

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI**

TẠ VĂN HƯNG

**QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC
HỢP TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM**

Luận án tiến sĩ kinh tế

Hà Nội, Năm 2019

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI**

TẠ VĂN HÙNG

**QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC
HỢP TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Quản lý Kinh tế

Mã số: 62.34.04.10

Luận án tiến sĩ kinh tế

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. PGS.TS. Bùi Hữu Đức**
- 2. TS. Ngô Xuân Bình**

Hà Nội, Năm 2019

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án tiến sĩ “Quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam” đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo qui định và chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu khoa học nào khác.

Hà Nội, ngày..... tháng 05 năm 2019

Tác giả

Tạ Văn Hưng

LỜI CẢM ƠN

Trước tiên tôi xin bày tỏ sự kính trọng và lòng biết ơn sâu sắc tới PGS.TS Bùi Hữu Đức và TS. Ngô Xuân Bình. Các Thầy đã hướng dẫn, động viên giúp đỡ tôi rất nhiều trong quá trình nghiên cứu và viết luận án này. Những nhận xét và đánh giá của các Thầy, đặc biệt là những gợi ý về hướng giải quyết các vấn đề trong suốt quá trình nghiên cứu, thực sự là những bài học rất quý giá đối với tôi không chỉ trong quá trình thực hiện luận án mà cả trong quá trình hoạt động nghiên cứu chuyên môn sau này.

Tôi xin chân thành cảm ơn đến Ban Giám hiệu, Hội đồng Trường, Khoa Sau Đại học và Bộ môn Quản trị học - Khoa Quản trị kinh doanh đã giúp tôi trong quá trình học tập và nghiên cứu tại trường. Những lời nhận xét, góp ý chân thành, sự hỗ trợ và giúp đỡ của Trường Đại học Thương Mại đã giúp tôi vượt qua những trở ngại, khó khăn trong quá trình thực hiện luận án.

Tôi xin chân thành cảm ơn cán bộ, nhân viên của các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng và các Sở ban ngành cũng như các doanh nghiệp tham gia vào các dự án hợp tác công tư mà tôi đã thực hiện điều tra, khảo sát, phỏng vấn đã giúp đỡ và đóng góp nhiều ý kiến bổ ích, quý báu cho nghiên cứu sinh trong quá trình thực hiện khảo sát và phỏng vấn chuyên sâu.

Một lần nữa nghiên cứu sinh xin trân trọng cảm ơn!

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
LỜI CẢM ƠN	ii
MỤC LỤC	iii
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG VIỆT	vi
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH	vii
DANH MỤC BẢNG	viii
DANH MỤC HÌNH, HỘP	ix
MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án	3
3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu của luận án	3
4. Những đóng góp của luận án	4
5. Kết cấu của luận án	4
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	5
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu	5
1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	5
1.1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước liên quan đến luận án	8
1.1.3. Khoảng trống tri thức	11
1.2. Phương pháp nghiên cứu	12
1.2.1. Phương pháp thu thập dữ liệu	12
1.2.2. Phương pháp phân tích tổng hợp	13
1.2.3. Phương pháp kế thừa	13
1.3. Khung lý thuyết nghiên cứu luận án	13
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ	15
2.1. Tổng quan về dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư (PPP)	15
2.1.1. Dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng	15
2.1.2. Dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP	20
2.2. Quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư	32
2.2.1. Phân định khái niệm quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP	32

2.2.2. Mục tiêu, nguyên tắc, yêu cầu và tiêu chí đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP.....	33
2.2.3. Nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ...	39
2.2.4. Tiêu chí đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.....	50
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.....	53
2.3.1. Các yếu tố chủ quan	54
2.3.2. Các yếu tố khách quan	56
2.4. Kinh nghiệm quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của một số quốc gia và bài học rút ra cho Việt Nam.....	56
2.4.1. Kinh nghiệm của Canada	56
2.4.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc	58
2.4.3. Kinh nghiệm của Malaysia.....	59
2.4.4. Bài học rút ra cho Việt Nam.....	60
Chương 3: PHÂN TÍCH VÀ ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM.....	62
3.1. Khái quát thực trạng dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam giai đoạn 2011 - 2017	62
3.1.1. Khái quát về các hình thức PPP tại Việt Nam	62
3.1.2. Khái quát về các dự án ưu tiên đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam.....	63
3.2. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam.....	64
3.2.1. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông	64
3.2.2. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện theo hình thức PPP tại Việt Nam	75
3.2.3. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước tại Việt Nam.....	79
3.3. Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam.....	85
3.3.1. Thực trạng về chủ thể, nguyên tắc và phương pháp quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam.....	85
3.3.2. Thực trạng thực hiện các nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam.....	94

3.4. Đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam.....	114
3.4.1. Các đánh giá cụ thể theo tiêu chí đánh giá.....	114
3.4.2. Các đánh giá chung.....	120
Chương 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM	126
4.1. Bối cảnh trong nước và quốc tế ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam	126
4.1.1. Bối cảnh trong nước.....	126
4.1.2. Bối cảnh quốc tế.....	127
4.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện quản lý dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức đầu tư hợp tác công tư ở Việt Nam.....	128
4.2.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.....	128
4.2.2. Định hướng về quản lý dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam.....	131
4.3. Giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam.....	132
4.3.1. Hoàn thiện chiến lược, quy hoạch dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP.....	132
4.3.2. Hoàn thiện bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.....	140
4.3.3. Hoàn thiện tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.....	143
4.3.4. Hoàn thiện hoạt động giám sát và đánh giá dự án PPP.....	149
4.4. Một số kiến nghị.....	152
4.4.1. Đối với nhà đầu tư tư nhân.....	152
4.4.2. Đối với các bên khác có liên quan	154
KẾT LUẬN	155
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN TÀI LIỆU THAM KHẢO PHỤ LỤC	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG VIỆT

Từ viết tắt	Diễn giải
BKHĐT	Bộ Kế hoạch đầu tư
CP	Chính phủ
CSHT	Cơ sở hạ tầng
DAĐT	Dự án đầu tư
DN	Doanh nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
GTĐB	Giao thông đường bộ
GTVT	Giao thông vận tải
NĐ	Nghị định
NCS	Nghiên cứu sinh
NSNN	Ngân sách Nhà nước
NXB	Nhà xuất bản
QĐ	Quyết định
QL	Quốc lộ
QLĐB	Quản lý đường bộ
TCT	Tổng công ty
TCVN	Tiêu chuẩn Việt Nam
TP	Thành phố
TTg	Thủ tướng chính phủ
UBND	Ủy ban nhân dân
VEC	Tổng công ty phát triển đường cao tốc
VN	Việt Nam
VND	Việt Nam đồng

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

Từ viết tắt	Tiếng Anh	Nghĩa Tiếng Việt
ADB	Asian Development Bank	Ngân hàng phát triển Châu Á
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	Ngân hàng cơ sở hạ tầng Châu Á
BLT	Build – Lease – Transfer	Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao
BOO	Build - Own - Operate	Xây dựng - Sở Hữu - Kinh doanh
BOT	Build-Operate-Transfer	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
BT	Build – Transfer	Xây dựng - Chuyển giao
BTL	Build – Transfer – Lease	Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ
BTO	Build – Transfer – Operate	Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh
FIAS	Foreign Investment Advisory Service	Dịch vụ Tư vấn Đầu tư nước ngoài
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
O&M	Operations and Maintenance	Hợp đồng kinh doanh và quản lý
IDA	International Development Association	Hiệp hội Phát triển quốc tế
IFC	International Finance Corporation	Tổng công ty tài chính quốc tế (thuộc WB)
IMF	International Monetary Fund	Quỹ tiền tệ quốc tế
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản
ODA	Official Development Assistance	Viện trợ phát triển chính thức
ODF	Official Development Financing	Vốn tài trợ phát triển chính thức
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
PPP	Public Private Partnership	Hợp tác công - tư
UK	United Kingdom	Vương quốc Anh
UNDP	United Nations Development Programme	Tổ chức phát triển Liên hợp quốc
USD	United States Dollar	Đô la Mỹ
WB	World Bank	Ngân hàng thế giới

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1: Phân loại các dự án thông thường theo một số tiêu chí cơ bản	17
Bảng 2.2: Số lượng các dự án công trình giao thông thực hiện theo hình thức đối tác công tư tại Canada	57
Bảng 3.1: Tổng hợp thông tin danh sách dự án PPP ưu tiên.....	63
Bảng 3.2: Trình tự thực hiện dự án PPP.....	66
Bảng 3.3: Bảng chỉ dẫn các đầu mối liên hệ đối với các dự án PPP giao thông....	67
Bảng 3.4: Kết quả phân tích tính khả thi và khả năng trả nợ của dự án.....	70
Bảng 3.5: Chi phí dự kiến giai đoạn 2 dự án BOT Phú Mỹ 2.....	77
Bảng 3.6: Nguồn huy động vốn của dự án BOT nhiệt điện Phú Mỹ 2.....	78
Bảng 3.7: Danh mục một số dự án PPP đã thực hiện trong lĩnh vực cấp nước	80
Bảng 3.8: Giá tiêu thụ nước sạch của một vài tỉnh thành	82
Bảng 3.9: Tỷ lệ trợ cấp cho các dự án cấp nước từ ngân sách nhà nước	85
Bảng 3.10: So sánh mức độ hỗ trợ của Nghị định 124 năm 2011 và Nghị định 15 năm 2015 của Chính phủ.....	95

DANH MỤC HÌNH, HỘP

HÌNH

Hình 2.1:	Các thành phần và môi trường của dự án.....	16
Hình 2.2:	Các giai đoạn của một dự án xây dựng	19
Hình 2.3:	Quá trình phân bổ rủi ro trong các dự án theo hình thức PPP/PFI.....	23
Hình 2.4:	Cấu trúc điển hình của một dự án PPP	26
Hình 2.5:	Tổ chức bộ máy quản lý hình thức hợp tác công tư tại Canada	57
Hình 2.6:	Số lượng dự án đối tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.....	59
Hình 3.1:	Cấu trúc quản lý dự án giao thông đường bộ theo PPP.....	70
Hình 3.2:	Dự báo lưu lượng giao thông trên đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiêt.....	73
Hình 3.3:	Khảo sát các yếu tố quyết định đến dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước sạch ở Việt Nam	83
Hình 3.4:	Số dự án đầu tư theo PPP trong lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật và xã hội Việt Nam, 2011 - 2017	100
Hình 3.5:	Ý kiến nhận định về chiến lược, quy hoạch dự án PPP của QLNN....	102
Hình 3.6:	Các dự án đã triển khai theo hình thức PPP	114
Hình 3.7:	Các dự án đang triển khai theo hình thức PPP	115

HỘP

Hộp 3.1:	Đánh giá về các doanh nghiệp đầu tư PPP	86
Hộp 3.2:	BOT Cai Lậy	111
Hộp 3.3:	BOT Hà Nội - Bắc Giang và BOT Hòa Lạc - Hòa Bình.....	112

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Hình thức đầu tư theo đối tác công - tư (PPP) là một phương thức thực hiện dự án hiện đại, được nhiều quốc gia trên thế giới sử dụng và ngày càng được phổ biến rộng rãi. Để thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP, nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân phối hợp nhằm cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cộng, trong đó có các dự án xây dựng CSHT, các tiện nghi cho công cộng và các dịch vụ liên quan, đảm bảo vừa phù hợp với mục tiêu của nhà nước vừa thỏa mãn mục tiêu lợi nhuận của đối tác tư nhân (Ministry of Municipal Affairs 1999). Các lĩnh vực được thực hiện đối với dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP gồm: Hệ thống giao thông (đường bộ, đường sắt, sân bay, đường thủy); Hệ thống nước sạch; Hệ thống xử lý nước thải; Hệ thống nhà máy nhiệt điện, thủy điện; Hệ thống bệnh viện và các dự án xây dựng CSHT khác [73].

Hiện nay Việt Nam đã có tất cả hơn 200 dự án được thực hiện theo hình thức PPP, trong đó tổng mức vốn đầu tư đóng góp của khu vực tư nhân khoảng 6,7 tỉ USD, trong đó mô hình BOT, BT và BOO chiếm tỷ trọng chủ yếu. Lĩnh vực thu hút được đầu tư tư nhân tham gia gồm giao thông, năng lượng, viễn thông, cấp và thoát nước. Phần lớn các dự án xây dựng CSHT thực hiện đầu tư theo PPP tại Việt Nam chủ yếu về lĩnh vực giao thông, năng lượng và một số các dự án trong các lĩnh vực khác. Các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP chủ yếu được thực hiện theo BOT, BT, BTO và BOO. Các dự án thực hiện theo PPP đã góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý các dự án trong những năm qua cho Việt Nam.

Thực tế gần 10 năm qua Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách hỗ trợ để thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP cụ thể như: Nghị định số 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao[18]; Nghị định số 24/2011/NĐ-CP về sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP[22]; Nghị định số 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của nhà nước[20]; Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư[19]; Quyết định số 29/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục ngành, lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn ODA của Nhà nước[23]; Nghị định số: 59/2015/NĐ-CP, Hà Nội, ngày 18 tháng 6 năm 2015 về quản lý dự án đầu tư xây dựng[26]; Nghị định số

15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư[24]; Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu[25]; Nghị định số 42/2017/NĐ-CP, ngày 05 tháng 4 năm 2017 về sửa đổi, bổ sung, một số điều của Nghị định số: 59/2015/NĐ-CP[27]; Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư[28]. Tuy nhiên các quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT vẫn còn tồn tại những bất cập trong quá trình lập chiến lược, quy hoạch dự án, tổ chức bộ máy, tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam trong những năm qua.

Hầu hết các dự án BOT, BT, BTO, BOO tại Việt Nam vẫn chủ yếu áp dụng hình thức chỉ định thầu trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư, dẫn đến làm giảm sự cạnh tranh, minh bạch trong công tác lựa chọn nhà đầu tư, tiềm ẩn rủi ro, thất thoát và lãng phí. Trong khi đó công tác công bố dự án, danh mục dự án vẫn chưa được thực hiện nghiêm túc, công khai. Có rất nhiều rủi ro đối với 1 dự án PPP, có thể là rủi ro về chính sách như thay đổi hệ thống chính sách, pháp luật, chính sách thuế, phí, giá, quy hoạch, kế hoạch phát triển...hay rủi ro về tài chính như nguồn vốn chủ sở hữu, nguồn vốn vay không huy động đủ; lãi suất vốn vay, tỷ giá hối đoái, tỷ lệ lạm phát biến động; Nhà nước không bố trí đủ nguồn vốn cam kết hỗ trợ/thanh toán cho dự án;... Giai đoạn chuẩn bị dự án, xây dựng và vận hành đều có rủi ro. Trong những năm qua ở Việt Nam nhiều dự án PPP phân bổ rủi ro chưa thực sự hợp lý nên gây ra sự chậm trễ trong quá trình đấu thầu cạnh tranh và khu vực tư nhân thường nhận nhiều rủi ro do chi phí dự án cao.

