bộ quy trình kế hoạch hoá phát triển ngành giao thông đường bộ. Quy hoạch gắn với chiến lược phát triển giao thông đường bộ và làm căn cứ cho việc xây dựng kế hoạch, chương trình và dự án đầu tư.

Quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ là một loại quy hoạch theo ngành, bao gồm tổng thể các mục tiêu phát triển hạ tầng giao thông đường bộ và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực để thực hiện mục tiêu đó theo không gian và thời gian. Quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ phải nhất quán với chiến lược phát triển hạ tầng giao thông đường bộ, chiến lược phát triển giao thông đường bộ, chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của mỗi quốc gia cũng như của từng địa phương.

Quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ cần thể hiện rõ các nội dung: quan điểm phát triển, mục tiêu phát triển, nội dung quy hoạch phát triển, giải pháp thực hiện quy hoạch.

PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ là một hình thức tương đối phổ biến được xác định và lồng ghép trong quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ tại nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được đưa vào trong quy hoạch thông qua các quan điểm phát triển (thu hút các thành phần kinh tế tham gia xây dựng hạ tầng, trong đó có nhà nước, nhà đầu tư tư nhân) và các giải pháp thực hiện quy hoạch (thu hút vốn của nhà đầu tư tư nhân, huy động mọi nguồn lực trong nước, khuyến khích các thành phần kinh tế có đủ điều kiện tham gia xây dựng hạ tầng, tạo lập môi trường cạnh

tranh lành mạnh, bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế).

Trên cơ sở quy hoạch mạng lưới các tuyến đường, trong quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ xác định danh mục dự án kêu gọi đầu tư, thứ tự ưu tiên của từng dự án dựa vào chỉ tiêu hiệu quả kinh tế xã hội được tính toán sơ bộ trong quá trình lập quy hoạch (trong đó có dự án PPP), nguồn huy động vốn cho các dự án (trong đó có nguồn ngân sách nhà nước, tư nhân, nước ngoài và các hình thức khác như PPP).

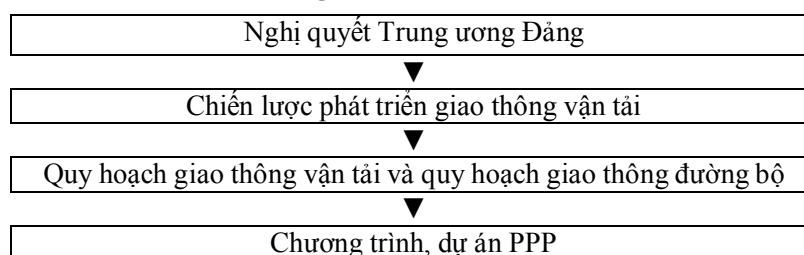
3. Thực trạng hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam

Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được Đảng và Nhà nước Việt Nam khuyến khích phát triển. Tuy nhiên, giống như nhiều quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam không xây dựng một chiến lược riêng cho phát triển dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ. Quan điểm, chiến lược và kế hoạch phát triển PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được thể hiện trong các văn kiện của Đảng và các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước, như trình bày ở hình 1.

3.1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với phát triển PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ

Trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam, cho đến nay không có một tuyên bố rõ ràng về phát triển dự án PPP nhưng những chủ trương về phát triển kinh tế tư nhân, khuyến khích kinh tế tư nhân liên kết với kinh tế nhà nước, doanh nghiệp tư nhân được khuyến khích đầu tư vào những lĩnh vực mà pháp luật không cấm, đẩy mạnh xã hội hoá cung ứng dịch vụ công... đã định hướng và đặt nền móng, tạo căn cứ xây dựng chính sách, pháp luật đối với PPP tại Việt Nam. Quan điểm này được thể hiện

Hình 1: Hệ thống kế hoạch phát triển dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

trong các Nghị quyết Trung ương Đảng.

