PHÁT TRIỂN CÁC DỰ ÁN BOT CHO NGÀNH ĐIỆN TẠI VIỆT NAM: TỒN TẠI VÀ NGUYÊN NHÂN

Nguyễn Thị Thu Hằng[*]

Tóm tắt

Để thực hiện thành công công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa, thì việc đầu tư và phát triển cơ sở hạ tầng ngành điện luôn được ưu tiên hàng đầu. Tuy nhiên để xây dựng các nhà máy điện đòi hỏi vốn rất lớn, thời gian thu hồi vốn dài. Một trong các hình thức đầu tư được nhà nước ưu tiên phát triển là BOT. Việc đánh giá thực trạng, chỉ ra các nhân tố tác động đến sự phát triển của các dự án điện, tìm ra các tồn tại và nguyên nhân để giúp các nhà hoạch định chính sách đưa ra quyết định phù hợp để phát triển các dự án BOT cho ngành điện là cần thiết.

Từ khóa: *BOT, cơ sở hạ tầng, điện - BOT.*

Mã số: 259. Ngày nhận bài: 14/04/2016. Ngày hoàn thành biên tập: 06/05/2016. Ngày duyệt đăng: 06/05/2016.

Abstract

Infrastructure development of electricity plays a key role in modernization and industrialization. However, building a power plan requires an important capital and a long payback period. BOT becomes a preferential model of investment of every country. Therefore, evaluating investment situation, finding out factors impacted to development of power plan and the reasons in results to make decision for BOT project in power sector are necessary.

Key words: *BOT, infrastructure, electricity.*

Paper No.259. Date of receipt: 14/04/2016. Date of revision: 06/05/2016. Date of approval: 06/05/2016.

1. Đặt vấn đề

Theo Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), BOT là một hình thức PPP, theo đó một hợp đồng sẽ được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định, hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mục đích của hợp đồng BOT là nhằm thu hút nguồn lực của khu vực tư nhân vào những dự án có khả năng sinh lợi thấp nhưng có độ rủi ro cao thuộc khu vực công. Để hấp dẫn nhà đầu tư, Nhà nước thường phải chia sẻ một phần rủi ro chứ không phải tất cả, đồng thời thực hiện nhiều chính sách ưu đãi nhằm làm tăng hiệu quả tài chính dự án. Tại Việt Nam hình thức BOT đã được phát triển nhanh và mạnh trong lĩnh vực giao thông và điện và đã mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho phía nhà nước cũng như phía doanh nghiệp tư nhân.

Theo số liệu của ngành điện, nhu cầu tiêu thụ điện hàng năm tăng khoảng 16%- 17% và muốn đáp ứng được mức tăng này, nhu cầu vốn đầu tư mỗi năm khoảng 1 tỉ USD. Thách thức lớn nhất cho ngành điện hiện nay vẫn luôn là vấn đề về vốn. Để đáp ứng được các nhu cầu

[*] TS, Trường Đại học Ngoại thương; email: hang.nt@ftu.edu.vn

trên, vốn đầu tư cho ngành điện phải ở mức 3 tỷ USD/năm, với khoảng 70% cho phát triển nguồn điện, còn lại là cho lưới điện. Trong khi đó khả năng tự đầu tư của ngành điện chỉ đáp ứng được từ 250-300 triệu USD từ các khoản khấu hao cơ bản, tăng giá và phụ thu, lợi nhuận sau thuế... Tổng nguồn vốn đầu tư để có thể đáp ứng được nhu cầu về điện và năng lượng chiếm tới 12% giá trị GDP. Chính phủ chỉ có thể cung cấp 25% số vốn cần thiết, trong khi nguồn vốn ODA chỉ có thể tài trợ được khoảng 17%. Như vậy rõ ràng là nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân sẽ là nguồn vốn chủ đạo, chiếm 58% còn lại. Vì lý do này mà hiện nay tất cả các dự án phát triển điện đều được Chính phủ cam kết bao tiêu toàn bộ sản lượng điện sản xuất ra thông qua các hợp đồng mua bán điện với ngành điện trong nhiều năm. Đây chính là cơ hội khá thuận lợi cho các dự án đầu tư BOT điện và rất "hấp dẫn" các đối tác đầu tư có kinh nghiệm trong lĩnh vực này.