Quá trình giám sát trong việc thực hiện hợp đồng PPP vẫn còn lỏng lẻo, dẫn đến chất lượng thường không đảm bảo, sụt lún, xuống cấp nhưng không được khắc phục kịp thời. Trong những năm qua nhiều dự án PPP, đặc biệt là một số dự án BOT giao thông, xuất hiện các bất cập về mức phí quá cao, vị trí đặt trạm thu phí chưa đảm bảo khoảng cách 70km, thời gian thu phí chưa phù hợp, chưa đảm bảo sự lựa chọn cho người dân do được thực hiện trên trục đường độc đạo hoặc đường Quốc lộ 1A...khiến nhiều người tham gia giao thông và dư luận không hài lòng và phản đối mạnh mẽ. Ngoài ra đối với một số dự án BT việc xác định tổng mức đầu tư công trình và giá trị quỹ đất chưa chính xác dẫn đến nhiều bất cập trong thời gian qua.

Quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn gặp phải nhiều bất cập từ việc phân cấp quản lý dự án, hiệu quả kinh tế - xã hội, hiệu quả tài chính cho các bên tham gia thực hiện dự án PPP, chất lượng công trình, tiến độ và thời gian thực hiện dự án, đội vốn dự án so với

ban đầu... Vì vậy, NCS đã quyết định lựa chọn đề tài luận án: “**Quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam**” là có ý nghĩa thiết thực về mặt lý luận và thực tiễn.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Xây dựng luận cứ khoa học và đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030.

2.2. Nhiệm vụ của nghiên cứu

- Tập hợp, hệ thống hóa những lý luận cơ bản về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

- Khảo sát, phân tích và đánh giá thực quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam.

- Đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam trong đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030.

3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là lý luận và thực tiễn về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

+ *Về phạm vi nội dung:*

Luận án nghiên cứu lý luận về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam dưới góc độ quản lý nhà nước, bao gồm 04 nội dung: Chiến lược, quy hoạch dự án PPP; Tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP; Tổ chức thực hiện dự án PPP; Kiểm tra, giám sát, xử lý và điều chỉnh dự án PPP.

Ngoài ra đề tài cũng đã lựa chọn và phân tích một số dự án PPP cụ thể trong một số lĩnh vực CSHT như: Lĩnh vực giao thông, nhiệt điện và lĩnh vực cấp nước.

+ *Về phạm vi không gian:*

Đề tài có phạm vi nghiên cứu tại các cơ quan nhà nước tham gia quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP và các tổ chức nhà đầu tư, quản lý, thực hiện và vận hành các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam.

+ Phạm vi thời gian:

Đề tài tập trung nghiên cứu thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam trong giai đoạn từ 2010 đến năm 2017 và đề xuất giải pháp đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030.

4. Những đóng góp của luận án

Về mặt lý luận: Luận án đã tập hợp, hệ thống hoá, bổ sung và phát triển các vấn đề lý luận như: khái niệm, nội dung và đặc trưng của dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP; quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP; tiêu chí đánh giá và yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP.

Về mặt thực tiễn: Khái quát thực trạng dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam và phân tích thực trạng một số dự án trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng; phân tích và đánh giá thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam; Từ đó đề xuất các kiến nghị, giải pháp để điều chỉnh và làm tăng hiệu quả quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam trong thời gian tới.

5. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và các phụ lục, luận án được kết cấu thành ba chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

Chương 2: Cơ sở lý luận về quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư

Chương 3: Phân tích và đánh giá thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư tại Việt Nam

Chương 4: Giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

1.1.1.1. Tổng quan nghiên cứu về hợp tác công tư

Các công trình nghiên cứu về PPP trong đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam hiện nay chưa nhiều, chủ yếu là những nghiên cứu tư vấn chính sách và các bài viết nghiên cứu đơn lẻ, chưa đi sâu vào giải quyết vấn đề PPP như là một hệ thống các vấn đề nghiên cứu liên quan chặt chẽ với nhau. Sau đây là một số nhóm các vấn đề nghiên cứu về PPP ở Việt Nam trong thời gian qua:

Các nghiên cứu về PPP trong lĩnh vực CSHT ở Việt Nam thường tập trung vào PPP trong giao thông, hạ tầng kỹ thuật. Hồ Công Hòa (2011) “*Đánh giá, phân tích thực trạng quy định về đầu tư, về sự tham gia của khu vực tư nhân và kinh nghiệm quốc tế trong hạ tầng cơ sở*” nhằm đề xuất các giải pháp cải tiến quy định về PPP cho Việt Nam[34]. Đề tài đã phân tích kinh nghiệm của một số quốc gia về quy định tài chính, nghiên cứu các yếu tố thành công của dự án PPP và các rủi ro và những khó khăn vướng mắc trong quá trình thực hiện dự án PPP. Đinh Sơn Hùng và Trần Gia Trung Đình (2007) “*Nghiên cứu PPP trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng kỹ thuật và xã hội giao thông của Việt Nam*” đã nhấn mạnh đến sự thiếu hụt vốn đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật và xã hội giao thông trong khi nhu cầu thực tiễn đòi hỏi phát triển rất lớn. Nghiên cứu cho rằng hành lang pháp lý mạnh là điều rất cần thiết để thúc đẩy PPP ở Việt Nam, xây dựng mục tiêu chiến lược phát triển PPP và năng lực thực hiện quản lý dự án xây dựng hệ thống giao thông theo hình thức PPP ở các cấp, cần lựa chọn các dự án hợp tác công tư phù hợp và tạo dựng cơ chế thúc đẩy hoạt động kinh doanh có trách nhiệm trong triển khai PPP trong lĩnh vực hạ tầng[50]. Huỳnh Thị Thúy Giang (2012) “*Nghiên cứu PPP trong những quốc gia chưa có điều kiện thị trường và đề xuất các giải pháp cho PPP trong lĩnh vực đường bộ Việt Nam*”[37], đề tài đã nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc và Ấn Độ dựa trên phân tích chi phí - lợi ích, những yếu tố bất lợi đối với các dự án PPP. Từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện mô hình PPP ở lĩnh vực giao thông đường bộ của Việt Nam.

Ngoài ra còn có nhiều đề tài nghiên cứu nhỏ lẻ đề cập tới PPP và các khía cạnh của PPP và những hướng ứng dụng, những giải pháp phát triển PPP ở Việt Nam. Bài viết của Mai Thị Thu và cộng sự (2013) “*Hợp tác công - tư: Vì sao vẫn “tắc”?*”, đã

tổng hợp các kinh nghiệm trong thực hiện PPP ở một số nước trên thế giới và phân tích điều kiện thể chế ở Việt Nam. Theo nhóm tác giả, sau 21 năm thực hiện PPP, Việt Nam đã đạt được một số thành tựu nhất định. Tuy nhiên môi trường thể chế còn hạn chế như có sự chông chéo trong các chính sách, các quy định cụ thể về xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP cũng như năng lực của đơn vị phụ trách PPP còn yếu và khó có khả năng áp dụng [57].

1.1.1.2. Tổng quan nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Hiện nay mặc dù có khá nhiều công trình nghiên cứu về PPP trong lĩnh vực giao thông đường bộ, tuy nhiên các công trình nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư xây dựng theo PPP trong các lĩnh vực CSHT khác như năng lượng, nước sạch,... thực sự còn ít. Sau đây là một số các đề tài nghiên cứu có liên quan đến quản lý dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP:

Bùi Ngọc Toàn, Nguyễn Cảnh Chất (2008), *Quản lý dự án xây dựng*, NXB Giao thông Vận tải. Cuốn sách đã khái quát một số vấn đề lý luận về quản lý dự án ở góc độ quản lý vĩ mô và quản lý vi mô [54]. Ngoài ra cuốn sách cũng đã cung cấp chi tiết các đặc điểm của quản lý dự án xây dựng từ khái niệm, nguyên tắc, mục tiêu và các hình thức quản lý xây dựng. Theo tác giả này thì ở góc độ quản lý vĩ mô hay quản lý nhà nước đối với dự án bao gồm tổng thể các biện pháp vĩ mô tác động đến các yếu tố của quá trình hình thành, hoạt động và kết thúc dự án. Quản lý dự án bao gồm 3 nội dung cơ bản: Lập kế hoạch, điều phối thực hiện và giám sát dự án. Các nội dung này phải đảm bảo các mục tiêu về thời gian, chi phí và chất lượng công trình. Đây là những nội dung rất hữu ích cho luận án.

Hội thảo của Viện Nghiên cứu và Phát triển Thành phố Hồ Chí Minh về “*Thực hiện các dự án công tư (PPP): kinh nghiệm và đề xuất*” năm 2012 đã phân tích các nguyên nhân dẫn đến thất bại của một số dự án xây dựng CSHT, trong đó có các dự án giao thông đường bộ thực hiện theo hình thức BOT (một hình thức hợp đồng PPP) đã nhận xét rằng năng lực quản lý dự án của các bên tham gia, trong đó chủ yếu là quá trình quản lý dự án của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém [60]. Ngoài ra hệ thống pháp lý, chính sách về PPP chưa thực sự hoàn thiện và hiệu quả, trên cơ sở đó đề xuất giải pháp về quy hoạch và các chính sách, luật pháp, quy định hình thức PPP.

Nghiên cứu của Trịnh Thùy Anh (2006) “*Nghiên cứu một số giải pháp quản lý rủi ro trong các dự án xây dựng công trình giao thông ở Việt Nam*” đã thiết lập các rủi ro và đưa ra một số giải pháp quản lý các dự án xây dựng công trình giao thông

nhằm giảm thiểu các rủi ro ở Việt Nam[1]. Tuy nhiên, danh mục các yếu tố rủi ro chỉ chủ yếu từ các hình thức đầu tư truyền thống của nhà nước mà chưa đề cập nhiều đến các yếu tố rủi ro mang tính đặc trưng của hình thức PPP.

Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013) đã nghiên cứu đề tài “*Phương thức đối tác công tư (PPP): kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*”. Đề tài đã giới thiệu bản chất, đặc điểm của hình thức PPP, xem xét thực tiễn áp dụng hình thức PPP ở một số nước (trong các dự án cụ thể)[53]. Ngoài ra, đề tài cũng đã phân tích và đánh giá điều kiện và chính sách thực hiện PPP thông qua những bất cập trong các chính sách PPP của Việt Nam. Từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện các khuôn khổ thể chế để quản lý hiệu quả các dự án PPP tại Việt Nam.

Luận án tiến sĩ của Ngô Thế Vinh (2015) “*Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị*” đã cho thấy quá trình quản lý dự án xây dựng các công trình giao thông đô thị vẫn còn nhiều bất cập về hành lang pháp lý, bộ máy quản lý, cơ chế chính sách thu hút đầu tư tư nhân. Trong khi đó, nhiều doanh nghiệp tư nhân tham gia quản lý dự án xây dựng các công trình giao thông đô thị ở Việt Nam vẫn chủ yếu có quy mô vừa và nhỏ (về nhân lực và nguồn vốn) nên chưa có sự thống nhất, hài hòa lợi ích giữa các bên có liên quan [59].

Luận án tiến sĩ của Nguyễn Thị Hồng Minh (2016) “*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 Việt Nam*” đã hệ thống hóa và làm rõ khái niệm, đặc điểm của các dự án xây dựng công trình giao thông đường bộ đầu tư theo hình thức PPP [40]. Luận án đã xác định nội dung của QLNN đối với dự án PPP đường bộ theo quy trình quản lý, bao gồm: Hoạch định phát triển dự án PPP, xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP, tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP, giám sát và đánh giá dự án PPP. Ngoài ra luận án cũng đã phân tích thực trạng và các giải pháp hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Đây là tài liệu rất hữu ích cho nghiên cứu sinh trong quá trình thực hiện luận án. Mặc dù cùng cách tiếp cận ở góc độ quản lý nhà nước, song NCS phân tích sâu hơn khâu tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát các dự án PPP thông qua chu trình quản lý dự án từ việc lập dự án, thẩm định, xây dựng, vận hành công trình và kiểm tra, giám sát cũng như đánh giá quản lý dự án đầu tư các lĩnh vực giao thông, năng lượng và hệ thống cấp nước theo hình thức PPP dựa trên các chỉ số NPV và IRR.

Luận án tiến sĩ của Nguyễn Đức Cảnh (2017) “*Hợp tác công tư trong lĩnh vực cấp nước sạch tại Việt Nam*” đã xác định rõ điều kiện về phân chia rủi ro, xác định

khung giá nước và các các nội dung cam kết của nhà nước đang là những cản trở lớn nhất đối với sự thành công của các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực cấp nước sạch đô thị tại Việt Nam. Ngoài ra luận án đã chỉ ra sự đơn điệu và thiếu hiệu quả của hình thức hợp tác công tư cũng như việc thiếu chiến lược để triển khai thu hút tư nhân, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài tham gia trong lĩnh vực cấp nước sạch ở Việt Nam trong những năm qua [13].

Các đề tài trong nước đã nghiên cứu và giải quyết được một số vấn đề liên quan đến hợp tác công tư và quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam. Những đề tài trên có ý nghĩa quan trọng trong việc cung cấp dữ liệu thứ cấp và lý thuyết tiếp cận phục vụ cho nghiên cứu của luận án. Tuy nhiên, các nghiên cứu này vẫn chỉ chủ yếu phân tích một số khía cạnh cụ thể, chủ yếu là các công trình giao thông đường bộ, hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu có hệ thống về lý thuyết và thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Ngoài ra các đề tài cũng chưa tập trung nghiên cứu về hoạch định, chính sách, tổ chức thực hiện và kiểm tra đánh giá các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam trong những năm qua.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước liên quan đến luận án

1.1.2.1. Tổng quan nghiên cứu về đầu tư theo hình thức PPP

Nghiên cứu của Grimsey và Lewis (2004) “*Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*” đã coi PPP như một giải pháp hoặc phương án của chính sách công, vì vậy họ nghiên cứu PPP từ góc độ của chính sách công [88]. Dưới góc độ này, PPP được coi như một công cụ phát triển, một giải pháp hiệu quả thay cho việc tư nhân hóa. Các tài sản của PPP cuối cùng sẽ thuộc sở hữu công cộng, song bên tư nhân là người xây dựng và quản lý với mục tiêu lợi nhuận. Vấn đề ở đây là nguồn lực trong các dự án hợp tác công tư do các bên tư nhân quản lý và vận hành nên thường mang lại hiệu quả cao hơn so với các nhà cung cấp thuần túy thuộc khu vực công. Việc đưa các cơ chế lợi ích của thị trường vào khu vực nhà nước truyền thống từng được Pollitt (2005) “*Public Management Reform: A Comparative Analysis*” gọi là “lý luận về tài chính tư cho dự án công” [100].