Ban chấp hành Trung ương Đảng (2002) đã nêu rõ chủ trương của Đảng tạo môi trường kinh doanh thuận lợi về chính sách, pháp lý và tâm lý xã hội để các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân phát triển rộng rãi trong những ngành nghề sản xuất, kinh doanh mà pháp luật không cấm, không hạn chế về quy mô, nhất là trên những định hướng ưu tiên của Nhà nước; khuyến khích liên kết với kinh tế nhà nước.

Ban chấp hành Trung ương Đảng (2008) tiếp tục khẳng định chủ trương khuyến khích phát triển các doanh nghiệp tư nhân trong và ngoài nước vào các lĩnh vực mà pháp luật không cấm; tạo điều kiện để các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận các nguồn lực của Nhà nước trên nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng. Khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân liên doanh, liên kết với các doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước bằng hình thức tổ chức đấu thầu, đơn đặt hàng và có chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế, kể cả kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, đầu tư phát triển các đơn vị sự nghiệp cung ứng dịch vụ công. Các đơn vị cung ứng dịch vụ công lập hoặc ngoài công lập thực hiện cung ứng dịch vụ theo hình thức hợp đồng. Tái tạo và mở rộng quy mô cung ứng dịch vụ công với chất lượng ngày càng cao, đẩy mạnh xã hội hóa.

3.2. Chiến lược, quy hoạch của Việt Nam đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP trong phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

3.2.1. Quan điểm chiến lược của Nhà nước

Thực hiện các Nghị quyết Trung ương Đảng về khuyến khích hợp tác tư nhân và doanh nghiệp nhà nước, xã hội hóa cung cấp dịch vụ công, trong các chiến lược phát triển giao thông vận tải đã thể hiện quan điểm của Nhà nước Việt Nam đối với phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, có thể được hệ thống hoá lại như sau:

- Giao thông vận tải là một bộ phận quan trọng trong 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.

- Phát triển hạ tầng giao thông một cách đồng bộ, có bước đột phá theo hướng 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, đồng thời coi

trọng công tác bảo trì, áp dụng công nghệ tiên tiến, đảm bảo khai thác hiệu quả, bền vững hạ tầng giao thông hiện có.

- Đẩy mạnh xã hội hóa việc đầu tư phát triển hạ tầng giao thông. Huy động tối đa mọi nguồn lực để đầu tư phát triển giao thông vận tải.

- Đổi mới chính sách, pháp luật, bộ máy quản lý để tạo đột phá cho phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ.

Quan điểm khuyến khích đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ đã có ở Việt Nam từ những năm đầu thế kỷ XX dưới một số hình thức như xã hội hoá đầu tư vào xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông, phát hành trái phiếu, xây dựng- vận hành- chuyển giao, xây dựng- chuyển giao, nhượng quyền, trước khi hình thức PPP được chính thức thừa nhận và thể chế hoá. Thủ tướng Chính phủ (2004) củng cố nền móng cho hình thức PPP với chủ trương huy động tối đa mọi nguồn lực, đặc biệt chú trọng nguồn lực trong nước dưới mọi hình thức và từ mọi thành phần kinh tế để đầu tư phát triển giao thông vận tải; xã hội hóa đầu tư phát triển hạ tầng đường bộ với việc người sử dụng hạ tầng giao thông có trách nhiệm đóng góp để bảo trì và tái đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông.

Thủ tướng Chính phủ (2009) lần đầu tiên đưa hình thức PPP vào văn bản quản lý nhà nước, trong đó xác định quan điểm: Xã hội hóa đầu tư phát triển hạ tầng giao thông; huy động tối đa mọi nguồn lực, coi trọng nguồn lực trong nước để đầu tư phát triển giao thông vận tải; người sử dụng hạ tầng giao thông có trách nhiệm đóng góp phí sử dụng để bảo trì và tái đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông.

Thủ tướng Chính phủ (2013) tiếp tục khẳng định quan điểm phát triển: Đẩy mạnh xã hội hóa đầu tư phát triển hạ tầng giao thông; huy động tối đa mọi nguồn lực để đầu tư phát triển giao thông vận tải; người sử dụng hạ tầng giao thông có trách nhiệm đóng góp phí sử dụng để bảo trì và tái đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông.

