



QUẢN LÝ, KHAI THÁC TÀI SẢN KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐƯỜNG BỘ: KẾT QUẢ VÀ NHIỆM VỤ ĐẶT RA

PHẠM THỊ TUYẾT

Cũng như nhiều quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam có kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chiếm tỷ trọng lớn nhất về vận tải nội địa. Trong những năm qua, Việt Nam đã có nhiều cơ chế quản lý, sử dụng và khai thác nguồn lực tài chính từ hạ tầng đường bộ. Tuy nhiên, để tiếp tục khai thác hiệu quả nguồn lực tài chính từ lĩnh vực này, cần có sự đánh giá về kết quả đạt được cũng như những hạn chế tồn tại, từ đó xác định phương hướng cho giai đoạn mới.

Đổi mới mạnh mẽ về cơ chế

Tính đến nay, kết cấu hạ tầng đường bộ Việt Nam có tổng chiều dài là 570.448 km và trên 28 ngàn cây cầu lớn nhỏ các loại. Hệ thống tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ hiện đang đảm nhận khoảng 90% vận tải hành khách và 70% về vận tải hàng hoá trong toàn bộ hệ thống giao thông vận tải của cả nước. Thông số trên thể hiện sự nỗ lực lớn đầu tư xây dựng, phát triển hạ tầng đường bộ của Đảng và Nhà nước trong điều kiện ngân sách nhà nước (NSNN) còn hạn hẹp. Đặc biệt, sự đổi mới mạnh mẽ về cơ chế quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ đã thực sự mang lại kết quả quan trọng.

Chính sách hiện hành về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ đã được ban hành tương đối đầy đủ. Cụ thể như: Nghị định 10/2013/NĐ-CP ngày 11/01/2013 của Chính phủ và các Thông tư: số 178/2013/TT-BTC ngày 02/12/2013; số 98/2014/TT-BTC ngày 25/7/2014; số 99/2014/TTLT-BTC-BGTVT ngày 29/7/2014; Nghị định 10/2013/NĐ-CP. Sau 03 năm thực hiện, việc đổi mới cơ chế quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ đã làm thay đổi căn bản cơ chế quản lý cũ gắn với chủ thể quản lý về hiện vật và giá trị nhằm quản lý chặt chẽ, khai thác có hiệu quả, khuyến khích nhà đầu tư tư nhân quan tâm hơn tới lĩnh vực hạ tầng đường bộ, tạo nguồn vốn phục vụ bảo trì, phát triển tài sản hạ tầng đường bộ. Diễn biến trên được thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để Nhà

nước chủ động thực hiện quyền quản lý nhà nước; có sự phân công, phân cấp rõ về trách nhiệm của các cơ quan.

Nếu như trước đây, việc phân công, phân cấp trách nhiệm quản lý sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ còn nhiều bất cập như: Chưa rõ ràng, chỉ dừng lại ở mệnh lệnh hành chính, thiếu các điều kiện đảm bảo cho người được phân cấp hoàn thành trách nhiệm được giao... thì đến nay đã có sự đổi mới mạnh mẽ trên nhiều phương diện. Nhà nước đã chủ động hơn trong việc thực hiện quyền chủ sở hữu do được phân công, phân cấp rõ về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị trực tiếp quản lý tài sản hạ tầng đường bộ. Đến nay, nhiều địa phương đã ban hành các văn bản phân công, phân cấp trách nhiệm trong quản lý, sử dụng, bảo trì cho UBND cấp huyện (đối với tài sản hạ tầng đường bộ), UBND cấp xã (đối với tài sản hạ tầng đường xã). Theo đó xác lập một hành lang pháp lý điều tiết quan hệ về tài sản hạ tầng đường bộ.

Thứ hai, đổi mới phương thức bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng. Trước đây, việc bảo trì tài sản hạ tầng đường bộ chủ yếu thông qua Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch. Đến nay, đã được đổi mới mạnh mẽ khi việc bảo trì tài sản được thực hiện theo 03 phương thức: (i) Nhà nước giao việc bảo trì cho chính nhà thầu thi công xây dựng, nhằm nâng cao chất lượng công trình, giảm chi phí bảo trì sau này; (ii) Bảo trì theo chất lượng; (iii) Bảo trì



theo khối lượng.