Tính tới thời điểm hiện nay, cả nước có 12 dự án điện BOT với công suất gần 16.000 MW đã và đang được xem xét và triển khai. Một thực tế là Việt Nam chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư nước ngoài vào các dự án BOT nhà máy điện.

2. Đánh giá các dự án BOT trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng điện

Trong giai đoạn 1992-2012, Việt Nam đã thu hút được năm dự án đầu tư nước ngoài vào ngành điện dưới hình thức BOT là Wartsila, Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3, Mông Dương và Hải Dương với tổng vốn đầu tư 5.036 triệu USD bằng nhu cầu vốn cho pháp triển ngành điện một năm giai đoạn 2011-2020, chiếm 53% tổng đầu tư cxho kết cấu hạ tầng của Việt Nam năm 2010, chiếm 6,2% GDP của Việt Nam năm 2010.

Hiệu quả của các dự án BOT ngành điện được thể hiện tại bảng 1 dưới đây.

Bảng 1: Bảng chỉ tiêu đánh giá hiệu quả của các dự án BOT ngành điện

Các chỉ tiêu	Wartsila	Phú Mỹ 3	Phú Mỹ 2.2	Mông Dương	Hải Dương
Vốn đầu tư	110 triệu USD	413 triệu USD	480 triệu USD	2.147 triệu USD	2.258 triệu USD
Lãi vay	Không áp dụng	12,36 triệu USD	13,6 triệu USD	708,5 triệu USD	745,14 triệu USD
Suất hoàn vốn nội bộ IRR	24%	24,4%	24%	10.5%-11%	11%
Giá bán điện	7,38 cent/kWh	3,62 cent/kWh	3,25 cent/kWh	4,43 cent/kWh	4,47 cent/kWh
Công suất	120MW	720MW	715MW	1.200MW	12.000MW
Công nghệ	Nhiên liệu là dầu FO	Nhiên liệu là khí, chi trình liên hợp	Nhiệt điện là khí. Chu trình liên hợp	Công nghệ than phun (PC), tầng sôi tuần hoàn (CFB)	Công nghệ than phun (PC), tầng sôi tuần hoàn (CFB)
Số lao động	500 lao động xây dựng +40 lao động dài hạn	1.500 lao động xây dựng +80 lao động dài hạn	1.000 lao động xây dựng +50 lao động dài hạn	0 (do vừa mới khởi công)	0 (do vừa mới khởi công)

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Dự án khả thi của các dự án - Bộ Công Thương

Qua bảng số liệu trên, chúng ta nhận thấy vai trò của các dự án BOT trong lĩnh vực điện năng đối với nền kinh tế của Việt Nam là khá lớn. Cụ thể:

● *Các dự án BOT điện năng đã góp phần giảm sức ép về vốn cho ngân sách nhà nước Việt Nam.*

Với giả định toàn bộ số vốn đầu tư của 5 dự án điện BOT trên được đầu tư bằng ngân sách nhà nước, khi đó ngân sách nhà nước huy động vốn vay từ nước ngoài với mức lãi suất hàng năm 3,5% thì Chính phủ Việt Nam sẽ phải trả lãi lên tới: 5,408*3,5%=198,28 triệu/năm. Việc tiết kiệm này góp phần không nhỏ vào giảm gánh nặng vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng của Việt Nam nhất là trong bối cảnh kinh tế của Việt Nam hiện nay khi mà Chính phủ cần vốn cho phát triển các dịch vụ công như giáo dục, y tế, nông thôn và tái cấu trúc nền kinh tế hướng tới phát triển kinh tế theo chiều sâu.

● *Các dự án BOT góp phần huy động sự tham gia của mọi thành phần kinh tế trong và ngoài nước vào phát triển kết cấu hạ tầng*

Các thành phần kinh tế khác nhau của Việt Nam đều có thể tham gia vào các dự án BOT như đấu thầu xây dựng. Các dự án điện đã huy động được sự tham gia của các công ty trong và ngoài nước liên quan đến việc xây dựng, mua bán nguyên vật liệu đầu vào, sản phẩm đầu ra như Tập đoàn điện lực Việt Nam, Petro Việt Nam, EDF/TEPCO, Siemens cũng như nhiều nhà thầu phụ nhỏ khác của Việt Nam. Điều này góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp trong nước.