Một số nghiên cứu khác lại tiếp cận PPP dưới góc độ tổ chức và tài chính (Klijn và Teisman, 2002). “*Giá trị cho đồng tiền đầu tư*” là một cách nhìn từ góc độ tài chính. PPP được coi là sẽ mang lại giá trị cho đồng tiền đầu tư cao hơn việc nhà nước tự cung cấp dịch vụ. Mặt khác, PPP thường được dựa trên một hợp đồng chưa hoàn thiện - và vì vậy sự tương tác thường xuyên giữa các bên sẽ đòi hỏi quản trị hiệu quả [91].

Khái niệm về dự án hợp tác công tư được Rockart (1982) đưa ra bao gồm tập

hợp những điều kiện cần thiết, thuận lợi hỗ trợ một sự việc/hoạt động nào đó đạt được các mục tiêu kì vọng của dự án hợp tác công tư. Những điều kiện này phải đảm bảo tồn tại liên tục trong suốt chu kì vòng đời kể từ khi dự án mới chỉ là ý tưởng đến khi dự án kết thúc. Mức độ thành công hay thất bại của dự án được đo lường thông qua việc so sánh giữa những kì vọng về việc đạt lợi ích tối đa trong những điều kiện ràng buộc về nguồn lực khiến Nhà nước gần lại gần hơn với Tư nhân. Nhà nước tin rằng PPP có thể giúp cung cấp những lợi ích công cộng [104].

Khi xem xét đến những yếu tố ảnh hưởng thành công đến những dự án hợp tác công tư, nghiên cứu của Sader (2000) chỉ ra rằng một dự án hợp tác công tư thành công cần thoả mãn kì vọng của tất cả các bên liên quan, mà chủ yếu ở đây là nhà đầu tư tư nhân và nhà nước. Đối với nhà đầu tư tư nhân, những kì vọng chính bao gồm: (1) lợi nhuận đầu tư kì vọng (2) chia sẻ rủi ro. Những rủi ro mà nhà đầu tư tư nhân muốn chia sẻ chủ yếu bao gồm rủi ro về mặt chính sách, rủi ro về MTKT vĩ mô và một số rủi ro bất khả kháng (3) môi trường vĩ mô, sự ổn định của nền kinh tế sẽ thúc đẩy lợi nhuận kì vọng của nhà đầu tư tư nhân và (4) khung pháp lý liên quan. Đối với nhà nước, những kì vọng chính bao gồm (1) hoàn thành dự án trước thời hạn, nhằm đảm bảo những lợi ích của dự án đối với xã hội được tối đa (2) chia sẻ rủi ro, những rủi ro mà nhà nước muốn chia sẻ bao gồm rủi ro về xây dựng, vận hành dự án (3) ngoại ứng của dự án đem lại đối với xã hội. Việc thoả mãn những yêu cầu của các bên liên quan đến dự án đảm bảo khả năng có thể thực hiện cũng như đảm bảo những ngoại ứng của dự án đem lại đối với xã hội và thể chế (một trong những yếu tố của môi trường vĩ mô) là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến khả năng thành công của các dự án xây dựng CSHT thực hiện theo hình thức đầu tư PPP. Một nước với môi trường chính trị yếu kém và có mức độ tham nhũng cao, điều hành kém hiệu quả sẽ không hỗ trợ tốt hợp tác công tư [106].

Young và cộng sự (2009) nêu 4 yếu tố chính tác động đến sự thành công của một dự án hợp tác công tư là: (i) vai trò và trách nhiệm của Nhà nước (ii) lựa chọn nhượng quyền (iii) rủi ro và các cách thức chia sẻ rủi ro của PPP và (iv) tài chính của PPP...[116]. Những yếu tố như quy hoạch dự án tốt, hợp đồng rõ ràng, khả năng thực thi cao, đấu thầu cạnh tranh, minh bạch và có đầy đủ khung pháp lý liên quan đến PPP, khả năng dự báo doanh thu chính xác được Vickram (2009) đưa ra khi nghiên cứu dữ liệu các dự án hợp tác công tư của Chile và Mexico giai đoạn hậu khủng hoảng 1993-2001. Tuy nhiên, nghiên cứu này không chỉ ra được nhân tố nào là quan trọng nhất [112].

Nghiên cứu nguyên nhân các mục tiêu của một số dự án hợp tác công tư không

đạt, Akitoye và cộng sự (2003) đã nhận định rằng nguyên nhân khiến các dự án hợp tác công tư thất bại là không kiểm soát được chi phí chuẩn bị đầu tư; thời gian đàm phán quá lâu và phức tạp; không đánh giá được hết chi phí /lợi ích, khả năng mâu thuẫn và rủi ro của các bên. Nghiên cứu khác lại chỉ ra năm nguyên nhân chính làm cho hợp tác công tư không đạt hiệu quả đó là: lựa chọn nhà đầu tư chưa minh bạch; giá dịch vụ dự kiến không phù hợp; mức độ hỗ trợ của nhà nước; không đồng bộ về chính sách và hành lang pháp lý hỗ trợ PPP và yếu tố chính trị. Những yếu tố này khiến cho kì vọng lợi nhuận của nhà đầu tư bị giảm sút và họ không muốn tham gia dự án hợp tác công tư [70]. Nyagwachi và Smallwood (2007) đã đo lường hiệu quả của các dự án hợp tác công tư đường bộ tại Nam Phi và chỉ ra rằng nguyên nhân thất bại của dự án bao gồm: (i) mức độ nhận thức về PPP của nhà nước cũng như các nhà đầu tư chưa đầy đủ (ii) năng lực quản lý dự án yếu kém của khu vực công và (iii) chính sách hỗ trợ chưa tương xứng. Từ đó nghiên cứu kiến nghị nhà nước không nên tiếp tục độc quyền cung cấp hạ tầng giao thông, nên mở rộng chính sách hỗ trợ tư nhân có thể tham gia cùng nhà nước trong việc cung cấp hạ tầng kỹ thuật và xã hội chất lượng nhằm đáp ứng lợi ích của người dân [98].

1.1.2.2. Tổng quan nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Để các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đạt hiệu quả, theo Yescombe (2007) và ADB (2008), Nhà nước là lực lượng quyết định sự phát triển của PPP, có trách nhiệm tạo môi trường cho PPP bao gồm khung chính sách, khung pháp lý, thống nhất các quy định pháp luật, thủ tục đấu thầu, nguồn vốn và các công cụ tài chính, trọng tài, giải quyết tranh chấp, giám sát và đánh giá [114][67]. PPP được thúc đẩy bởi động lực từ phía nhà nước do trách nhiệm đảm bảo kết cấu hạ tầng cho sự phát triển kinh tế - xã hội trong giới hạn nguồn lực hạn hẹp, tuy nhiên hình thức này cũng đòi hỏi xác định rõ vai trò, trách nhiệm và rủi ro đặt ra đối với nhà nước. Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng những nước có thể chế vững mạnh, pháp luật đầy đủ, minh bạch đều có thể thành công trong PPP. Qiao và cộng sự (2001) cho rằng pháp luật đầy đủ, minh bạch là điều kiện tiên quyết để gia tăng niềm tin của nhà đầu tư tư nhân, phân chia rủi ro phù hợp và tránh những rủi ro tiềm tàng, đảm bảo hiệu quả cho dự án PPP [103].

Nghiên cứu của Koch, C. and Buser, M. (2006) lập luận rằng, mục tiêu trong các hợp đồng PPP rất đa dạng giữa các cơ quan công quyền khác nhau (Trung ương và Địa phương). Chính phủ nên thành lập một cơ quan để hòa giải các xung đột làm cầu nối giữa các Nhà đầu tư nước ngoài với Chính quyền (Maluleke, 2008) [92][97].

Thông qua các dự án PPP, Nhà nước kỳ vọng sẽ tăng cường năng lực, đổi mới

chất lượng dịch vụ, tăng hiệu quả thực hiện dự án xây dựng CSHT, khả năng chuyển giao (chia sẻ) rủi ro cho các nhà đầu tư tư nhân và bảo đảm giá trị đồng tiền (ADB, 2008; Li, B. and Akintoye, A., 2003; Li và cộng sự, 2010)[67][94][95].

Để đạt được mục tiêu của mình, các Nhà nước đã thực hiện nhiều cải cách đối với PPP như hoàn thiện khung chính sách, quy định và pháp lý, ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, phát triển thị trường tài chính (ADB, 2008; Li, B. and Akintoye, A., 2003), lựa chọn được những nhà đầu tư tư nhân đảm bảo năng lực thực hiện dự án xây dựng CSHT...(Birnie, 1997)[67][94][72]. Ngoài ra trong những năm gần đây có những công trình nghiên cứu về PPP như của World Bank (2015), *About Public-Private Partnership* hay của ZBM - Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany (2015), *Development policy with a profit – development partnerships with the private sector* đã phân tích bản chất của các hình thức PPP cũng như các chính sách về lợi nhuận nhằm thu hút các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào PPP. Verhoest, K., Petersen, O.H., Scherrer, W., và Soeipto, R.M. (2014), *Policy commitment, legal and regulatory framework, and institutional support for PPP in international comparison: indexing countries' readiness for taking up PPP*, Working paper in Economics and Finance (No. 2014-03). Công trình đã tổng hợp và phân tích các chi phí tài chính và phân chia rủi ro trong các dự án PPP nói chung và các dự án cho ngành nông nghiệp nói riêng. Ricardo Hausmann (2018), “*The PPP Concerto*”, *Project Syndicate* đã phân tích lợi và hại của mô hình PPP. Tác giả đã ví von dự án PPP như nghệ sĩ dương cầm và nhà nước thường đối mặt với hai thách thức lớn là vấn đề động cơ và vấn đề ngân sách cho PPP. Công trình này cũng nhấn mạnh đến việc tập trung vai trò của khu vực tư nhân trong các giai đoạn sau của dự án PPP.

Tóm lại, các công trình nghiên cứu ở nước ngoài đã khái quát hóa về khái niệm, nội dung, hình thức và các yếu tố ảnh hưởng đến PPP cũng như kinh nghiệm của một số quốc gia về các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Đây là nguồn tư liệu thứ cấp quan trọng giúp xây dựng khung lý thuyết về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam, định hướng được cách tiếp cận khoa học cho luận án và cung cấp cho luận án nhiều thông tin hữu ích cho việc triển khai nghiên cứu về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP như các dự án giao thông, năng lượng, nước sạch ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay.

1.1.3. Khoảng trống tri thức

Các nghiên cứu trên đều chỉ rõ sự cần thiết, vai trò và nội dung của việc thực hiện các dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP, đặc biệt trong bối cảnh hiện nay nguồn lực ngân sách của Nhà nước bị hạn chế. Các đề tài đã cung cấp về

những thông tin chung về thực hiện các dự án đầu tư theo hình thức PPP, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế, và khả năng vận dụng trong bối cảnh của Việt Nam. Mặc dù các đề tài nghiên cứu về PPP của các dự án giao thông đường bộ, dự án nước sạch,... đã cập nhật thông tin về thực trạng hoạch định chính sách, tổ chức thực hiện, kiểm tra và giám sát các dự án PPP ở góc độ quản lý nhà nước. Tuy nhiên, các đề tài vẫn chưa xem xét tổng thể quản lý dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP của nhiều lĩnh vực CSHT với những đặc thù khác nhau nên quản lý dự án đầu tư của mỗi loại hình này cũng có những điểm khác nhau, đặc biệt là trong quá trình chuẩn bị, tổ chức thực hiện công trình và khai thác dự án.

Các đề tài vẫn chưa xem xét một cách thống nhất về khái niệm, nội dung, tiêu chí đánh giá và yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Đây là những nội hàm nên được bổ sung và làm rõ cả về cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam. Ngoài ra, các đề tài cũng chưa tập trung đánh giá hiệu quả của quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP như một số dự án năng lượng, dự án giao thông và dự án cấp nước trên các tiêu chí cụ thể về hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án PPP thông qua các chỉ số NPV và IRR.

1.2. Phương pháp nghiên cứu

1.2.1. Phương pháp thu thập dữ liệu

- Phương pháp thu thập dữ liệu sơ cấp: Luận án sử dụng mẫu phiếu điều tra, thu thập thông tin, ý kiến đánh giá của các đối tượng liên quan nhằm đánh giá các lĩnh vực nghiên cứu của luận án. Các mẫu phiếu khảo sát được tập trung vào các đối tượng liên quan trực tiếp và gián tiếp đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP, bao gồm: Cơ quan quản lý nhà nước; Chủ đầu tư (đại diện cho Nhà nước); Nhà đầu tư tư nhân; và các đối tượng khác. Đối với số phiếu điều tra phát ra tại các doanh nghiệp là 350 phiếu phát ra và số phiếu thu về 285 phiếu. Đối với các cơ quan quản lý nhà nước phát ra 100 và thu về 90 phiếu.

Sau khi làm sạch các phiếu, luận án sử dụng phần mềm SPSS 20.0 để xử lý các dữ liệu sơ cấp và phân tích các dữ liệu sơ cấp qua mức độ đánh giá của các đối tượng khảo sát và qua điểm trung bình. Điểm trung bình dựa trên nguyên tắc thang đo Linkert, tức là dưới 3 điểm là thấp, từ 3 - 4 là điểm trung bình và trên 4 là điểm cao.

Ngoài ra luận án cũng sử dụng phương pháp phỏng vấn, thông qua việc lựa chọn 2 đến 3 người tại mỗi cơ quan, tổ chức. Từ quá trình tổng hợp và hệ thống hóa các vấn đề lý luận liên quan đến quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP, tác giả đã đề xuất khung phân tích 4 nội dung cơ bản về phân tích quản lý dự án

xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam. Đối tượng phỏng vấn chuyên sâu bao gồm: (1) Cán bộ công chức tại các Bộ và các Sở liên quan đến quản lý dự án PPP; (2) Các nhà quản trị tại các doanh nghiệp tư nhân tham gia PPP; (3) Các chuyên gia tại các trường Đại học và Viện nghiên cứu. Đối với các doanh nghiệp tư nhân thì đối tượng phỏng vấn là các lãnh đạo doanh nghiệp, vì họ mới là người hiểu rõ về năng lực tham gia, chiến lược và kế hoạch thực hiện của các dự án PPP mà doanh nghiệp đó tham gia. Đối với số phiếu phỏng vấn 40 người gồm các chuyên gia, các nhà quản lý trong các cơ quan nhà nước về hợp tác công tư và các nhà nghiên cứu.

- Phương pháp thu thập dữ liệu thứ cấp: Luận án tập hợp, thu thập các số liệu thứ cấp thông qua các sách, báo, tạp chí khoa học chuyên ngành, các luận án có liên quan, các dữ liệu đã được công bố của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ Công thương, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các doanh nghiệp tham gia dự án PPP.