Về quy hoạch, Việt Nam đã có các *quy hoạch chung về giao thông vận tải* cho các vùng, địa phương như: Quy hoạch phát triển Vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ; Quy hoạch tổng thể hạ tầng kỹ thuật dải ven biển miền Trung; Quy hoạch xây dựng giao thông vận tải vùng Thủ đô Hà Nội; Quy hoạch xây dựng giao thông vận tải vùng thành phố Hồ Chí Minh; Quy hoạch phát triển giao thông vận

tải thành phố Hồ Chí Minh; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải Thủ đô Hà Nội; Quy hoạch tổng thể an toàn giao thông đường bộ; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long. Ngoài ra Việt Nam còn có *quy hoạch lĩnh vực đường bộ cho cả nước và các vùng như*: Quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam; Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam; Quy hoạch chi tiết đường bộ cao tốc Bắc- Nam phía Đông.

Các quy hoạch phát triển giao thông vận tải nói chung và giao thông vận tải đường bộ nói riêng cũng nêu rõ giao thông vận tải đường bộ là một bộ phận quan trọng trong kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội, cần được ưu tiên đầu tư phát triển để tạo tiền đề, làm động lực phát triển kinh tế- xã hội.

3.2.2. Mục tiêu phát triển

Mục tiêu phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam là thu hút vốn đầu tư tham gia phát triển hạ tầng giao thông. Mục tiêu này được thể hiện một cách chung chung, được lồng ghép trong mục tiêu huy động tối đa mọi nguồn lực, thu hút vốn đầu tư từ mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển hạ tầng giao thông (Thủ tướng Chính phủ, 2013).

3.2.3. Giải pháp, chính sách cơ bản

Về chính sách vốn, các chiến lược, quy hoạch của nhà nước xác định vốn cho đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam chủ yếu được lấy từ ngân sách nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. Bên cạnh huy động vốn từ nhà đầu tư, người sử dụng hạ tầng giao thông cũng có trách nhiệm đóng góp phí sử dụng để bảo trì và tái đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông.

Thủ tướng Chính phủ (2004, 2009) khẳng định cần coi trọng nguồn lực trong nước để đầu tư phát triển. Tuy nhiên, Thủ tướng Chính phủ (2013) đã thay thế quan điểm coi trọng nguồn lực trong nước bằng quan điểm thu hút vốn đầu tư từ mọi thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông dưới nhiều hình thức như xây dựng- vận hành- chuyển giao, xây dựng- chuyển giao, xây dựng- chuyển giao- vận hành, PPP. Như vậy, trong quan điểm chiến lược đã có sự đổi mới một bước từ coi trọng nguồn vốn trong nước sang đa dạng hoá mọi nguồn lực, kể cả trong nước và nước ngoài, dưới nhiều hình thức trong đó có PPP. Điều này thể hiện rõ ràng

trong quá trình ban hành, sửa đổi và điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Về chính sách phát triển nguồn nhân lực, Nhà nước chủ trương đào tạo đội ngũ cán bộ khoa học công nghệ và công nhân lành nghề đồng bộ cả trong thiết kế, quản lý dự án, thi công và quản lý. Mở rộng hình thức và nâng cao chất lượng đào tạo ngành nghề trong ngành đường bộ. Xã hội hoá công tác đào tạo để nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ quản lý, công chức, viên chức và người lao động. Đầu tư nâng cao năng lực và trang thiết bị cho các cơ sở đào tạo để nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực. Có chính sách tiền lương và chế độ ưu đãi phù hợp với người lao động.

Về chính sách, quy định cụ thể để triển khai PPP, các cơ quan chức năng đã tiến hành rà soát, sửa đổi và bổ sung hệ thống quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức, định ngạch cho phù hợp với thông lệ quốc tế, các nước khu vực và điều kiện thực tế ở Việt Nam. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, giá, phí, lệ phí, nhượng quyền để tăng tính thương mại của các dự án giao thông và trách nhiệm đóng góp của người sử dụng.