● *Các dự án BOT góp phần đẩy nhanh tiến độ xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng cả về số lượng và chất lượng.*

Theo các chuyên gia, nhu cầu cho một nhà máy điện có công suất 12.000MW vận hành trong 1 tháng là 60 triệu USD. Con số này không dễ huy động với một quốc gia luôn thâm hụt ngân sách như Việt Nam. Với việc huy động đầu tư theo phương thức BOT trong đó tài trợ dự án là mấu chốt của dự án BOT sẽ cho phép huy động kịp thời nguồn vốn cho việc xây dựng và vận hành dự án. Thực tế, nhà máy Phú Mỹ 3 đã đi vào vận hành thương mại sau 26 tháng xây dựng. Đây là một khoảng thời gian rất ngắn so với tiến độ thi công các công trình tương tự của Việt Nam. Khi mà hầu hết các công trình thuộc quy hoạch điện 6 (giai đoạn 2005-2010) đều bị chậm tiến độ. Nhà máy BOT Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3 đã góp phần hình thành một trong 10 trung tâm điện lực lớn của khu vực phía Nam - Trung tâm Phú Mỹ, góp phần giải quyết tình trạng thiếu điện ở miền Nam, giúp cho nhiều ngành kinh tế khác không bị ảnh hưởng xấu do thiếu điện làm tiền đề phát triển kinh tế xã hội cho tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

● *Dự án BOT đã góp phần tạo công ăn việc làm cho người lao động.* Chỉ riêng nhà máy Phú Mỹ 3, Phú Mỹ 2.2. nhu cầu sử dụng nhân công đã lên tới 3000 lao động, bao gồm cả lao động thủ công. Điều này góp phần giảm thất nghiệp tại tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu nhất là trong giai đoạn suy thoái kinh tế như hiện nay.

● *Dự án BOT góp phần thực hiện chuyển giao công nghệ, góp phần hình thành và phát triển thị trường vốn.* Nhà máy Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3 chạy bằng khí lấy từ mỏ Nam Côn Sơn, nên tận dụng được nguồn khí thiên nhiên trước đó chưa được khai thác. Công nghệ "chu trình hỗn hợp" là công nghệ có độ tin cậy cao, hiệu suất cao và đáp ứng được mọi tiêu chuẩn môi trường. Với việc vận hành nhà máy BOT

Phú Mỹ 3 và Phú Mỹ 2.2. hàng nằm giúp Việt Nam tiết kiệm được 400-480 triệu USD so với việc dùng dầu diesel kém chất lượng và tốn kém do 2 dự án tiêu thụ mỗi ngày hơn 4 triệu m^3 khí lấy từ mỏ Nam Côn Sơn.

Bên cạnh đó, các dự án sẽ đáp ứng tất cả các yêu cầu về bảo vệ môi trường, tuân thủ các quy định của tiêu chuẩn Việt Nam và Hướng dẫn của Ngân Hàng Thế Giới, trong cả giai đoạn xây dựng và vận hành.

● *Dự án góp phần cải thiện môi trường sản xuất và đầu tư, nâng cao vị thể của Việt Nam với các tổ chức quốc tế và trên trường quốc tế.* Các dự án dùng công nghệ sạch, không gây ô nhiễm môi trường. Các thông số đánh giá tác động môi trường đều trong giới hạn cho phép theo tiêu chuẩn Việt Nam và ngân hàng thế giới. Tổ chức MIGA của Ngân hàng thế giới WB cũng tham gia tài trợ vốn nên góp phần nâng cao uy tín của Việt Nam và củng cố niềm tin cho các nhà đầu tư nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam.