1.2.2. Phương pháp phân tích tổng hợp

Luận án tổng hợp các số liệu dựa trên các dữ liệu sơ cấp và thứ cấp, từ đó sử dụng phương pháp thông kê mô tả, phương pháp suy luận nhằm cơ sở cho việc phân tích định lượng về số liệu từ đó nắm bắt được các đặc điểm của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam.

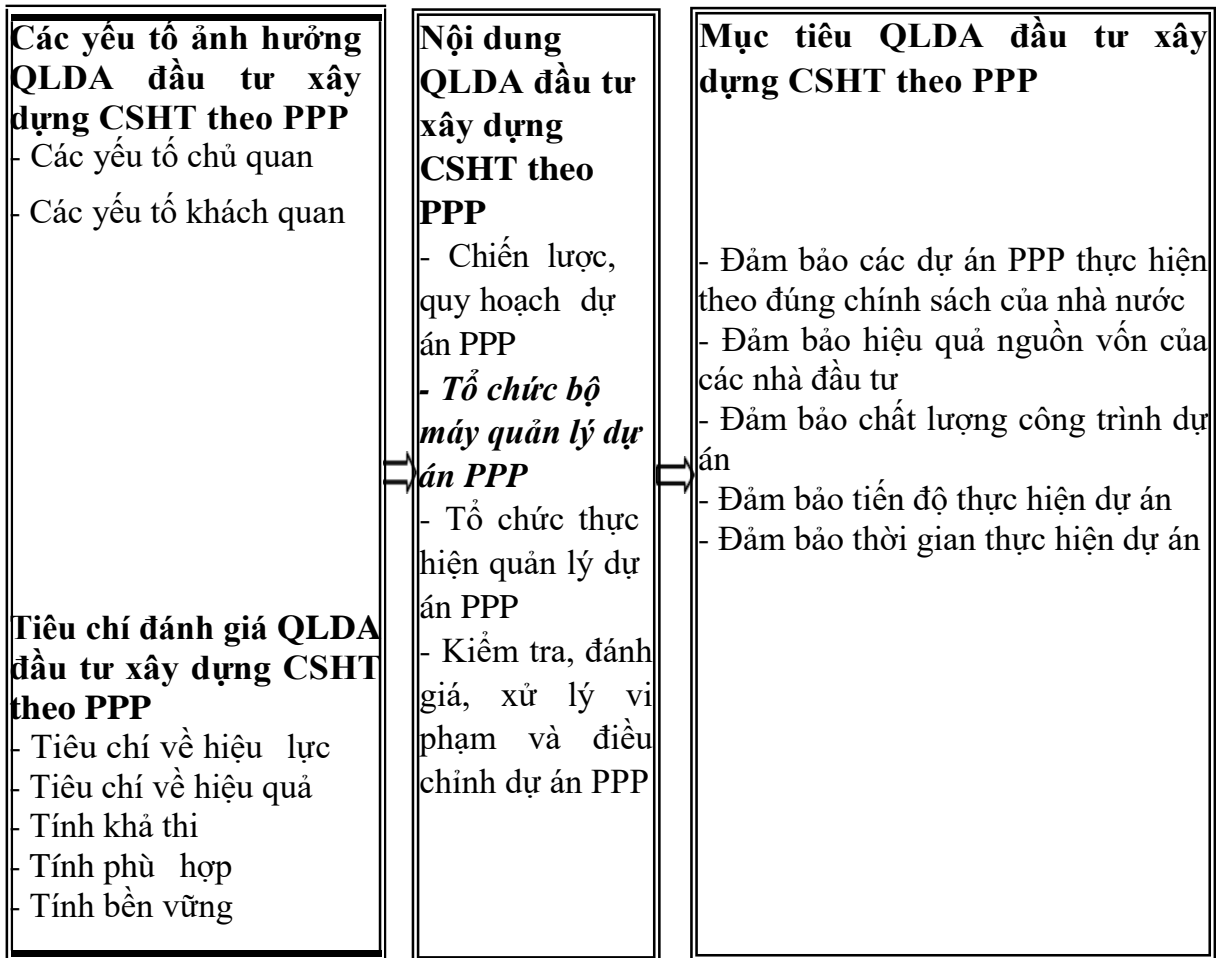
Ngoài ra luận án cũng sử dụng phương pháp phân tích - so sánh để đối chiếu các loại hình đầu tư theo PPP với nhau và đối chiếu giữa một số quốc gia với Việt Nam trong bối cảnh, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, mối liên hệ cả về thời gian và không gian.

1.2.3. Phương pháp kế thừa

Luận án tham khảo và sử dụng một số kết quả đã được nghiên cứu trước về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP để bổ sung vào luận chứng và vận dụng trong luận án. Luận án không sử dụng phương pháp này để sao chép mà sử dụng các kết quả đó một cách khoa học và hợp lý để làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của luận án.

1.3. Khung lý thuyết nghiên cứu luận án

Từ việc tổng hợp các đề tài liên quan đến luận án và dựa trên cơ sở dữ liệu sơ cấp và thứ cấp, luận án có cách tiếp cận và khung lý thuyết như sau:



Hình 1.1: Khung lý thuyết nghiên cứu Quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP

Nguồn: NCS xây dựng

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, luận án từ việc tổng hợp các công trình nghiên cứu để tập hợp, hệ thống hóa các vấn đề lý luận đến QLDA đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP dựa trên cách tiếp cận quản lý nhà nước. Luận án phân tích thực trạng một số dự án PPP dựa trên các số liệu thứ cấp. Đối với thực trạng nội dung QLDA đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thì luận án dựa trên cơ sở các kết quả dữ liệu thứ cấp; dữ liệu qua điều tra, khảo sát các doanh nghiệp, các cơ quan quản lý nhà nước và kết quả phỏng vấn chuyên gia để phân tích và đánh giá thực trạng QLDA đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam trong thời gian qua.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ

2.1. Tổng quan về dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư (PPP)

2.1.1. Dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng

2.1.1.1. Dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng

a) Khái niệm về dự án xây dựng cơ sở hạ tầng

Hiểu một cách khái quát, CSHT là một bộ phận đặc thù trong nền kinh tế quốc dân, có chức năng, nhiệm vụ cơ bản là đảm bảo những điều kiện chung cần thiết cho quá trình sản xuất và tái sản xuất mở rộng được diễn ra bình thường, liên tục. Ngoài ra, CSHT cũng chính là tổng thể các cơ sở vật chất kỹ thuật, kiến trúc đóng vai trò nền tảng cho các hoạt động KT-XH của một quốc gia [3].

Qua khái niệm cho thấy nghiên cứu về cơ sở hạ tầng nói chung là rất rộng, trong khi điều kiện tiếp cận và năng lực phân tích dự án xây dựng CSHT còn nhiều hạn chế nên luận án sẽ chỉ chủ yếu nghiên cứu về một số dự án thực hiện theo PPP như: hệ thống công trình giao thông đường bộ, công trình điện lực và công trình nước để phân tích và đánh giá thực trạng.

b) Khái niệm về dự án và dự án đầu tư

b.1. Khái niệm về dự án

Theo Bùi Ngọc Toàn, Nguyễn Cảnh chất (2008) [54], Dự án hiểu theo nghĩa thông thường là “điều mà người ta có ý định làm” và các khái niệm liên quan đến dự án sẽ được làm rõ. Theo “Cẩm nang các kiến thức cơ bản về quản lý dự án” của Viện Nghiên cứu Quản lý dự án Quốc tế (PMI) thì: “Dự án là một nỗ lực tạm thời được thực hiện để tạo ra một sản phẩm hoặc dịch vụ duy nhất”[61]. Theo định nghĩa của Tổ chức quốc tế về tiêu chuẩn hóa ISO 9000: 2000 và theo tiêu chuẩn Việt Nam (TCVN ISO 9000: 2000) thì dự án được định nghĩa như sau: “Dự án là một quá trình đơn nhất, gồm một tập hợp các hoạt động có phối hợp và được kiểm soát, có thời hạn bắt đầu và kết thúc, được tiến hành để đạt được mục tiêu phù hợp với các yêu cầu quy định, bao gồm cả các ràng buộc về thời gian, chi phí và nguồn lực”.

- Các thành phần của dự án:

+ Mục tiêu: Thường thì một dự án chỉ nên có một mục tiêu trực tiếp. Một dự

án hướng tới nhiều mục tiêu khác nhau thì sẽ khó quản lý. Mục tiêu trực tiếp này đóng góp một phần vào việc đạt đến mục tiêu tổng thể nhất định đã được đặt ra trong từng thời kỳ. Mục tiêu tổng thể thường là các mục tiêu mang tầm cỡ ngành, vùng hoặc quốc gia.

+ Các kết quả của dự án: là những đầu ra cụ thể của dự án, được tạo ra từ các hoạt động của dự án. Các kết quả này là điều kiện để dự án đạt được mục đích của mình.

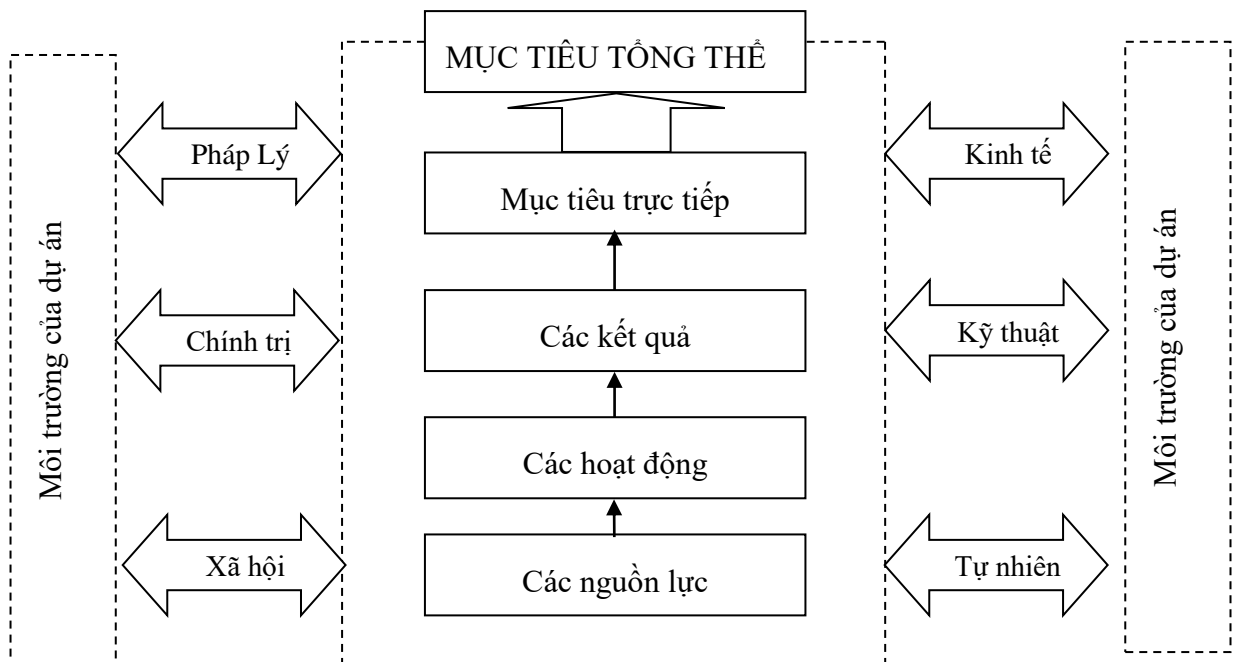
+ Các hoạt động của dự án: Là những công việc do dự án tiến hành nhằm chuyển hóa các nguồn lực thành các kết quả của dự án. Mỗi hoạt động của dự án sẽ mang lại kết quả tương ứng.

+ Các nguồn lực thực hiện dự án: Bao gồm những yếu tố thực hiện dự án như: nguồn nhân lực, vật lực, tài lực, tri thức, công nghệ cần thiết để tiến hành thực hiện dự án.

- *Môi trường của dự án*

Các dự án được hình thành và tồn tại trong một môi trường nhất định. Môi trường đó lại bao gồm rất nhiều môi trường thành phần như môi trường pháp lý, môi trường chính trị, môi trường xã hội, môi trường kinh tế, môi trường kỹ thuật, môi trường tự nhiên.

Các thành phần môi trường của dự án được thể hiện trong hình 2.1. Mỗi dự án đều chịu sự ảnh hưởng của môi trường, và ngược lại, nó cũng ảnh hưởng đến môi trường. Các ảnh hưởng hai chiều đó có thể là tích cực và cũng có thể là tiêu cực.



Hình 2.1 Các thành phần và môi trường của dự án

Nguồn: Viện Nghiên cứu Quản lý dự án Quốc tế [62]

- Phân loại dự án

Dự án có thể phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau. Dự án có thể được phân loại theo cấp độ, theo quy mô, theo lĩnh vực, loại hình, thời gian, khu vực... để có các loại dự án cụ thể khác nhau. Chúng ta có thể phân loại các dự án theo các phân loại của Viện Nghiên cứu Quản lý dự án quốc tế như bảng 2.1 sau:

Bảng 2.1. Phân loại các dự án thông thường theo một số tiêu chí cơ bản

TT	Tiêu chí phân loại	Các loại dự án
1	Theo cấp độ dự án	Dự án thông thường; chương trình; hệ thống
2	Theo quy mô dự án	Dự án trọng điểm quốc gia; Nhóm A; Nhóm B; Nhóm C
3	Theo lĩnh vực	Xã hội, kinh tế; kỹ thuật, tổ chức; hỗn hợp
4	Theo loại hình	Giáo dục đào tạo; nghiên cứu và phát triển; đổi mới, đầu tư, tổng hợp
5	Theo thời hạn	Ngắn hạn (1-2 năm; trung hạn (3-5 năm); dài hạn (trên 5 năm)
6	Theo khu vực	Quốc tế; quốc gia; miền, vùng; liên ngành; địa phương
7	Theo chủ đầu tư	Là Nhà nước; doanh nghiệp; là cá thể riêng lẻ
8	Theo đối tượng đầu tư	Dự án đầu tư tài chính, dự án đầu tư vào đối tượng vật chất cụ thể.
9	Theo nguồn vốn thực hiện dự án	Vốn từ NSNN, vốn vay ODA, vốn tín dụng; vốn tự huy động của doanh nghiệp Nhà nước; vốn liên doanh với nước ngoài; vốn góp của dân; vốn của các tổ chức ngoài quốc doanh, vốn FDI...

Nguồn: Viện Nghiên cứu và đào tạo về quản lý [61]

b.2. Khái niệm về dự án đầu tư

Theo Luật Đầu tư Việt Nam năm 2014 thì dự án đầu tư là tập hợp các đề xuất bỏ vốn trung và dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định [45].

c) Yêu cầu đối với dự án đầu tư

Một dự án đầu tư để đảm bảo tính khả thi cần đáp ứng được các yêu cầu sau:

- Tính khoa học và hệ thống: đòi hỏi những người soạn thảo dự án phải có một quá trình nghiên cứu thật tỉ mỉ và kỹ càng, tính toán cẩn thận chính xác từng nội dung cụ thể của dự án. Đặc biệt có những nội dung rất phức tạp như phân tích tài chính, phân tích kỹ thuật... đồng thời rất cần sự tư vấn của các cơ quan chuyên môn.