Về tổ chức quản lý, nhà nước nghiên cứu tiến trình phù hợp để phát huy hiệu quả mô hình PPP giữa doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với hỗ trợ phát triển chính thức của các nước, các tổ chức quốc tế, giữa doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước với khu vực nhà nước. Hoàn thiện cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước theo chức năng, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

3.3. Kế hoạch của Việt Nam đối với hình thức PPP trong đầu tư phát triển hạ tầng giao thông đường bộ

Trên cơ sở chiến lược, quy hoạch giao thông đường bộ nói chung và xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP nói riêng, ở Việt Nam đã ban hành một số kế hoạch đối với đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Các kế hoạch này góp phần là căn cứ để xây dựng và thực hiện các chính sách, quy định đối với đầu tư theo hình thức PPP.

Ở cấp cao nhất, kế hoạch hoạt động năm 2013 và 2014 của Ban Chỉ đạo quốc gia về đầu tư theo hình

thức PPP xác định mục tiêu tạo bước đột phá, đẩy mạnh chương trình thí điểm đầu tư theo hình thức PPP, trong đó tập trung vào các nhiệm vụ: (1) khuôn khổ pháp lý; (2) lựa chọn dự án thí điểm; (3) bố trí nguồn ngân sách Nhà nước cho các dự án PPP; (4) tăng cường năng lực; và (5) sử dụng các nguồn hỗ trợ nước ngoài. Tuy nhiên, sau hai năm thực hiện, nhiều nhiệm vụ quan trọng vẫn chưa hoàn thành so với kế hoạch.

Trong lĩnh vực đường bộ, Ban Đầu tư các dự án đối tác công tư (thuộc Bộ Giao thông vận tải) có trách nhiệm chủ trì xây dựng kế hoạch 5 năm, hàng năm về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án PPP, chủ trì xây dựng kế hoạch huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP phù hợp chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và danh mục dự án đã được phê duyệt. Tuy nhiên vẫn chưa có kế hoạch tổng thể cấp quốc gia, dài hạn và chính thức nào về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được ban hành.

3.4. Đánh giá chung về hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam

Dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ đã được Đảng và Nhà nước quan tâm ở mức độ nhất định. Trong các văn kiện của Đảng đã thể hiện quan điểm khuyến khích phát triển kinh tế tư nhân, liên kết kinh tế tư nhân với kinh tế nhà nước, xã hội hoá cung ứng dịch vụ công. Những quan điểm này tạo căn cứ để xây dựng khung chính sách và pháp lý đối với PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam. Trong các chiến lược phát triển giao thông cũng thể hiện quan điểm của nhà nước, bắt đầu từ việc cho phép xã hội hoá đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông qua các hình thức phát hành trái phiếu, xây dựng- vận hành- chuyển giao, xây dựng- chuyển giao- vận hành, xây dựng- chuyển giao, nhượng

quyền đến việc chính thức thừa nhận PPP là một hình thức đầu tư ở Việt Nam. Cụ thể hơn, các chiến lược còn đưa ra được hệ thống giải pháp, chính sách cơ bản về vốn, phát triển nguồn nhân lực, về tổ chức quản lý và hoàn thiện chính sách, quy định cụ thể để triển khai PPP.

Tuy nhiên, trong quan điểm, chiến lược của Việt Nam đối với vấn đề này còn nhiều tồn tại, ảnh hưởng đến sự phát triển của hình thức PPP trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam hiện nay, cụ thể là:

Thứ nhất, còn thiếu sự quyết tâm và cam kết chính trị rõ ràng của các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng về phát triển hình thức này trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, thể hiện trong các Nghị quyết Trung ương Đảng. Trong các văn kiện của Đảng không nêu rõ PPP như là một hình thức đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ, và thuật ngữ PPP cũng chưa xuất hiện trong bất kỳ văn kiện nào của Đảng. Sự quyết tâm của các cơ quan Đảng, Nhà nước về phát triển hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông nói chung, giao thông đường bộ nói riêng còn ở mức độ chung chung, chưa rõ ràng.