● *Các dự án đã trực tiếp góp phần thỏa mãn nhu cầu điện đang tăng nhanh của Việt Nam trong giai đoạn công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.* Mặc dù đến nay Việt Nam chưa thu hút được nhiều dự án điện từ các nhà đầu tư nước ngoài, nhưng các dự án hiện hữu cũng đã đóng góp đáng kể cho nguồn điện quốc gia. Đồng thời, các dự án này cũng giúp nguồn nhân lực ngành điện Việt Nam tiếp cận với công nghệ hiện đại, kỹ năng quản lý chuyên nghiệp, qua đó nâng cao trình độ chuyên môn, tích luỹ kinh nghiệm, nâng cao năng suất lao động. Năm nhà máy điện với công suất 3.955MW đã trực tiếp giải quyết vấn đề thiếu điện nghiệm trọng của các địa phương có nhà máy như thành phố Hồ Chí Minh, Khu công nghiệp Vũng Tàu, Quảng Ninh và Hải Dương, thúc đẩy phát triển công nghiệp, đáp ứng nhu cầu về điện ngày một tăng của nền kinh tế, đặc biệt trong mùa khô và những năm thiếu nước. Ngoài ra, với việc thực hiện cả các dự án tại Trung tâm Nhiệt điện, tỉ trọng của nguồn nhiệt điện so với thuỷ điện đã tăng đáng kể. Điều này sẽ làm giảm sự phụ thuộc quá mức vào lượng mưa để đáp ứng nhu cầu về điện của quốc gia. Dự án nhiệt điện hiện là một đối tượng tiêu thụ than chất lượng thấp rất lớn, là yếu tố quan trọng góp phần phát triển bền vững ngành công nghiệp than và năng lượng. Vị trí của các nhà máy này thường nằm tại khu than nguyên liệu góp phần tạo môi trường thu hút nhà đầu tư nước ngoài. Giá bán điện (3,26-4,3 cent mỹ/kwh) là rất cạnh tranh so với các dự án tương tự trong khu vực đang được phát triển ở nhiều giai đoạn khác nhau tại thời điểm hiện nay.

Ngoài những ưu điểm mà các dự án BOT điện năng đã mang lại cho nền kinh tế Việt Nam nói chung và cho việc phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam nói riêng, cũng tồn tại một số vấn đề cần lưu ý sau.

Thứ nhất, có dự án không đảm bảo đúng tiến độ gây thiệt hai cho nhà nước. Dự án Wartsila không đi vào vận hành đúng tiến độ nên đã không đáp ứng được mục tiêu kinh tế xã hội của phía nước chủ nhà. Do việc chẫm chễ này mà phía Việt Nam đã bỏ ra rất nhiều chi phí để giải phóng mặt bằng, và các chi phí cơ hội khác trong một khoảng thời gian dài suốt từ 1997 đến nay 2011. Điều này cũng đồng nghĩa với việc phía chính phủ Việt Nam đã mất một khoản thuế lớn không thu được từ thuế sử dụng đất nếu khu vực đó dùng vào mục đích khác (với khung giá đất phi nông nghiệp vùng Bà Rịa, khu vực 3: 1.000.000đ/m2) sẽ là:

1.000.000đồng x 10 x 10.000 m^2 x 14 năm
= 1.400 tỷ đồng.

Thứ hai, một số dự án còn sử dụng công nghệ lạc hậu. Việc lựa chọn công nghệ lạc hậu sẽ dẫn đến Việt Nam trở thành bãi rác. Xét về mặt công nghệ thì dự án Wartsila áp dụng công nghệ không mới do 8 tổ máy chạy bằng dầu nặng. Vì vậy dự án này có nhiều khả năng gây ô nhiễm môi trường, làm giảm hiệu quả của việc chuyển giao công nghệ.

3. Các nhân tố thu hút tài trợ dự án BOT trong phát triển kết cấu hạ tầng ngành điện ở Việt Nam

Xây dựng kết cấu hạ tầng ở Việt Nam nói chung và ngành điện Việt Nam nói riêng là một ngành hấp dẫn đầu tư bởi cung đang thấp hơn cầu. Nhưng Việt Nam lại rất khó khăn khi thu hút các nhà đầu tư tư nhân, nhất là các nhà đầu tư nước ngoài vào ngành điện. Chính Phủ Việt Nam đã tiến hành kêu gọi nhà đầu tư nước ngoài, đưa ra nhiều ưu đãi như hưởng thuế suất thu nhập doanh nghiệp chỉ là 10% trong 15 năm, trường hợp dự án có quy mô lớn thì thời gian ưu đãi thuế suất có thể lên đến 30 năm, nhưng đến nay chỉ có các nhà đầu tư từ đầu những năm 2000 vẫn còn tồn tại ở Việt Nam. Ngoài 2 nhà máy thành công theo hình thức BOT là Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3, đến nay Việt Nam thu hút được thêm các nhà đầu tư BOT nước ngoài vào các dự án như nhà máy nhiệt điện Mông Dương 2, nhiệt điện Vĩnh Tân 1 và 3 (công suất đều là 1200MW)… Theo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020, có xét đến năm 2030 (TSĐVII), có 8 dự án nhiệt điện than được đầu tư theo hình thức BOT đã có chủ đầu tư, bao gồm: Mông Dương 2, Hải Dương, Vĩnh Tân 1, Duyên Hải 2, Vũng Áng 2, Vân Phong 1, Nam Định, Vĩnh Tân 3. Theo kế hoạch, các dự án này sẽ đưa vào vận hành từ nay đến năm 2020. Tuy nhiên tính đến thời điểm này các dự án đều đang tiềm ẩn nguy cơ chậm tiến độ.