- Tính pháp lý: Các dự án đầu tư cần có cơ sở pháp lý vững chắc, tức là phải phù hợp với chính sách và pháp luật của Nhà nước. Do đó, trong quá trình soạn thảo dự án phải nghiên cứu kỹ chủ trương đường lối chính sách của Nhà nước và các văn bản quy chế liên quan đến hoạt động đầu tư.

- Tính thống nhất: Các dự án đầu tư phải tuân thủ các quy định chung của các cơ quan chức năng về hoạt động đầu tư kể cả các quy định về thủ tục đầu tư. Đối với các dự án quốc tế còn phải tuân thủ những quy định chung mang tính quốc tế.

- Tính thực tiễn: Các dự án phải được nghiên cứu và xác định trên cơ sở phân tích, đánh giá đúng mức các điều kiện, hoàn cảnh cụ thể có liên quan trực tiếp hay gián tiếp tới hoạt động đầu tư. Việc chuẩn bị kỹ càng có khoa học sẽ giúp thực hiện dự án có hiệu quả cao nhất và giảm tới mức tối thiểu các rủi ro có thể xảy ra trong quá trình đầu tư.

d) Phân loại dự án đầu tư

Hiện nay, có khá nhiều cách phân loại dự án đầu tư, như sau:

- *Theo thẩm quyền quyết định hoặc cấp giấy phép đầu tư*: Dự án đầu tư trong nước và Dự án đầu tư nước ngoài.

+ *Đối với dự án đầu tư từ nguồn vốn trong nước*: Để tiến hành phân cấp, phân quyền và tiến hành quản lý dự án thì các nhà đầu tư phải tùy theo tính chất của dự án và quy mô đầu tư thực hiện dự án. Việt Nam quy định các dự án đầu tư xây dựng CSHT trong nước được phân theo 3 nhóm gồm: A, B và C. Hai tiêu chí chủ yếu để phân loại các nhóm dự án đầu tư gồm: Nhóm dự án phụ thuộc vào ngành kinh tế cụ thể và tổng mức đầu tư để thực hiện dự án. Trong các nhóm đầu tư được phân loại như trên thì nhóm A là nhóm quan trọng nhất, còn nhóm C là ít quan trọng hơn. Đối với tổng mức vốn để thực hiện dự án đầu tư trong nước phải bao gồm: tiền chuyển quyền sử dụng đất, mặt nước, mặt biển, thêm lục địa, vùng trời (nếu có).

+ *Đối với các dự án đầu tư có nguồn vốn từ nước ngoài*: Việt Nam quy định có 3 loại dự án đầu tư chính, gồm: nhóm A, B và C.

- *Phân theo trình tự lập và trình duyệt dự án*: Theo trình tự (hoặc theo bước) lập và trình duyệt, các dự án đầu tư được phân ra hai loại:

+ *Nghiên cứu tiền khả thi*: Hồ sơ khi trình duyệt các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về nghiên cứu tiền khả thi của dự án đó là bản Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi mà các bên tham gia thực hiện dự án thống nhất và trình duyệt.

+ *Nghiên cứu khả thi dự án*: Hồ sơ khi trình duyệt các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về nghiên cứu khả thi của dự án đó là bản Báo cáo nghiên cứu khả thi mà các bên tham gia thực hiện dự án thống nhất và trình duyệt.

- *Phân loại theo nguồn vốn để thực hiện dự án, gồm có*: Dự án đầu tư bằng vốn trong nước (vốn cấp phát, tín dụng, các hình thức huy động khác) và dự án đầu tư bằng nguồn vốn nước ngoài (nguồn viện trợ nước ngoài ODA và nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI).

2.1.1.2. Khái niệm, đặc điểm và phân loại dự án đầu tư xây dựng

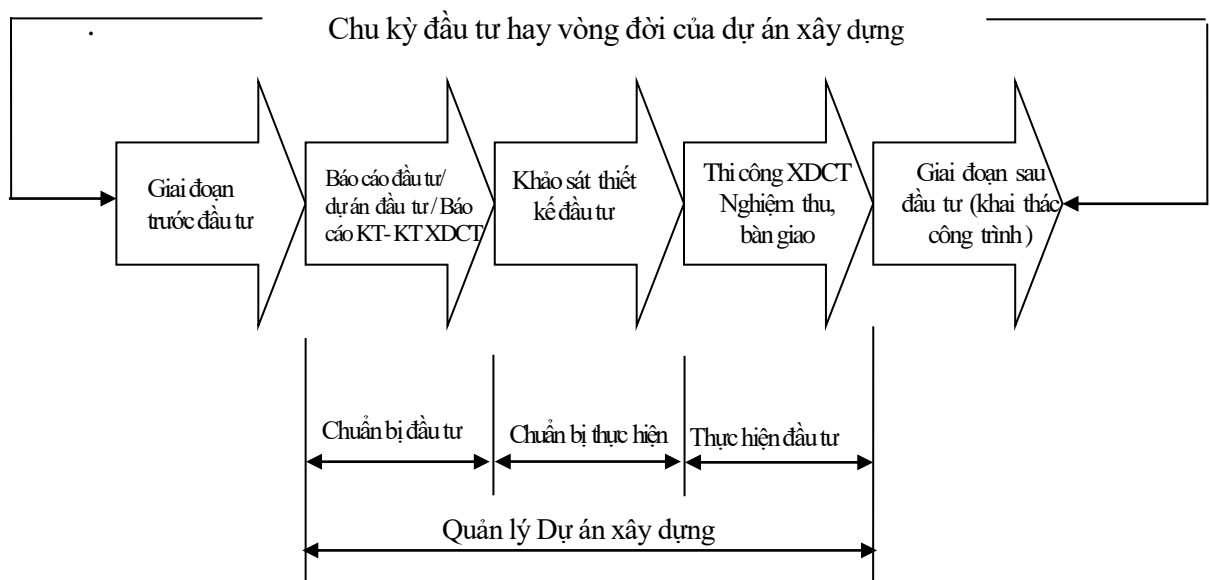
- Khái niệm về dự án đầu tư xây dựng

Theo khoản 15, điều 3, Luật Xây dựng năm 2014 định nghĩa: “*Dự án đầu tư xây dựng là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc sử dụng vốn để để tiến hành hoạt động xây dựng để xây dựng mới, sửa chữa, cải tạo công trình xây dựng nhằm phát triển, duy trì, nâng cao chất lượng công trình hoặc sản phẩm, dịch vụ trong một thời hạn và chi phí xác định. Ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng, dự án được thể hiện thông qua các báo cáo về nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng và nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng hoặc Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng*”[49]. Theo khái niệm này, dự án ở đây chính là công trình xây dựng hay là một sản phẩm của dịch vụ xây dựng.

- Đặc điểm của dự án xây dựng

+ Dự án xây dựng có mục đích cuối cùng là công trình xây dựng hoàn thành đảm bảo các mục tiêu đã đặt ra về thời gian, chi phí, chất lượng, an toàn, vệ sinh và bảo vệ môi trường ... sản phẩm (công trình) của dự án xây dựng mang tính đơn chiếc, độc đáo và phải là sản phẩm của một quá trình sản xuất liên tục, hàng loạt.

+ Dự án xây dựng có chu kỳ riêng (vòng đời) trải qua các giai đoạn hình thành và phát triển, có thời gian tồn tại hữu hạn, nghĩa là có thời điểm bắt đầu khi xuất hiện ý tưởng về xây dựng công trình dự án và kết thúc khi công trình xây dựng hoàn thành đưa vào khai thác sử dụng, hoặc (hiểu theo nghĩa rộng của từ quản lý dự án), khi công trình dự án hết niên hạn khai thác và chấm dứt tồn tại (hình 2.2)



Hình 2.2 Các giai đoạn của một dự án xây dựng

Nguồn: Viện Nghiên cứu Quản lý dự án quốc tế [61]

+ Dự án xây dựng có sự tham gia của nhiều chủ thể, đó là chủ đầu tư, chủ công trình đơn vị thiết kế, đơn vị thi công, đơn vị giám sát, nhà cung ứng ... các chủ thể này lại có lợi ích khác nhau, quan hệ giữa họ thường mang tính đối tác. Môi trường làm việc của dự án xây dựng mang tính đa phương và dễ xảy ra xung đột quyền lợi giữa các chủ thể.

+ Dự án xây dựng luôn bị hạn chế bởi các nguồn lực và tiền vốn, nhân lực, công nghệ, kỹ thuật, vật tư thiết bị ... kể cả thời gian, ở góc độ là thời hạn cho phép.

+ Dự án xây dựng thường yêu cầu một lượng vốn đầu tư lớn, thời gian thực hiện dài và vì vậy có tính bất định và rủi ro.

- Phân loại dự án xây dựng

Thứ nhất, theo Luật Đầu tư công số 49/2014/QH 13 ngày 18 tháng 6 năm 2014 của Quốc Hội Việt Nam (Điều 6, 7, 8, 9, 10), các dự án đầu tư xây dựng công trình được chia thành các nhóm là nhóm các dự án trọng điểm quốc gia, các nhóm A, B và C. Tiêu chí chủ yếu để phân chia dự án xây dựng thành các nhóm là: Tính chất, lĩnh vực phục vụ của dự án (quốc phòng, an ninh, thủy lợi, giao thông, y tế, văn hóa, giáo dục...) hoặc theo tổng mức đầu tư.

Thứ hai, người ta có thể phân loại dự án xây dựng theo các tiêu chí khác liên quan đến nguồn vốn đầu tư, diện tích chiếm đất, thời gian xây dựng công trình dự án, mức độ phức tạp về thiết kế và thi công ... Việc phân loại dự án có ảnh hưởng quyết định đến nhiều vấn đề trong quản lý dự án như: Phân cấp quản lý, xác định chủ đầu tư, phê duyệt, cấp phép xây dựng: trình tự thực hiện các hoạt động xây dựng (trình tự lập dự án, trình tự thiết kế, trình tự lựa chọn nhà thầu); hình thức quản lý dự án, thời hạn bảo hành công trình: bảo hiểm công trình xây dựng ... Như vậy, có khá nhiều cách phân loại dự án đầu tư xây dựng dựa trên các hệ thống chỉ tiêu khác nhau.

Thứ ba, theo các giai đoạn lập dự án đầu tư xây dựng. Quá trình hình thành và thực hiện một dự án đầu tư được trải qua 3 giai đoạn: Chuẩn bị đầu tư, chuẩn bị thực hiện và thực hiện dự án. Lập dự án đầu tư chỉ là một phần việc của quá trình chuẩn bị đầu tư. Vì vậy, lập dự án đầu tư xây dựng thường bao gồm: Lập báo cáo đầu tư xây dựng công trình và xin phép đầu tư, lập dự án đầu tư xây dựng công trình và lập Báo cáo kinh tế - kỹ thuật xây dựng công trình[45].

2.1.2. Dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

2.1.2.1. Khái niệm hình thức PPP và dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

- Khái niệm về hình thức hợp tác công - tư (PPP):

Theo Bộ Từ điển bách khoa Việt Nam, từ “hình thức” chỉ cách thể hiện, cách tiến

hành một hành động nhằm một mục đích cụ thể, còn từ “mô hình” chỉ hình thái thu nhỏ, mô phỏng cấu tạo đặc trưng chủ yếu của một đối tượng (Hà Học Trạc, 2011) [56]. Do vậy trong luận án sử dụng thuật ngữ “hình thức hợp tác công tư” nhằm phản ánh sự hợp tác giữa các bên tham gia thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là: nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. Hình thức đầu tư theo PPP thường thể hiện dưới nhiều mô hình khác nhau. Thuật ngữ hình thức đầu tư hợp tác công - tư” được hiểu ở phạm vi hẹp, phản ánh đặc điểm của sự hợp tác giữa các bên tham gia quản lý dự án, như là hình thức BTO, BOT, BT, BLT, BTL, BOO, O&M...

Trước đây đã có một số quan điểm cho rằng các hình thức đầu tư PPP giữa nhà nước và tư nhân bao gồm: BOT, BTO, BT, PPP...theo quan điểm này PPP là một hình thức độc lập với các hình thức khác. Còn theo các nhà nghiên cứu kinh tế thế giới hình thức hợp tác công tư PPP bao gồm: BOT, BTO, BT,...và đây cũng chính là quan điểm mà luận án vận dụng. Có nhận thức đúng về PPP thì sẽ có hành động và ứng xử phù hợp để PPP được thực hiện thành công.

Hợp tác công tư (PPP), là viết tắt của cụm từ tiếng Anh "*Public - Private - Partnership*" và dịch sang tiếng Việt là "*hợp tác công - tư*". Có thể hiểu PPP là sự hợp tác giữa các bên tham gia quản lý dự án mà theo đó nhà nước sẽ cho phép các tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dịch vụ hoặc công trình công cộng của nhà nước. Với mô hình PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các quy định, quy trình và tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Như vậy, PPP là tổng hợp của các nhân tố như: Sự cộng tác giữa nhà nước và nhà đầu tư tư nhân dựa trên những thỏa thuận thông qua hợp đồng dài hạn để cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ công; Sự phân bổ hợp lý về lợi ích, chi phí, rủi ro và trách nhiệm giữa hai khu vực; Kết quả mong đợi là hiệu quả về chất lượng hàng hóa/dịch vụ và sử dụng vốn; Các nhà đầu tư tư nhân sẽ thực hiện việc thiết kế công trình, xây dựng công trình, tài trợ vốn và vận hành quá trình quản lý dự án đối với các công trình đó; Việc thanh toán thực hiện trong suốt thời gian hợp đồng; và quyền sở hữu tài sản (các công trình xây dựng) vẫn thuộc về Nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân sẽ chuyển giao các công trình cho nhà nước khi hợp đồng kết thúc.

Vì các mục tiêu khác nhau nên các nghiên cứu cũng có những cách tiếp cận khác nhau về PPP. Vậy nên PPP được xem là hoạt động trong đó khu vực tư nhân được phép tiếp cận, trao quyền vận hành, khai thác những lĩnh vực mà trước đây chỉ thuộc về nhà nước. Hay nói cách khác, PPP bao gồm các hoạt động trong đó khu vực tư nhân được trao quyền trong một quãng thời gian để

vận hành lĩnh vực mà theo truyền thống thuộc về Nhà nước (Grimsey, D. and Lewis, 2005)[88]. Cùng với cách tiếp cận này, Skelcher (2005) cho rằng PPP là cách kết hợp nguồn lực của chính phủ với nguồn lực của các tổ chức cá nhân nhằm đạt được các mục tiêu xã hội [108].

Mặc dù đã có nhiều khái niệm về hợp tác công tư (PPP), tuy nhiên chúng ta có thể hiểu rằng hợp tác công tư (PPP) là hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư dưới hình thức dự án trong đó các nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, lợi ích được chia sẻ giữa hai bên nhằm đạt được mục tiêu chung.