Việc bảo trì tài sản thực hiện thông qua đấu thầu (trừ trường hợp i). Bộ trưởng Bộ Giao thông và Vận tải cũng đã ban hành Quyết định 538/QĐ-BGTVT ngày 06/3/2013 phê duyệt Đề án Đổi mới toàn diện công tác quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ. Theo đó, việc bảo trì tài sản đã tách bạch chủ thể quản lý với đơn vị thực hiện; đảm bảo công khai, minh bạch và tăng hiệu quả sử dụng nguồn kinh phí NSNN cấp cho công tác bảo trì. Các DN bảo trì đã được cổ phần, thực hiện đấu thầu bảo trì cạnh tranh theo cơ chế thị trường.

Theo Tổng cục Đường bộ Việt Nam, hàng năm NSNN cấp cho việc bảo trì tài sản hạ tầng đường bộ tăng tương ứng với số km bảo trì tăng, cùng với đó chất lượng thực hiện bảo trì cũng tốt hơn. Cụ thể, Quỹ Bảo trì đường bộ Trung ương (từ các nguồn: thu phí bảo trì đường bộ, NSNN cấp và các nguồn thu khác) trong các năm: Năm 2013 khoảng 5.400 tỷ đồng (NSNN cấp 1.500 tỷ đồng cho 17.500 km đường quốc lộ); Năm 2014 khoảng 5.700 tỷ đồng (NSNN cấp 2.500 tỷ đồng cho 19.000 km đường quốc lộ); Năm 2015 khoảng 7.500 tỷ đồng (NSNN cấp 3.500 tỷ đồng cho 21.500 km đường quốc lộ). Mặc dù, nguồn thu phí bảo trì đường bộ trước mắt chưa đáp ứng được toàn bộ nhu cầu bảo trì, NSNN vẫn phải cấp bù, tuy nhiên theo lộ trình với nguồn thu phí kết hợp với các phương thức bảo trì hiệu quả sẽ giảm gánh nặng cho NSNN trong bố trí nguồn vốn phục vụ bảo trì.

Thứ ba, đổi mới phương thức khai thác tài sản hạ tầng đường bộ theo hướng thu hút khu vực tư nhân tham gia thực hiện nhiệm vụ phát triển kết cấu hạ tầng đường bộ cùng Nhà nước.

Xuất phát từ thực tế, Nhà nước cần phải bố trí một lượng vốn rất lớn, bình quân khoảng 150 nghìn tỷ đồng/năm (7,5 tỷ USD), khi mà các nguồn tài trợ ưu đãi ODA có xu hướng giảm dần (khả năng của NSNN, vốn ODA, trái phiếu chính phủ... chỉ mới đáp ứng được khoảng 30-40%). Như vậy, việc Nhà nước tìm kiếm nguồn vốn bù đắp cho khoản thiếu hụt này là vô cùng quan trọng và cấp thiết. Không còn cách nào khác là phải khơi thông được nguồn vốn từ khu vực tư nhân.

Việc đổi mới cơ chế khai thác tài sản hạ tầng đường bộ với việc áp dụng các phương thức như: Bán quyền thu phí, cho thuê quyền khai thác, chuyển nhượng có thời hạn tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ và khai thác quỹ đất hai bên đường đã khuyến khích nhà đầu tư tư nhân quan tâm hơn tới lĩnh vực hạ tầng đường bộ, tạo nguồn vốn quay trở lại phục vụ bảo trì và đầu tư phát triển kết cấu

hạ tầng đường bộ, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Thực hiện cơ chế này, đến nay Nhà nước đã triển khai bán đấu giá quyền thu phí đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương với số tiền 2.004 tỷ đồng, thời hạn 05 năm (từ 01/01/2014 đến 01/01/2019) để nộp vào NSNN theo quy định; cho thuê quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ cho một số tổ chức, cá nhân; Mọi thông tin đều được công bố công khai, minh bạch, phù hợp với cơ chế thị trường.