Theo kết quả điều tra khảo sát của tác giả trong giai đoạn 2011-2012 đối với các nhà quản lý, các luật sư, doanh nghiệp thực hiện dự án BOT trong ngành điện, nhận thấy có 20 nhân tố mà nhà tài trợ dự án BOT quan tâm đến khi tiến hành tài trợ dự án tại Việt Nam bao gồm các nhân tố thuộc môi trường chính trị, chính sách thu hút đầu tư của Việt Nam cũng như các chỉ tiêu liên quan đến dự án và môi trường của dự án. Trong đó theo các nhà đầu tư nước ngoài thì tất cả 20 nhân tố này đều ảnh hưởng đến quyết định của nhà đầu tư trong đó đặc biệt quan tâm đến môi trường chính trị ổn định, khả năng có thể thế chấp được tài sản dự án để phục vụ dự án, hệ thống pháp luật đủ, rõ ràng, xác định được giá thiết bị, vật liệu xây lắp nhà máy cho công ty dự án, các rủi ro trưng dụng, trưng mua và chi phí vốn thấp đều đạt. Bên cạnh đó giới luật sư cũng cho rằng vấn đề rủi ro tín dụng của đất nước cũng được quan tâm cao khi đầu tư vào một nước nhất là trong giai đoạn hiện nay khi mà khủng hoảng nợ công đã xuất hiện ở khá nhiều nước như Hy Lạp, Tây Ban Nha và Việt Nam cũng có mức nợ công không khiêm tốn. Tiếp đó là sự bảo đảm, bảo lãnh của nhà nước. Theo giới Luật sư thì chính sự bảo lãnh, bảo đảm của chính phủ nước chủ nhà tạo dựng được niềm tin cho nhà tài trợ, bao gồm cả ngân hàng và các nhà đầu tư khác sẵn sàng bỏ tiền vào các thị trường này. Điều này cũng góp phần đảm bảo cho các nhà tài trợ thu được dòng thu như mong đợi để bù đắp phần giá trị đầu tư của họ vào các thị trường này.

Bảng 2: Các nhân tố mang lại thành công trong việc thu hút tài trợ dự án BOT xây dựng kết cấu hạ tầng của Việt Nam

STT	Nhân tố
1	Môi trường chính trị ổn định
2	Các rủi ro tội phạm, bắt cóc tống tiền, khủng bố
3	Rủi ro trưng dựng, trưng mua
4	Sự bảo đảm, bảo lãnh của Nhà nước
5	Rủi ro tín dụng của đất nước
6	Hệ thống pháp luật đủ, rõ ràng
7	Chi phí vốn thấp
8	Dự án đảm bảo các chỉ tiêu ROA, ROI, ROE thích đáng
9	Nhân sự của dự án đáng tin cậy bao gồm cả người lao động
10	Có dịch vụ bảo hiểm tín dụng và bảo hiểm rủi ro của dự án
11	Tài sản dự án được thế chấp
12	Xác định được giá thiết bị vật liệu xây lắp nhà máy cho công ty dự án
13	Có thể liệt kê được các rủi ro bất khả kháng
14	Nguyên liệu đầu vào có sẵn với giá cả xác định được.
15	Thủ tục đàm phán, cấp giấy phép đầu tư gọn nhẹ
16	Có sự tham gia của các tổ chức tài chính lớn, quy mô quốc tế
17	Nhà thầu và nhà điều hành có kinh nghiệm
18	Sự đồng bộ của quy hoạch
19	Tồn tại các sản phẩm và công nghiệp phụ trợ cho dự án
20	Dự báo tỷ lệ lạm phát của Chính phủ đáng tin cậy