Thứ hai, Việt Nam chưa có một chiến lược rõ ràng về phát triển PPP nói chung, chưa kể đến PPP trong lĩnh vực giao thông hay lĩnh vực giao thông đường bộ. Chiến lược phát triển PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ được lồng ghép trong các chiến lược khác như chiến lược phát triển giao thông vận tải... Do vậy, các quan điểm, mục tiêu, giải pháp chiến lược cũng không được thể hiện độc lập mà được lồng ghép trong quan điểm, mục tiêu, giải pháp chiến lược phát triển giao thông đường bộ. Hạn chế trong xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ bị coi là một trong những nguyên nhân dẫn đến thất bại của các dự án PPP. Theo Nguyễn Thị Ngọc Huyền

Bảng 1: Nguyên nhân thất bại của các dự án PPP là do hạn chế trong xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng GTĐB (%)

	Hoàn toàn không đồng ý	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý	Hoàn toàn đồng ý
Doanh nghiệp đã và đang tham gia PPP	0	3.7	14.8	48.1	14.8	18.5
Doanh nghiệp tiềm năng tham gia PPP	2.9	2.9	11.8	44.1	23.5	14.7
Cán bộ nhà nước	1.5	3.1	24.6	43.1	15.4	12.3

Nguồn: Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013, tr.237)

(2013), có đến 81,4% doanh nghiệp đã và đang tham gia PPP, 82,3% doanh nghiệp tiềm năng tham gia PPP và 70,8% cán bộ nhà nước cho rằng một trong những nguyên nhân thất bại của các dự án PPP là bất cập trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông đường bộ.

4. Đề xuất hoàn thiện hoạch định sự phát triển của dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam

4.1. Đảm bảo sự ủng hộ và cam kết về mặt chính trị đối với sự phát triển của hình thức PPP

Sự ủng hộ và cam kết chính trị của Đảng và Nhà nước có ý nghĩa quyết định đến sự tham gia của khu vực tư nhân. Những thay đổi đột ngột, mang tính chất hành chính một chiều của Nhà nước sẽ khiến cho tư nhân gặp nhiều rủi ro, gặp thất bại khi tham gia PPP. Do đó, Chính phủ cần nhất quán theo đuổi mục tiêu lớn và quyết tâm thực hiện thông qua việc điều phối một cách có hiệu quả giữa các cơ quan chức năng.

Tiếp theo, sự cam kết của Đảng và Nhà nước phải chuyển được chuyển thành hành động cụ thể, thông qua các công việc như (1) xây dựng, ban hành và tuân thủ chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch hạ tầng giao thông và hạ tầng giao thông đường bộ; (2) có tuyên bố chính sách với định hướng rõ ràng và bền vững bằng văn bản; (3) xây dựng, đảm bảo thực thi các chính sách, quy định cụ thể về PPP có tính chất pháp lý cao.

4.2. Xây dựng chiến lược PPP tổng thể làm cơ sở hoạch định chiến lược PPP trong ngành đường bộ

Như đã phân tích ở phần thực trạng, Việt Nam chưa có một chiến lược rõ ràng về phát triển PPP nói chung, PPP trong lĩnh vực giao thông hay giao thông đường bộ nói riêng. Chính phủ Việt Nam cần có chiến lược chung về phát triển PPP trong tất cả các ngành, trong đó xác định mục tiêu chiến lược và

giải pháp riêng cho từng ngành. Về chiến lược PPP trong ngành đường bộ, cần quyết tâm thay đổi phương thức huy động vốn cho phát triển hạ tầng. Thay vì tập trung vào ngân sách nhà nước và các nhà tài trợ nước ngoài, cần hướng sự quan tâm tới các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước. Hình thức PPP sẽ là công cụ hữu hiệu để thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân cho phát triển hạ tầng nói chung và hạ tầng đường bộ nói riêng.