Không chỉ vậy, Nhà nước còn kêu gọi các nhà đầu tư tham gia, thông qua phương thức bán quyền thu phí trong thời gian nhất định nhằm giảm gánh nặng cho NSNN tại một số tuyến đường cao tốc như: Nội Bài - Lào Cai; Cầu Giẽ - Ninh Bình; Bến Lức - Long Thành; TP. Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây; Đà Nẵng - Quảng Ngãi (tính vốn NSNN cấp đối với các dự án này chiếm 53%). Hiện nay, mặc dù chưa có báo cáo cụ thể, nhưng nhìn chung các dự án này đang phát huy hiệu quả. Chỉ riêng cao tốc Nội Bài - Lào Cai mới đưa vào khai thác từ tháng 9/2014 mỗi ngày đã thu được khoảng 1,5 tỷ đồng tiền phí, lưu lượng vận tải tăng hơn 30%. Kết quả này sẽ thu hút nhiều nhà đầu tư, khẳng định việc các nhà đầu tư nhận mua quyền thu phí đối với một số tuyến đường cao tốc tiềm năng, sẽ sớm thu hồi vốn và có lãi.

Thứ tư, quản lý, sử dụng tài sản hạ tầng đường bộ theo vòng đời tài sản đảm bảo công khai, minh bạch và hiệu quả.

Trước đây, tài sản hạ tầng đường bộ mới chỉ quản lý về mặt hiện vật, chưa quản lý về mặt giá trị của từng thời điểm. Cách thức quản lý này giờ đây đã lỗi thời với cơ chế thị trường. Hiện nay, các cơ quan, đơn vị trực tiếp quản lý tài sản hạ tầng đường bộ đang từng bước hoàn thiện: (i) Hồ sơ liên quan đến việc hình thành, biến động tài sản; (ii) Kiểm kê, lập danh mục và cập nhật số liệu vào phần mềm quản lý tài sản hạ tầng đường bộ để tích hợp vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước; (iii) Hạch toán sổ sách để theo dõi (cả hiện vật và giá trị). Đây là một trong các yếu tố quan trọng để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện bảo trì, định hướng quản lý, sử dụng và phát triển đối với tài sản hạ tầng đường bộ.

Kết quả đạt được chưa như mong đợi

Bên cạnh những đổi mới mạnh mẽ về cơ chế quản lý, khai thác nguồn lực từ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ đã đạt được, thực tế trong thời gian qua cũng bộc lộ một số hạn chế, cụ thể:

Một là, nguồn kinh phí NSNN bố trí thực tế cho



bảo trì đường bộ còn thấp, mới đáp ứng khoảng 40% nhu cầu (đối với trung ương), còn địa phương thì thấp hơn nhiều. Bên cạnh đó, cơ cấu giữa vốn dành cho bảo trì với vốn dành cho đầu tư xây dựng mới còn bất cập (hiện chỉ chiếm từ 3%- 4%), trong khi ở các nước trên thế giới tỷ lệ này ở khoảng 10%. Nguyên nhân này khiến cho việc bảo trì tài sản hạ tầng đường bộ theo cơ chế đổi mới phương thức bảo trì chưa đạt được kết quả mong muốn.

Hai là, hiệu quả khai thác kết cấu hạ tầng đường bộ chưa tương xứng với quy mô tài sản hiện có. Thời gian qua, do kinh tế suy giảm, thị trường bất động sản trầm lắng, tác động mạnh đến thu hút nhà đầu tư; khai thác nguồn tài chính từ quỹ đất hai bên đường. Tồn tại này khiến cho nguồn vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông vẫn chủ yếu dựa vào NSNN và vốn ODA...

“Mức hữu dụng và chất lượng cơ sở hạ tầng giao thông của Việt Nam năm 2014: Đánh giá tại 138 nước cho thấy, Việt Nam tăng 16 bậc, đứng ở vị trí thứ 74 so với vị trí thứ 90 năm 2012”.

Theo Diễn đàn Kinh tế thế giới.