Nguồn: số liệu điều tra năm 2011-2012 của tác giả

Một trong các tiêu chí được coi là thành công nhất ở Việt Nam đó là Môi trường chính trị của Việt Nam ổn định (4,18/5). Các chỉ tiêu còn lại chỉ đạt được ở mức trung bình (khoảng 3/5 điểm). Đặc biệt là các vấn đề như hệ thống pháp luật đã có tương đối nhiều nhưng hiện nay Việt Nam vẫn thiếu cơ quan thực hiện luật hợp đồng mang tính thương mại hoàn chỉnh, các hợp đồng PPA (hợp đồng mua bán điện) còn thiếu tính kinh tế và đôi khi còn thiếu độ tin cậy, việc giải phóng mặt bằng còn chậm, gây nhiều tốn kém và cả tham nhũng. Các chính sách hiện hành còn gây hạn chế cho việc phân phối, bảo dưỡng và dịch vụ thiết bị điện. Có 5 nhân tố hiện chưa được Việt Nam chú trọng đúng mức và gây ảnh cản trở tới việc thu hút tài trợ dự án (1) Có sự tham gia của các tổ chức tài chính lớn, quy mô quốc tế; (2) Nhà thầu và nhà điều hành có kinh nghiệm; (3) Sự đồng bộ của quy hoạch; (4) Tồn tại các sản phẩm và công nghiệp phụ trợ cho dự án; (5) Dự báo tỷ lệ lạm phát của Chính phủ đáng tin cậy

Các nhân tố này đều đến từ bên trong nền kinh tế, đáng lưu ý là sự đồng bộ của quy hoạch còn quá yếu, các nhà thầu và điều hành kém kinh nghiệm, các dự án không có sản phẩm và dịch vụ phụ trợ và đặc biệt tỷ lệ lạm phát quá cao so với dự báo của nhà nước. Để cải thiện được tình hình này thì Việt Nam cần phải có các cải cách đột phá cả về chính sách kinh tế, chính sách tiền tệ, công tác dự báo cũng như nguồn lực.

4. Một số tồn tại và nguyên nhân trong phát triển dự án BOT ngành điện ở Việt Nam

Thứ nhất, tài trợ dự án BOT ở Việt Nam vẫn mang bóng dáng của bao cấp. Hiện tượng đa số các dự án phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua đều do Nhà

nước chỉ định và thực thi thể hiện quan điểm các doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ vị trí độc quyền thống trị trong cả lĩnh vực xây dựng cơ bản. Việc chỉ định thầu cho các dự án BOT ở Việt Nam thể hiện cơ chế "xin-cho" giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư.

Các dự án BOT trong nước hiện nay được hình thành thông qua đấu thầu chỉ định, nhiều dự án được hình thành thông qua mối quan hệ giữa nhà đầu tư với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thậm chí một số dự án do nhà đầu tư cùng Ủy ban tỉnh cùng đề xuất làm đường, làm dự án. Bên cạnh đó, các dự án không có lãi hoặc khó thu hồi vốn trong quá trình thực hiện lại tìm cách chuyển giao sang phía Nhà nước thể hiện sự bao cấp của Nhà nước như cầu Bình Triệu, cầu Phú Mỹ đã chuyển giao lại phía nhà nước trước thời hạn khi nhà đầu tư nhận thấy khó thực hiện tiếp cho thấy Nhà nước vẫn thực hiện chế độ bao cấp.

Thứ hai, các dự án đã được coi là thành công vẫn luôn gặp sự cố về công nghệ. Trong thời gian vận hành, nhà máy điện Phú Mỹ 3 đã nhiều lần xảy ra sự cố, dẫn đến thiếu hụt công suất cung cấp cho hệ thống điện như mong muốn. Các sự cố xảy ra vào các năm như 2005, 2007 và mới nhất năm 2011 tiếp tục xảy ra, dù vào tháng 9-2009, công ty BOT Phú Mỹ 3 đã đầu tư 10 triệu USD để nâng cấp và mở rộng nhà máy điện, giúp tăng công suất của nhà máy lên thêm 3%-4%. Trong quá trình vận hành, cũng giống như nhà máy điện Phú Mỹ 3, nhà máy điện Phú Mỹ 2.2 cũng liên tục gặp các sự cố. Điều này thể hiện việc lựa chọn công nghệ chưa thực sự hiện đại, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế.