- Khái niệm dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức công - tư (PPP)

Từ cách tiếp cận như trên, có thể hiểu rằng dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức công - tư là một tập hợp đề xuất hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư để bỏ vốn trung và dài hạn nhằm tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định trong đó các nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, lợi ích được chia sẻ giữa hai bên nhằm đạt được mục tiêu chung.

2.1.2.2. Đặc điểm và hạn chế của dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

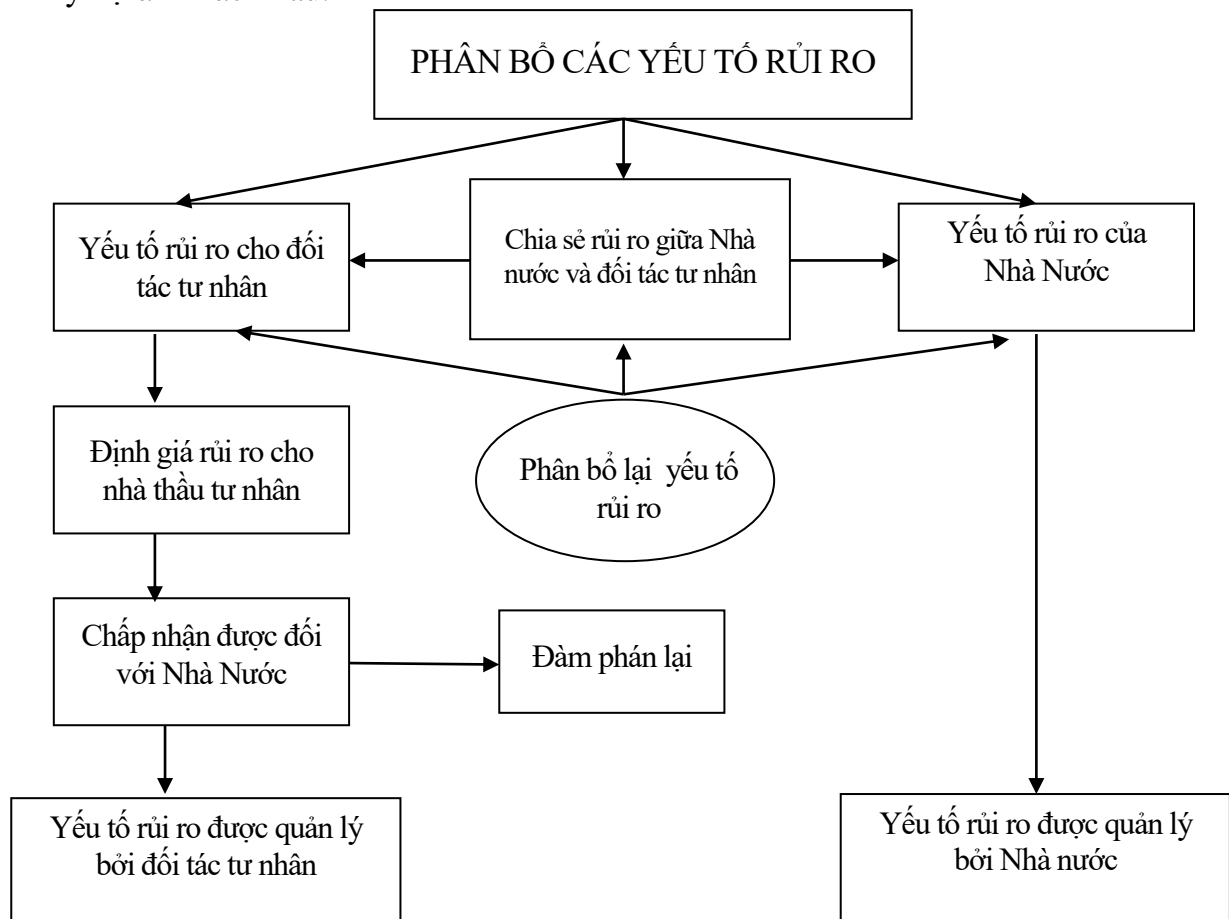
Các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng đầu tư theo hình thức công - tư (PPP) thường có những đặc điểm sau:

- Đặc điểm chung: Áp dụng cho các dự án dài hạn (đa số kéo dài 20-30 năm) do vậy nó phù hợp nhất với lĩnh vực cơ sở hạ tầng, môi trường; Phân định một cách hợp lý các nhiệm vụ, nghĩa vụ và rủi ro mà mỗi đối tác nhà nước và đối tác tư nhân phải gánh vác; Ghi nhận những lợi thế tương đối nhất định của mỗi đối tác khi thực hiện những nhiệm vụ cụ thể; Phân bổ các rủi ro cho đối tác nào có khả năng giải quyết rủi ro đó một cách tốt nhất và vì thế giảm thiểu được chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động[1][58]; Tạo ra nhiều khoản đầu tư hơn cho xây dựng CSHT; Tạo ra sự ổn định và tăng trưởng cho các doanh nghiệp tư nhân khi tham gia đầu tư theo hình thức PPP; Giúp cho các bên tham gia chia sẻ, phân bổ và quản lý các rủi ro trong quá trình thực hiện dự án tốt hơn và hiệu quả hơn; Tiết kiệm chi phí; Nâng cao khả năng quản lý công và nâng cao uy tín cũng như đảm bảo ổn định chính trị cho nhà nước.

- Những hạn chế khi dự án áp dụng PPP: Gây ra chi phí cao hơn; Thiếu năng lực và những rủi ro chính trị; Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thấp; Thời gian dài hơn.

Theo Nguyễn Thị Hồng Minh 2016 “*Dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP có mục tiêu cụ thể, có tính bất định và độ rủi ro cao về tài chính, công nghệ. Mục tiêu của mọi dự án xây dựng cơ sở hạ tầng đầu tư theo PPP phải đảm bảo về thời gian, chất lượng và khả năng thu hồi tài chính*”[40]. Đối với những công

trình CSHT như: giao thông, điện, nước,...người sử dụng những dịch vụ này luôn kỳ vọng sẽ được cung cấp những dịch vụ tốt nhất, CSHT tốt nhất cho cuộc sống của họ với mức chi trả phí dịch vụ hợp lý. Nên tùy thuộc vào quy mô, chủng loại của từng dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP khác nhau thì có các cách thức quản lý dự án khác nhau.



Hình 2.3 Quá trình phân bổ rủi ro trong các dự án theo hình thức PPP/PFI

Nguồn: Li và cộng sự (2005) [96]

Để đảm bảo tính bền vững của dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP, mối quan hệ giữa Nhà nước và tư nhân cần được duy trì một cách ổn định, hài hòa qua việc giải quyết quyền và nghĩa vụ của các bên, cũng như những đóng góp và rủi ro mà hai bên cùng gánh chịu. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tư cách là một bên của đối tác công tư, hướng tới mục tiêu bảo đảm giá trị đồng tiền, vốn góp cho nhà nước, trên cơ sở nâng cao hiệu quả tài chính cho dự án, nâng cao chất lượng của dự án cũng như hiệu quả cung cấp của dự án đầu tư. Nhà đầu tư với nguồn vốn, công nghệ, kỹ năng với mong muốn thu nhập kỳ vọng đặt ra trong mỗi dự án xây dựng CSHT đầu tư theo PPP đó là năng lực chuyên môn, năng lực vốn, năng lực quản lý và năng lực công nghệ.

Ngoài ra, dự án PPP còn gặp phải những hạn chế khác, như:

+ Khu vực tư nhân có thể không quan tâm đến một dự án PPP do rủi ro cao xuất phát từ năng lực nhận thức của các bên tham gia về một dự án PPP hoặc có thể là sự hạn chế về mặt kỹ thuật, năng lực tài chính, trình độ quản lý thực hiện dự án.

+ Một dự án PPP có thể tốn kém hơn một dự án thông thường, trừ khi các khoản chi phí tăng thêm (chi phí tài chính và chi phí vận hành dự án) có thể được bù đắp thông qua việc tăng tính hiệu quả của dự án.

+ Thay đổi trong hoạt động quản lý và kiểm soát tài sản của các cơ sở hạ tầng thông qua một dự án PPP có thể không đủ để cải thiện hiệu suất kinh tế của nó, trừ khi các điều kiện cần thiết khác được đáp ứng. Những điều kiện này có thể bao gồm môi trường hoạt động thích hợp, cải cách hành chính, và thay đổi trong thực tiễn hoạt động cũng như quản lý hoạt động của cơ sở hạ tầng.

+ Thông thường, sự thành công của một dự án PPP phụ thuộc rất nhiều vào hiệu quả của công tác quản lý và phối hợp giữa các bên liên quan trong hợp đồng PPP.

Ngoài ra, thiếu ngân sách của chính phủ được xem là yếu tố chính trong việc xem xét một dự án PPP. Các khoản chi phí tăng thêm trong một dự án PPP thường là chi phí vay vốn đối với khu vực tư nhân cao hơn so với khu vực công cộng, và các chi phí hành chính liên quan đến việc quản lý hợp đồng PPP. Chi phí giao dịch của các dự án PPP cũng rất đáng kể.

2.1.2.3. Vai trò của hình thức đầu tư PPP trong phát triển CSHT

Các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP được đánh giá là lựa chọn phù hợp cho nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam. Vì vậy, dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP có những vai trò sau:

- Đa dạng hóa các khoản đầu tư cho CSHT: Trước đây đầu tư xây dựng CSHT chủ yếu từ NSNN. Tuy nhiên đầu tư theo hình thức PPP sẽ giúp nhà nước giảm được nhiều gánh nặng cho việc sắp xếp và phân bổ nguồn vốn đầu tư từ NSNN cho xây dựng CSHT. Vậy nên nhà nước có thể tiến hành thực hiện được nhiều dự án xây dựng CSHT hơn và có thể tăng quy mô vốn cho các dự án đầu tư xây dựng CSHT.

- Đầu tư theo hình thức PPP sẽ tạo ra sự tăng trưởng, phát triển và ổn định hơn cho các doanh nghiệp của khu vực tư nhân: Các doanh nghiệp tư nhân sẽ có nhiều cơ hội đầu tư mang tính dài hạn và được đảm bảo chia sẻ rủi ro với sự đảm bảo của khu vực nhà nước. Điều này giúp cho khu vực tư nhân có được sự phát triển trong dài hạn và giúp thúc đẩy sự phát triển của các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác của địa

phương, khu vực. Ngoài ra PPP cũng giúp cho ngành công nghiệp của địa phương cũng như khu vực tạo ra được nhiều công ăn việc làm hơn cho người lao động, trong đó có nhiều lao động địa phương [35][36].

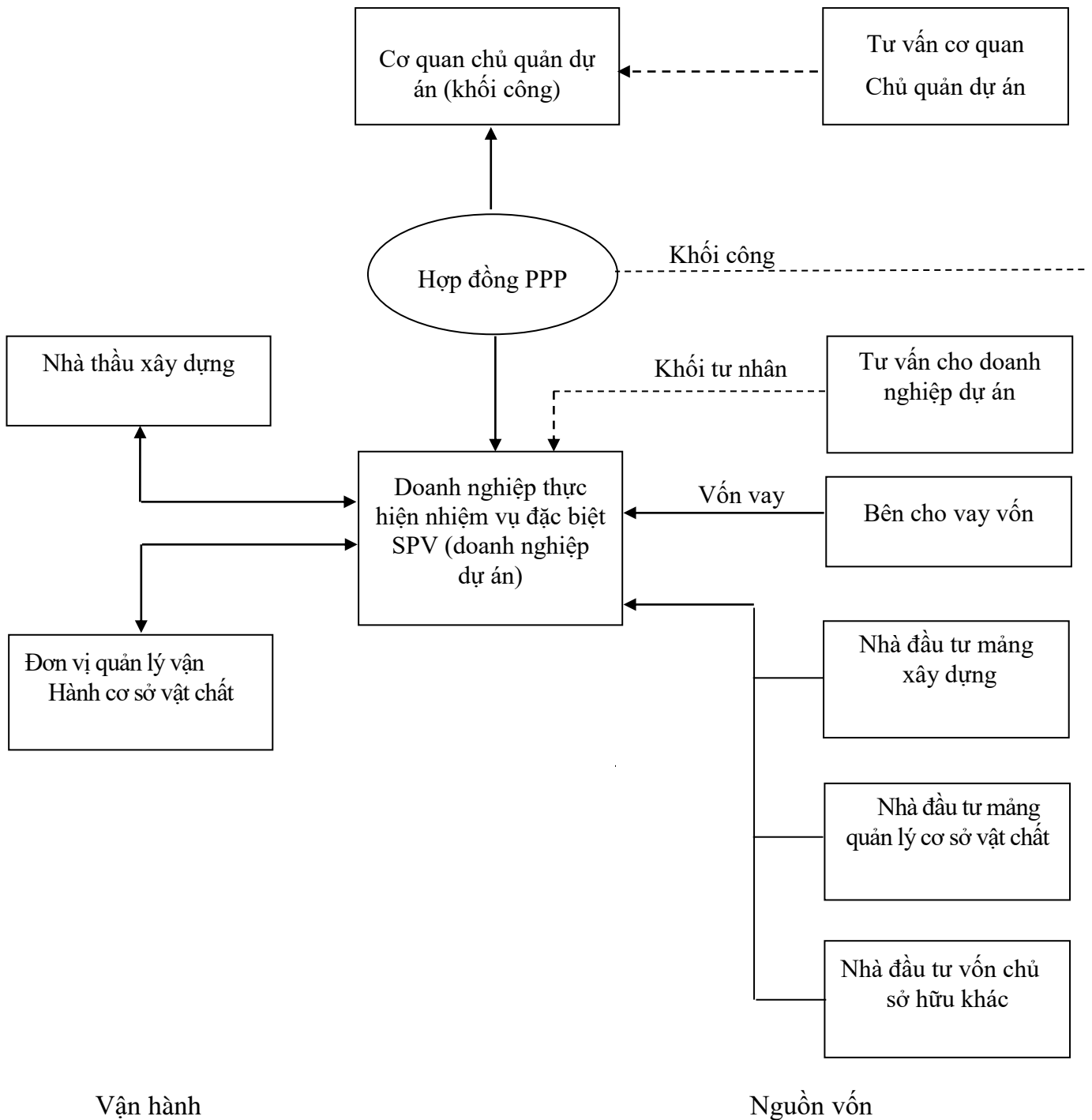
- PPP sẽ giúp cho việc phân bổ và quản lý rủi ro hiệu quả hơn: Đối với mỗi dự án đầu tư xây dựng CSHT nào đều chứa ẩn khá nhiều rủi ro, trong đó có rủi ro về tài chính, rủi ro về thời gian và tiến độ thực hiện, rủi ro về lợi nhuận, rủi ro từ phía khách hàng... Theo Colverson và Perera (2012), một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là việc rủi ro sẽ được phân bổ cho bên thực sự giải quyết các vấn đề tốt hơn trong quá trình quản lý dự án và đảm bảo chi phí tối ưu [76].