4.3. Xây dựng quy hoạch giao thông và giao thông đường bộ có tầm nhìn và nhất quán

Quy hoạch giao thông, trong đó bao gồm quy hoạch giao thông đường bộ, là cơ sở để các cơ quan quản lý nhà nước điều hành sự phát triển hạ tầng giao thông nói chung và đường bộ nói riêng, đây cũng là cơ sở để nhà đầu tư tư nhân nắm bắt được kế hoạch phát triển giao thông, là cơ sở để đánh giá khả năng thu hồi vốn, tạo lợi nhuận của một dự án giao thông. Do vậy, một bản quy hoạch giao thông khoa học giúp tạo ra các dự án hạ tầng giao thông đáp ứng nhu cầu lưu thông, có khả năng sinh lợi nhuận và từ đó cuốn hút được nhà đầu tư tư nhân, và ngược lại, quy hoạch giao thông không hợp lý, làm phân tán nguồn lực, không tạo ra lợi nhuận sẽ không thể thu hút được các nhà đầu tư.

Tính nhất quán của quy hoạch giao thông cũng là một yếu tố rất quan trọng. Như đã nói, quy hoạch giao thông là một trong những căn cứ để nhà đầu tư đánh giá mức độ sinh lợi của dự án PPP, nếu quy hoạch giao thông thay đổi, ví dụ Nhà nước xây thêm một con đường mới, song song với một dự án PPP về đường cao tốc đang thực hiện, rõ ràng sẽ ảnh hưởng đến lợi nhuận của dự án PPP. Mặc dù việc điều chỉnh, thay đổi quy hoạch cho phù hợp tình hình thực tế là cần thiết nhưng việc thay đổi không thể liên tục, và cần theo định hướng thống nhất. Ngoài ra, khi có sự thay đổi quy hoạch, cần có sự tham vấn với các nhà đầu tư tư nhân, quan tâm đền bù cho những thiệt hại cho nhà đầu tư. □

Tài liệu tham khảo

ADB [Asian Development Bank] (2008), *PPP handbook*, Manila.

Ban chấp hành Trung ương Đảng (2002), Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX số 14-NQ/TW, về tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách, khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân, ban hành ngày 18 tháng 3 năm 2002.

Ban chấp hành Trung ương Đảng (2008), Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X số 21-NQ/TW, về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ban hành ngày 30 tháng 1 năm 2008.

- Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bru (2008), *Quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
- Maluleke, K.J. (2008), 'Transport economic regulatory intervention in the transport infrastructure: a PPP exploratory study', Luận án tiến sĩ, Đại học South Africa.
- Nguyễn Thị Bình (2012), 'Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải Việt Nam', luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân.
- Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013), *Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
- Nguyễn Thị Hồng Minh (2011), 'Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ: Kinh nghiệm thế giới và bài học đối với Việt Nam', *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 168, trang 121-125.
- Tạ Văn Khoái (2009), 'Quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách nhà nước ở Việt Nam', luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
- Thủ tướng Chính phủ (2004), Quyết định số 206/2004/QĐ-TTg, về việc phê duyệt Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, ban hành ngày 10 tháng 12 năm 2004.
- Thủ tướng Chính phủ (2009), Quyết định số 35/2009/QĐ-TTg, về việc phê duyệt điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, ban hành ngày 03 tháng 03 năm 2009.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), Quyết định số 355/QĐ-TTg, về việc phê duyệt điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, ban hành ngày 10 tháng 12 năm 2013.
- Trần Văn Hồng (2002), 'Đổi mới cơ chế quản lý sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước', luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính.
- Yescombe, E.R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Ltd.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Thị Hồng Minh**, Thạc sĩ, nghiên cứu sinh

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Khoa học quản lý – Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản lý nhà nước, Chính sách công

- Một số tạp chí đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Thương mại*

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: hongminhneu@gmail.com