Thứ ba, Việt Nam chưa thu hút được nhiều dự án điện: Mặc dù Chính Phủ Việt Nam đã tiến hành kêu gọi nhà đầu tư nước ngoài, đưa ra nhiều ưu đãi như hưởng thuế suất thu nhập doanh nghiệp chỉ là 10% trong 15 năm, trường hợp dự án có quy mô lớn thì thời gian ưu đãi thuế suất có thể lên đến 30 năm, nhưng đến nay vẫn chưa thu hút được nhà đầu tư. Số dự án đầu tư nước ngoài vào ngành điện Việt Nam chưa nhiều. Đến cuối năm 2015, ngoài những dự án đang hoạt động, Việt Nam mới thu hút thêm được một số dự án sau theo hình thức BOT: ngoài nhiệt điện Mông Dương 2 do tập đoàn AES của Mỹ làm chủ đầu tư và nhiệt điện Vĩnh Tân 1 do tập đoàn Phương Nam của Trung Quốc thực hiện, còn có nhiệt điện Vĩnh Tân 3, Vũng Áng 2 có sự tham gia của công ty One Energy Ventures Limited của Hồng Kông…. Các dự án đã đầu tư vào Việt Nam thì có một dự án BOT thất bại (nhiệt điện Bà Rịa-Vũng Tàu của tập đoàn Wartsila), một dự án BOO cũng thất bại là Amata. Chỉ có 2 nhà máy điện Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3 là các dự án BOT nước ngoài thành công, tuy nhiên đều gặp nhiều khó khăn trong quá trình triển khai, đặc biệt là về giá bán điên. Số lượng các nhà máy điện độc lập IPP vẫn quá ít, dẫn đến là chỉ một nhà máy gặp sự cố (như sửa chữa máy biến áp hay các thiết bị khác) nhưng ảnh hưởng tới toàn bộ nguồn cung điện của hệ thống, gây thiệt hại cho nền kinh tế cũng như sinh hoạt của người dân. Bên cạnh đó, các nguồn năng lượng tái tạo rất tiềm năng của Việt Nam như năng lượng mặt trời và năng lượng gió cũng chưa thu hút được đầu tư nước ngoài do giá thành cao hơn giá điện hiện tại của Việt Nam. Do vậy, các nhà đầu tư vào lĩnh vực này cần nhiều ưu đãi từ phía Chính Phủ. Nhưng đến nay thì hành lang pháp lý về năng lượng tái tạo ở Việt Nam còn sơ sài nên chưa khuyến khích được các nhà đầu tư nước ngoài.

Thứ 4 Chất lượng và tiến độ của các dự án BOT nước ngoài vào Việt Nam đều chưa đạt yêu cầu. Mẫu thuẫn vẫn tiếp tục xảy ra trong quá trình vận hành của các nhà máy điện: Hầu hết các dự án BOT điện đều bị chậm tiến độ, kéo dài thời gian đàm phán (BOT Phú Mỹ 3 kéo dài đến 6 năm). Thực tế cũng chỉ ra rằng giá điện nguyên liệu mà các công ty BOT bán lại cho EVN là thấp (hơn 3 cent mỹ/kwh). Điều này bắt nguồn từ việc EVN độc quyền giá điện và mua điện. Nếu điều này không được cải thiện, Việt Nam khó có thể thu hút được các nhà đầu tư lớn, có kinh nghiệm trong ngành điện đầu tư vào.

Nguyên nhân

Thứ nhất, thủ tục đầu tư còn rườm rà. Đây chính là trở ngại lớn nhất nhà đầu tư phải vượt qua khi quyết định đầu tư. Một dự án BOT thông thường đòi hỏi nhà đầu tư phải thương thảo với hàng chục cơ quan chính phủ và mất hàng năm trời để chuẩn bị. Chính điều này đang cản trở nhà đầu tư và nâng giá thành sản xuất điện lên cao hơn so với thực tế.

Thứ hai, là công tác đền bù giải phóng mặt bằng còn nhiều khó khăn. Đây luôn là khó khăn mà các nhà đầu tư, bất kể trong hay ngoài nước, phải đối mặt khi đầu tư một dự án. Bất đồng chủ yếu xảy ra ở giá trị đền bù, do các cơ chế và chính sách của Việt Nam chưa hình thành hoặc không theo kịp sự phát triển, dẫn đến nhà đầu tư thường phải tự xoay sở. Điều này gây sức ép lên tiến độ triển khai của dự án.

Thứ ba, đội ngũ nhân lực để thực thi, giám sát, kiểm tra việc tài trợ dự án còn thiếu về số lượng và yếu về kỹ năng cũng như kinh nghiệm trong tài trợ dự án quốc tế. Để có thể tiến tới ký kết thành công một dự án BOT, cả nhà đầu tư, nhà tài trợ và nước chủ nhà sẽ phải trải qua các giai đoạn làm việc, đàm phán tốn kém rất nhiều thời gian, nhân lực và tài chính. Đòi hỏi phải có sự tham gia của các chuyên gia trong lĩnh vực có liên quan bao gồm cả chuyên gia luật, ngân hàng, tài chính, kỹ thuật...