- PPP sẽ giúp cho các dự án xây dựng CSHT tiết kiệm chi phí hơn: Đối với mỗi dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức từ vốn nhà nước hay theo hình thức PPP thường theo quy trình từ lập báo cáo kết quả khả thi, thiết kế dự án, trình duyệt dự án, đấu thầu, thực hiện xây dựng công trình, kiểm định, bàn giao và quản lý dự án.

Các dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP thường giao cho các doanh nghiệp tư nhân sử dụng các dịch vụ như hoạt động vận hành, bảo trì, bảo dưỡng công trình trong suốt vòng đời của dự án. Vì vậy, các doanh nghiệp tư nhân sẽ có nhiều giải pháp như: Công nghệ xây dựng công trình, công nghệ kiểm định, công nghệ kinh doanh, nhân lực,... để tối thiểu hóa chi phí trong quá trình vận hành và bảo dưỡng, bảo trì công trình để thực hiện hợp đồng theo hình thức PPP.

2.1.2.4. Các hình thức dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP

Hình thức hợp tác công - tư phân định hợp lý các nhiệm vụ, nghĩa vụ mà mỗi đối tác tham gia dự án phải có trách nhiệm thực hiện trên cơ sở năng lực và nguồn lực của mình. Các bên tham gia dự án đều có những lợi thế, ưu điểm tương đối so với khu vực còn lại khi thực hiện dự án. Đóng góp của đối tác nhà nước trong hình thức hợp tác công tư có thể dưới dạng vốn đầu tư (ngân sách), chuyển giao tài sản, cam kết chính sách (miễn giảm thuế, ưu đãi đầu tư...), đóng góp bằng tài nguyên (đất đai), tài sản cố định trong dự án, hoặc trách nhiệm trong các yếu tố xã hội, môi trường, cộng đồng. Sự đóng góp của đối tác tư nhân thường là vốn đầu tư, kinh nghiệm, chuyên môn về quản lý, khai thác sử dụng công trình có hiệu quả. Sự tham gia và hỗ trợ của nhà nước trong việc nâng cao hiệu quả của dự án mà không làm gia tăng gánh nặng ngân sách đầu tư công là yếu tố then chốt để so sánh hình thức hợp tác công tư với các hình thức đầu tư khác. Điều này thể hiện qua hình vẽ 2.4.



Hình 2.4: Cấu trúc điển hình của một dự án PPP

Nguồn: Chan Wei Sang (2014)[75]

Hiện nay có nhiều cách phân loại hình thức PPP khác nhau. Theo Nghị định 108/2009/NĐ-CP, Nghị định 24/2011/NĐ-CP của Chính phủ Việt Nam thì dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP bao gồm các hình thức: Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao; Hợp đồng Xây dựng- Chuyển giao - Kinh doanh và Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao. Tuy nhiên thực tế hiện nay không chỉ có 3 hình thức hợp tác

PPP mà còn nhiều hình thức hợp tác PPP khác nữa, tác giả đã tìm hiểu và tổng hợp có 7 hình thức hợp tác công tư PPP ở Việt Nam hiện nay, như sau: [18][22].

a) Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT)

Hợp đồng BOT là một loại hợp đồng PPP được ký giữa các Cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư để thực hiện việc xây dựng, kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng trong một thời hạn nhất định. Khi thời gian thực hiện hợp đồng thì nhà đầu tư chuyển giao không bồi hoàn công trình xây dựng đó cho nhà nước.

- Đặc điểm của hình thức BOT:

+ Đây là một mô hình quan trọng thường được nhiều quốc gia sử dụng vì BOT thường được sử dụng để huy động nguồn vốn đầu tư xây dựng CSHT từ khu vực tư nhân trong điều kiện NSNN hạn hẹp.

+ Hình thức BOT sẽ chia sẻ rủi ro tài chính, rủi ro hoạt động xây dựng và quản lý dự án công trình sang các doanh nghiệp tư nhân.

+ Các doanh nghiệp tư nhân khi thực hiện và quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thường tính toán rất kỹ lưỡng từ khâu lập báo cáo khả thi đến khả năng thu phí để đảm bảo lợi nhuận dài hạn nên khi tiến hành ký kết các hợp đồng BOT thì doanh nghiệp sẽ rất chú trọng đến thoả thuận về thời hạn và mức thu phí khai thác công trình CSHT theo hình thức BOT. Trong quá trình khai thác, kinh doanh dự án các doanh nghiệp tư nhân sẽ tính toán kỹ lưỡng độ dài thời gian cần thiết để doanh thu từ công trình BOT trả hết được chi phí vốn đầu tư của doanh nghiệp và tạo ra được một tỷ suất lợi nhuận hợp lý cho việc đầu tư và rủi ro mà doanh nghiệp đó phải chịu trong quá trình ký kết và thực hiện hợp đồng BOT.

+ Để thực hiện và khai thác các dự án xây dựng CSHT theo hình thức BOT, đòi hỏi các bên tham gia phải thực hiện ký kết nhiều hợp đồng từ hợp đồng thuê thiết kế, hợp đồng thi công, hợp đồng kiểm định...Tuy nhiên các hợp đồng chi tiết đó phải thực hiện dựa trên cơ sở pháp lý của hợp đồng BOT đã được ký kết giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Đây là hợp đồng mang tính tiền đề cho việc hình thành doanh nghiệp BOT và việc ký kết các hợp đồng liên quan để thực hiện dự án. Tất cả các thỏa thuận, cam kết và ràng buộc trong hợp đồng BOT sẽ được cụ thể hóa ở các hợp đồng của các doanh nghiệp tham gia vào từng khâu của dự án.

+ Hợp đồng BOT thường đảm bảo thực hiện giai đoạn xây dựng - kinh doanh - chuyển giao công trình. Vì vậy, hợp đồng BOT thường được các bên tham gia gọi là hợp đồng dự án. Tuy nhiên hợp đồng BOT cũng được coi là một hợp đồng

nhượng quyền (Concession), ở đó đối tác tư nhân được nhượng quyền thực hiện xây dựng, kinh doanh chứ không nhất thiết phải trực tiếp thực hiện xây dựng công trình hay kinh doanh dự án. Đối với một số quốc gia phát triển, một số dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP được những nước này quy định là khu vực nhà nước phải có trách nhiệm bảo lãnh ngay từ ban đầu đối với các bên thực hiện dự án. Trong đó có các bên nhận nhượng quyền thực hiện hợp đồng BOT.

+ Đối với nguồn vốn thực hiện hợp đồng BOT của khu vực tư nhân: Các quốc gia cho phép các doanh nghiệp tư nhân có thể tự bỏ toàn bộ vốn xây dựng CSHT hoặc có thể vay vốn từ hệ thống ngân hàng (Đối với Việt Nam, tỷ lệ vốn vay phải theo quy định của nhà nước). Việc tài trợ cho các dự án BOT bởi các bên cho vay thường không phụ thuộc vào giá trị tài sản dùng để bảo lãnh của nhà đầu tư hoặc giá trị tài sản hữu hình của các dự án xây dựng CSHT mà thường phụ thuộc chủ yếu vào tính hiệu quả của các dự án xây dựng CSHT. Hệ thống ngân hàng hay các tổ chức tài chính khác khi cho các doanh nghiệp thực hiện hợp đồng BOT vay thường xem xét và ước lượng tới mức phí các công trình hay nguồn thu của các dự án BOT thay vì chỉ phụ thuộc các nguồn tài sản bảo đảm của doanh nghiệp tư nhân. Điều này cho thấy hình thức đầu tư theo BOT thể hiện tính đặc thù, tính xã hội và mức độ phức tạp khi thực hiện hợp đồng BOT.

+ Hợp đồng BOT thường là một hợp đồng dài hạn (khoảng 20-30 năm).

- *Thông lệ và điều kiện áp dụng:*

+ Phương thức BOT trong xây dựng CSHT là phương thức được áp dụng phổ biến nhất đối với các dự án đầu tư theo hình thức PPP, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông. Hầu hết các dự án BOT đã thực hiện thành công ở nhiều quốc gia trên thế giới như Malaysia, Thái Lan, Mexico và Trung Quốc, Anh, Canada, Ấn Độ...Tuy nhiên, phạm vi CSHT lại được quy định khác nhau ở mỗi quốc gia. Ví dụ như ở Anh, Ấn Độ,...không giới hạn CHST, kể cả hạ tầng kinh tế (hệ thống giao thông, nhà máy nhiệt điện, nhà máy xử lý rác, nước thải...) và hạ tầng xã hội (trường học, bệnh viện,...). Tuy nhiên một số nước khác lại quy định phạm vi xây dựng dự án CSHT theo hình thức BOT và họ chỉ cho phép thực hiện các hợp đồng BOT ở các lĩnh vực về hạ tầng kinh tế chứ không cho phép thực hiện hợp đồng BOT với hệ thống hạ tầng xã hội. Còn tại Việt Nam từ lúc thực hiện chương trình xã hội hóa, các hợp đồng BOT không chỉ thực hiện đối với hạ tầng kinh tế mà cũng đang xem xét và thực hiện đối với các dự án y tế, giáo dục.

+ Để đảm bảo điều kiện thực hiện dự án theo hợp đồng BOT, nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân đều nhận thức, đánh giá những lợi thế, thuận lợi, hạn chế và

nguyên nhân hạn chế của các dự án theo BOT. Các bên tham gia BOT thường tính toán và dự báo về có quyết định, thoả thuận BOT. Các dự án BOT phải phù hợp về vốn đầu tư, thời hạn hợp đồng cũng như các điều khoản ràng buộc khác mà các bên liên quan đã ký kết.

b) Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO)

Hợp đồng BTO là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Khi các công trình được xây dựng và kiểm định xong thì nhà đầu tư chuyển giao công trình xây dựng đó cho nhà nước. Ngoài ra, nhà nước cũng dành cho nhà đầu tư quyền kinh doanh công trình xây dựng đó trong một thời hạn nhất định để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận. Các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư BTO có những đặc điểm sau:

+ Hình thức đầu tư BTO đó là việc tài trợ của khu vực tư nhân trong tất cả các giai đoạn xây dựng công trình CSHT từ khâu thiết kế, xây dựng và khai thác dự án. Trong khi đó, khu vực nhà nước có thể khai thác lợi thế của khu vực tư nhân về vốn đầu tư, khả năng xây dựng công trình, công nghệ triển khai và hiệu quả kinh doanh dự án...mà vẫn nắm quyền sở hữu tài sản.

+ Hình thức đầu tư BTO sẽ kết hợp quá trình đấu thầu thiết kế - xây dựng - khai thác công trình xây dựng CSHT trong một hợp đồng. Vì vậy hợp đồng BTO sẽ giúp các bên tham gia mất ít giao dịch hơn và trách nhiệm của nhà thầu cũng sẽ cao hơn.

+ Hình thức đầu tư BTO sẽ thực sự khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân hoàn thành kịp thời và đúng tiến độ các dự án. Từ đó các dự án BTO được đảm bảo hiệu quả về tài chính, hiệu quả hoạt động và chất lượng dịch vụ công trình. Hình thức đầu tư BTO sẽ kết hợp được năng lực và kinh nghiệm thực hiện dự án xây dựng CSHT của các doanh nghiệp tư nhân.

+ Sau khi xây dựng và chuyển giao quyền sở công trình xây dựng cho nhà nước, các doanh nghiệp tư nhân được quyền khai thác, kinh doanh thông qua một thoả thuận cho thuê/nhượng quyền khai thác dài hạn. Trong trường hợp vốn đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân được thanh toán ngay khi công trình đã hoàn thành hoặc sau thời gian bảo đảm (chuyển giao) thì giai đoạn khai thác, kinh doanh có tính chất giống với hợp đồng cho thuê (Leasing)/nhượng quyền khai thác (Franchise). Còn trong trường hợp vốn đầu tư của khu vực tư nhân được thu hồi thông qua việc thu phí từ quá trình khai thác thì hợp đồng BTO sẽ có tính chất gần giống với hợp đồng BOT trong giai đoạn vận hành (operate).

+ Đối với các dự án BTO, việc phân chia lợi ích của mỗi bên trong quá

trình vận hành, khai thác sử dụng công trình sẽ được quy định rất chi tiết trong hợp đồng BTO.

+ Hình thức đầu tư BTO mặc dù có những ưu điểm nhất định, song thực tế các doanh nghiệp tư nhân tham gia ký kết hợp đồng thường ít hơn so với đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức BOT hay BOT.

+ Hình thức đầu tư BTO được áp dụng tương đối rộng rãi hiện nay trên thế giới trong các lĩnh vực như: hệ thống giao thông đường bộ, hệ thống cấp nước, trụ sở của các cơ quan nhà nước, sân bay... Tuy nhiên tại Việt Nam hiện nay vẫn chủ yếu thực hiện đối với xây dựng trụ sở UBND các cấp và hệ thống cấp nước sạch.

c) Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT)

Hợp đồng BT là hợp đồng 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 công trình CSHT được xây dựng xong, nhà đầu tư có trách nhiệm chuyển giao công trình xây dựng CSHT đó cho nhà nước. Để đảm bảo lợi nhuận cho các nhà đầu tư tư nhân, nhà nước sẽ tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện thêm dự án khác để đảm bảo thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận cho doanh nghiệp tư nhân hoặc nhà nước sẽ thanh toán cho nhà đầu tư tư nhân theo những thoả thuận cụ thể trong hợp đồng BT đã được ký kết giữa nhà nước và nhà đầu tư.

d) Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO)

Hợp đồng BOO là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Theo đó, sau khi công trình xây dựng CSHT được hoàn thành đảm bảo thời gian, tiến độ và chất lượng thì nhà đầu tư có thể được quyền sở hữu và kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định. Hợp đồng BOO có những đặc điểm cơ bản sau:

+ Khi thực hiện xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư BOO thì các doanh nghiệp tư nhân phải bỏ toàn bộ chi phí xây dựng, vận hành và bảo trì công trình. Các công trình BOO phải đảm bảo tiêu chuẩn về thời gian, tiến độ và chất lượng công trình dự án giống như các dự án PPP khác.

+ Sau khi xây dựng xong, doanh nghiệp tư nhân được quyền vận hành và sở hữu tài sản trong suốt vòng đời của nó mà không có nghĩa vụ phải chuyển giao công trình đó cho nhà nước. Thời gian sở hữu tài sản thực hiện theo cam kết giữa nhà nước và doanh nghiệp tư nhân.

+ Khi khai thác dự án BOO, các doanh nghiệp tư nhân được quyền tự quyết về tiền thu phí, tiền thuê và tiền sử dụng dịch vụ khác. Doanh nghiệp tư nhân tự tính toán để đảm bảo được chi phí đã đầu tư, chi phí vận hành và lợi nhuận trong khoảng

thời gian được sở hữu tài sản.