Ba là, công tác chỉ đạo triển khai thực hiện ở một số địa phương chưa thật sự sát sao, quá trình tổ chức thực hiện còn chậm dẫn đến việc bảo trì, khai thác nguồn lực tài chính từ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chưa thực sự hiệu quả; Công tác bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ ở một số tuyến đường địa phương chưa thực hiện theo phương thức đấu thầu; Hoạt động thu phí mới áp dụng đối với tuyến đường quốc lộ có lưu lượng phương tiện giao thông lớn; Chưa thu hút được nhiều nguồn vốn từ các thành phần kinh tế tư nhân.

Bốn là, vấn đề kiện toàn bộ máy quản lý ở cấp huyện, xã chưa triệt để; bộ phận chuyên môn giúp việc cho UBND huyện, xã còn sơ khai, năng lực hạn chế do thiếu bộ máy, thiếu kinh phí đảm bảo cho người được phân cấp hoàn thành trách nhiệm được giao. Điều này gây khó khăn cho công tác quản lý và tổ chức thực hiện.

Nhiệm vụ đặt ra trong những năm tiếp theo

Xác định rõ vai trò “hạ tầng phải đi trước một bước”, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 356/QĐ-TTg ngày 25/02/2013 phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 với mục tiêu phát triển chủ yếu:

Đến năm 2020, đáp ứng được nhu cầu về vận tải

hàng hóa và hành khách với chất lượng tốt và giá cả hợp lý, bảo đảm an toàn, thuận lợi. Đến năm 2030, hoàn thiện và cơ bản hiện đại hóa mạng lưới kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ; thỏa mãn được nhu cầu vận tải và dịch vụ vận tải của xã hội với chất lượng cao, nhanh chóng, thuận tiện, an toàn; kết nối được với các phương thức vận tải khác.

Xuất phát từ mục tiêu phát triển tài sản hạ tầng đường bộ của Nhà nước; phát huy thành tựu đã đạt được, khắc phục những tồn tại, hạn chế trong quá trình quản lý, sử dụng và khai thác tài sản hạ tầng đường bộ, trong thời gian tới cần phải thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu sau:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản hạ tầng đường bộ theo hướng đưa vào dự thảo Luật Giao thông đường bộ, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công những nội dung quy định mang tính nguyên tắc, tạo hành lang pháp lý cao hơn nhằm tăng cường hiệu lực quản lý tài sản nhà nước.

Thứ hai, nâng cao hiệu quả khai thác kết cấu hạ tầng đường bộ tương xứng với quy mô tài sản hiện có. Cần đẩy mạnh thu hút các thành phần kinh tế tham gia phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, huy động tối đa mọi nguồn lực thông qua các phương thức khai thác như: Bán quyền thu phí, cho thuê quyền khai thác đặc biệt là hình thức chuyển nhượng có thời hạn tài sản hạ tầng đường bộ và khai thác quỹ đất hai bên đường.

Thứ ba, tiếp tục đổi mới công tác bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ. Theo đó, cần có kế hoạch phân bổ nguồn vốn hợp lý cho công tác bảo trì, dần đáp ứng được nhu cầu thực tế; Đẩy mạnh thực hiện Đề án đổi mới công tác quản lý, bảo trì hệ thống quốc lộ theo hướng xã hội hóa hoạt động bảo trì. Đối với tài sản hạ tầng đường bộ thuộc địa phương quản lý cần có kế hoạch tăng đầu tư cho công tác bảo trì; phân công, phân cấp hợp lý, đổi mới cơ chế quản lý phù hợp với quy định hiện hành.

Thứ tư, kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý tài sản hạ tầng đường bộ từ Trung ương đến địa phương, nhất là ở cấp huyện, xã cần phải tăng cường bộ phận chuyên môn giúp việc, nâng cao năng lực để thực hiện tốt cơ chế quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ.

Thứ năm, tổ chức tốt công tác chỉ đạo, triển khai thực hiện ở Trung ương và địa phương; phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan; tuyên truyền, phổ biến, tập huấn pháp luật gắn với công tác tổng kết, sơ kết đánh giá tình hình triển khai về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản hạ tầng đường bộ.