Thứ tư, do hệ thống ngân hàng trong nước còn yếu kém ảnh hưởng đến quá trình triển khai dự án cũng như việc thu hút dự án BOT trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Như đã trình bày, vốn đầu tư đóng vai trò rất quan trọng trong các dự án. Trong các dự án BOT, chủ đầu tư chỉ có thể bảo đảm tối đa là 30% vốn, phần còn lại phải huy động từ các nhà cho vay thương mại trong nước hoặc nước ngoài, hoặc từ các cổ đông. Tuy nhiên, các ngân hàng trong nước của Việt Nam còn non yếu về tiềm lực tài chính nên không thể đáp ứng được nhu cầu vốn. Các nhà cho vay nước ngoài đòi hỏi cần phải có bảo lãnh, nhưng hệ số tín nhiệm của Việt Nam luôn thấp do các bất ổn kinh tế vĩ mô. Chính những bất ổn đó cũng làm cho các nhà đầu tư tư nhân lo ngại và từ chối đầu tư. Bên cạnh đó Việt Nam đang tồn tại quá nhiều ngân hàng nhưng lại có quy mô vốn quá mỏng so với các ngân hàng trong khu vực và trên thế giới, kể cả đối với các ngân hàng thương mại lớn có vốn của nhà nước. Trong giai đoạn hiện nay, hệ thống ngân hàng lại chịu thêm tác động bất lợi từ việc tái cấu trúc ngân hàng thương mại khi mà nền kinh tế đang phải đối mặt với rất nhiều khó khăn, thách thức ở trong và ngoài nước.

Thứ năm, khu vực tư nhân trong nước còn yếu kém về năng lực tài chính và công nghệ để có thể thực hiện các hợp đồng giao thầu trong quá trình xây dựng và vận hành dự án BOT. Các doanh nghiệp tư nhân luôn thiếu kinh phí để đổi mới công nghệ, nâng cao chất lượng sản phẩm, đầu tư nghiên cứu và phát triển. Kỹ năng quản lý và chuyên môn của nhiều doanh nghiệp tư nhân còn yếu kém nên thường phải đối mặt với nhiều thách thức trong quá trình

tăng trưởng và mở rộng sản xuất. Phần lớn các doanh nghiệp tư nhân chưa có khả năng, điều kiện để tham gia đấu thầu quốc tế. Mặc dù đã nhận thức được về biến đổi khí hậu, môi trường, nhưng vì sự tồn tại và sinh lợi nhuận là mối bận tâm lớn nhất, nên ít doanh nghiệp đưa ra các phương án hành động cụ thể để bảo vệ môi trường gắn với sự phát triển bền vững của doanh nghiệp.

Thứ sáu, công tác giải phóng mặt bằng của Việt Nam được đánh giá rất thấp. Tiến độ giải phóng mặt bằng không chỉ rất yếu kém đối với các dự án BOT nước ngoài mà yếu kém với tất cả các loại dự án khác kể cả các dự án trong nước được hình thành từ ngân sách nhà nước. Do vậy Việt Nam cần phải chú trọng điều này trong việc thu hút đầu tư nói chung và đầu tư dưới hình thức BOT nói riêng.❑

Tài liệu tham khảo

1. Chính Phủ, *Nghị định số 15/2015/ND-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.*
2. Nguyễn Thị Thu Hằng, 2012, *Luận án tiến sỹ - Học viện Khoa học Xã hội*.
3. Nguyễn Thị Thu Hằng, 2011, *Những vấn đề đặt ra trong thu hút đầu tư vào ngành điện*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 22, ISSN 08667120, trang 29-31.
4. Nguyễn Thị Thu Hằng, 2011, *Thực trạng kết cấu hạ tầng của Việt Nam hiện nay, Tổng quan Kinh tế - Xã hội Việt Nam*, ISSN 1859-4522, trang 40-45.
5. Tập đoàn Điện lực Việt Nam, *Tóm tắt báo cáo kiểm toán báo cáo tài chính năm 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 của Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN)*.
6. Thủ tướng Chính Phủ, 2011, *Quyết định số 1208/QĐ-TTG,* ngày 21 tháng 7 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030.