+ Mặc dù có quyền sở hữu tài sản sau khi xây dựng công trình BOO xong nhưng các quyết định đối với tài sản có thể bị hạn chế khi thi hành bởi những điều khoản ràng buộc đã kí kết hợp đồng BOO với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Khi hợp đồng BOO vẫn còn giá trị, doanh nghiệp tư nhân phải tiếp tục kinh doanh phù hợp với những cam kết đã được xác định trong thỏa thuận hợp đồng BOO mà nhà nước và doanh nghiệp tư nhân đã ký trước đó.

- Hình thức đầu tư theo BOO thường được sử dụng trong các lĩnh vực như năng lượng, môi trường,...ở nhiều quốc gia trên thế giới. Đây cũng là hình thức chủ yếu trong lĩnh vực năng lượng như nhiệt điện, nước sạch hay xử lý rác thải ở Việt Nam trong những năm qua. BOO là hình thức đầu tư cần được tiếp tục mở rộng và phát triển hơn nữa, bởi vì:

Thứ nhất, mặc dù nhà nước không tài trợ trực tiếp cho các doanh nghiệp tư nhân nhưng nhà nước thường có các chính sách về ưu đãi tài chính, miễn thuế,...

Thứ hai, nhà nước có thể áp dụng phương thức BOO này để thị trường về đầu tư và kinh doanh lĩnh vực CSHT đó trở nên phát triển và công bằng hơn.

e) Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL)

Hợp đồng BTL là một dạng hợp đồng theo đầu tư PPP, được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Khi công trình xây dựng CSHT được hoàn thành, nhà đầu tư sẽ chuyển giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà nước sẽ cấp cho nhà đầu tư tư nhân được quyền cung cấp dịch vụ trên trong quá trình vận hành, khai thác công trình xây dựng CSHT đó trong một thời hạn nhất định. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi thuê dịch vụ cho nhà đầu tư tư nhân phải có trách nhiệm thanh toán cho nhà đầu tư theo các điều kiện và thỏa thuận tại hợp đồng BTL.

f) Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT)

Hợp đồng BLT là một hình thức của hợp đồng PPP, hợp đồng BLT các bên tham gia gồm cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư thực hiện ký kết để xây dựng các loại công trình kết cấu hạ tầng. Khi công trình xây dựng CSHT được hoàn thành, nhà đầu tư được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở vận hành, khai thác công trình đó trong một thời hạn nhất định. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo các cam kết tại hợp đồng BLT. Tuy nhiên khác với BTL thì khi nhà đầu tư tư nhân hết thời hạn cung cấp dịch vụ, nhà đầu tư tư nhân chuyển giao công trình xây dựng CSHT đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

g) *Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (O&M)*

Hợp đồng O&M là một hình thức của hợp đồng PPP, hợp đồng O&M được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư tư nhân để kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình xây dựng CSHT trong một khoảng thời hạn nhất định. Việc kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình sẽ được các bên tham gia thực hiện dự án thỏa thuận, cam kết và phân định rõ ràng về giá bán cũng như các chi phí vận hành, bảo dưỡng, bảo trì công trình cũng như trách nhiệm của các bên.

2.2. Quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư

2.2.1. Phân định khái niệm quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP

2.2.1.1. Khái niệm về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT

Quản lý dự án xuất hiện vào những năm đầu thế kỷ XX với sự ra đời của học thuyết quản lý khoa học của Frederick Winslow Taylor (1856 - 1916) và là nguyên mẫu đầu tiên cho các công cụ quản lý dự án hiện đại. Theo Frederick Winslow Taylor, “*Quản lý dự án đầu tư là quá trình áp dụng các hiểu biết, kỹ năng, công cụ và công nghệ vào các hoạt động, công việc để đạt được các mục tiêu, yêu cầu đối với dự án*”. Theo khái niệm này, quản lý dự án đầu tư bao gồm 5 quá trình gồm: Hình thành ý tưởng; Lập kế hoạch; Thực hiện; Theo dõi và kiểm soát; Kết thúc dự án.

Theo Luật Xây dựng (2014), quản lý dự án đầu tư xây dựng bao gồm quản lý về phạm vi, kế hoạch công việc; khối lượng công việc; chất lượng xây dựng; tiến độ thực hiện; chi phí đầu tư xây dựng; an toàn trong thi công xây dựng; bảo vệ môi trường trong xây dựng; lựa chọn nhà thầu và hợp đồng xây dựng; quản lý rủi ro; quản lý hệ thống thông tin công trình và các nội dung cần thiết khác.

Quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT là quá trình từ khâu lập dự án, thẩm định dự án, điều phối các nguồn lực để xây dựng và vận hành dự án và kiểm tra, giám sát quá trình hình thành, phát triển và kết thúc của dự án nhằm đảm bảo cho dự án xây dựng CSHT hoàn thành đúng thời hạn, trong phạm vi ngân sách đã được phê duyệt, đạt được các yêu cầu về kỹ thuật và chất lượng sản phẩm dịch vụ, bằng những phương pháp, điều kiện tốt nhất cho phép.

2.2.1.2. Khái niệm về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thường là sự phối hợp giữa khu vực công và khu vực tư trong quá trình lập kế hoạch tổng thể, điều phối thời gian, nguồn lực và giám sát quá trình thực hiện của dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP từ khi bắt đầu đến khi kết thúc nhằm đảm bảo cho dự án hoàn thành đúng thời

hạn, trong phạm vi ngân sách được duyệt, đạt được các yêu cầu đã định về tiến độ, chi phí và chất lượng sản phẩm dịch vụ, bằng những phương pháp, điều kiện tốt nhất. Mục tiêu của các dự án đầu tư theo hình thức PPP là sự gia tăng của khu vực tư nhân vào xây dựng cơ sở hạ tầng, sử dụng hiệu quả vốn nhà nước, đảm bảo dự án hoạt động trong khuôn khổ pháp lý, đúng hướng, đúng tiến độ.

Vì vậy, có thể hiểu rằng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là quá trình từ khâu lập chiến lược, quy hoạch, tổ chức bộ máy, lập dự án PPP, thẩm định dự án PPP, điều phối các nguồn lực để xây dựng, vận hành dự án PPP và kiểm tra, giám sát quá trình hình thành, phát triển của dự án PPP nhằm đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư cũng như đảm bảo dự án PPP hoàn thành đúng thời hạn, trong phạm vi ngân sách đã được phê duyệt, đạt được các yêu cầu về kỹ thuật và chất lượng sản phẩm dịch vụ, bằng những phương pháp, điều kiện tốt nhất cho phép.

2.2.2. Mục tiêu, nguyên tắc, yêu cầu và tiêu chí đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP

2.2.2.1. Mục tiêu của quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP

Mục tiêu của quản lý dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP gồm: mục đích tối cao mà hoạt động quản lý dự án hướng tới, mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể. Quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là một cách thức quản lý dự án riêng biệt, bởi sự tham gia dự án có nhiều thành phần (các nhà đầu tư, nhà nước), với nhiều hình thức đầu tư khác nhau (BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT, O&M). Dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP có cơ cấu xây dựng được quản lý như đối với dự án sử dụng vốn Nhà nước ngoài ngân sách. Trong khi vốn ngoài ngân sách bao gồm rất nhiều loại vốn khác nhau: Vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài, vốn đầu tư từ những nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa được đưa vào cân đối ngân sách Nhà nước, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương. Các dự án áp dụng hình thức PPP là sự hỗn hợp về vốn từ các nhà đầu tư, từ Nhà nước, từ quỹ bù đắp tài chính dự án và từ nguồn hỗ trợ phát triển dự án.

2.2.2.2. Nguyên tắc quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Để đảm bảo quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thì cần đảm bảo các nguyên tắc sau đây:

- Dự án đầu tư xây dựng được quản lý thực hiện theo kế hoạch, chủ trương đầu tư xây dựng và quy định của pháp luật của nhà nước.

- Phải quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước, của

người quyết định đầu tư, chủ đầu tư và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến thực hiện các hoạt động đầu tư xây dựng của dự án.

- Quản lý thực hiện dự án phải phù hợp với loại nguồn vốn sử dụng để đầu tư xây dựng và các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP phải được quản lý chặt chẽ, toàn diện, theo đúng trình tự để bảo đảm mục tiêu đầu tư, chất lượng, tiến độ thực hiện, tiết kiệm chi phí và các tác động của dự án đến cảnh quan, môi trường, an toàn cộng đồng, quốc phòng, an ninh và hiệu quả của dự án PPP.

- Quản lý dự án đầu tư dự án PPP phải đảm bảo quyền lợi và phân định rõ ràng cho các bên tham gia đầu tư. Các bên tham gia đầu tư cần đảm bảo quá trình quản lý dự án PPP hướng đến đúng mục đích, đối tượng, tiết kiệm, hiệu quả, dân chủ công khai và minh bạch.

2.2.2.3. Những yêu cầu cơ bản đối với quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

a) Yêu cầu cơ bản về xây dựng quy trình cho quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Đối với nền kinh tế thị trường thì việc huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân kết hợp với nguồn vốn ngân sách nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế nói chung và phát triển hệ thống CSHT nói riêng là một xu hướng gần như tất yếu trong thời kỳ hội nhập, trong đó có Việt Nam. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần phải xây dựng quy trình cơ bản cho việc quản lý dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP theo tiêu chuẩn quốc tế và những đặc trưng tại Việt Nam, từ việc thiết kế, đấu thầu, xây dựng, vận hành dự án đến việc đánh giá mức độ rủi ro, lợi ích, chi phí của các bên tham gia thực hiện dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Thứ nhất, theo cách tổng hợp và sắp xếp của tổ chức Department of Economic Affairs (2011), quy trình cho quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thông thường gồm bốn giai đoạn sau [78]:

- *Giai đoạn 1*: Xác định các dự án đầu tư theo hình thức PPP (PPP Identification). Trong giai đoạn này, các công việc cần thực hiện gồm có: Lập chiến lược, kế hoạch, tổ chức thực hiện từ việc phân tích tiềm khả thi của dự án, phân tích báo cáo khả thi, phân tích tài chính, kiểm tra tính phù hợp của các dự án đầu tư theo PPP,...

- *Giai đoạn 2*: Giai đoạn phát triển dự án. Trong giai đoạn này bao gồm các công việc cụ thể sau: chuẩn bị dự án (bao gồm phân tích tính khả thi về mặt kỹ thuật, mức độ bền vững tài chính, thiết kế), cấu trúc dự án, chuẩn bị các tài liệu, văn bản cho hợp đồng theo hình thức PPP để trình duyệt dự án.

- *Giai đoạn 3:* Giai đoạn đấu thầu xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Giai đoạn này bao gồm việc tổ chức và lựa chọn nhà thầu cho dự án xây dựng theo hình thức PPP. Việc đấu thầu các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP cần được diễn ra công khai, minh bạch, các bên tham gia đấu thầu có trách nhiệm giải trình. Trong khi đó nhà nước không phân biệt và đảm bảo tính cạnh tranh cho các bên tham gia đấu thầu để từ đó khuyến khích được sự tham gia của khu vực tư nhân có tiềm năng và năng lực thực hiện dự án. Từ đó các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP sẽ gây dựng được niềm tin của các nhà thầu cũng như cộng đồng về đấu thầu trong các dự án PPP.

- *Giai đoạn 4:* Quản lý và giám sát thực hiện hợp đồng theo hình thức đầu tư PPP. Quá trình quản lý, kiểm tra, giám sát và xử lý các vi phạm trong quá trình thực hiện và vận hành PPP là giai đoạn quan trọng để thực hiện PPP. Việc tổ chức bộ máy, tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm là những tác vụ cụ thể cho các nhà quản lý dự án trong quá trình thực hiện hợp đồng PPP.

Thứ hai, dựa trên các yêu cầu xây dựng một quy trình cho các dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP của tổ chức Department of Economic Affairs (2011), luận án đề xuất các yêu cầu đối với quản lý dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP ở Việt Nam gồm 3 giai đoạn như sau:

- *Giai đoạn thứ nhất :* Xác định các dự án xây dựng CSHT cụ thể theo hình thức đầu tư PPP (PPP identification). Để xác định số lượng cũng như hình thức xây dựng dự án trong các lĩnh vực CSHT cụ thể. Các tác nghiệp cần thực hiện như: Lập chiến lược xây dựng dự án, phân tích tiền khả thi của dự án xây dựng CSHT, phân tích báo cáo kết quả khả thi, phân tích tài chính của dự án xây dựng CSHT, kiểm tra tính phù hợp với điều kiện cũng như năng lực thực hiện của các bên tham gia xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP,...

- *Giai đoạn thứ hai:* Thực hiện quá trình đấu thầu, quản lý và giám sát hợp đồng theo PPP.

+ Quá trình phát triển (chuẩn bị): Trong giai đoạn này bao gồm các nhiệm vụ sau: chuẩn bị dự án (bao gồm phân tích tính khả thi về mặt kỹ thuật và mức độ vững chắc tài chính), cấu trúc của dự án, chuẩn bị các tài liệu, văn bản cho hợp đồng để thực hiện trình phê duyệt dự án lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Quá trình đấu thầu: Giai đoạn này bao gồm việc tổ chức đấu thầu và lựa chọn nhà thầu cho dự án xây dựng CSHT. Việc đấu thầu nhà nước cần đảm bảo được việc đấu thầu diễn ra minh bạch, các bên có trách nhiệm giải trình. Nhà nước không phân biệt và đảm bảo tính cạnh tranh, công bằng cho các bên tham

gia đầu thầu nhằm khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân.

+ Quá trình quản lý và giám sát hợp đồng xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP: Quá trình quản lý và giám sát phải dựa trên chiến lược, kế hoạch để từ đó sắp xếp bộ máy và điều khiển bộ máy thực hiện theo đúng chiến lược và kế hoạch đã quy định trước đó.

- *Giai đoạn thứ ba:* Khai thác hoặc bàn giao dự án PPP. Tùy thuộc vào các loại hợp đồng về PPP mà các bên tham gia đã ký kết trước đó như: BOT, BTO, BT, BOO, BLT, BTL hay B&O thì khi khai thác dự án hoặc bàn giao dự án phải thực hiện đúng theo yêu cầu của hợp đồng đã ký kết giữa các bên thực hiện xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP.

b) Các yêu cầu về thể chế thực hiện PPP

Để đảm bảo các yêu cầu về thể chế thực hiện PPP hay nói cách khác là hoàn thiện hơn nữa khung pháp lý về PPP nhằm tạo ra cơ sở pháp lý cao nhất, thống nhất, đồng bộ cho hoạt động xã hội hóa các lĩnh vực xây dựng CSHT. Các yêu cầu cụ thể:

Thứ nhất, các dự án PPP đòi hỏi yêu cầu xây dựng một quy định điều tiết thống nhất cho các đối tượng khác nhau mà cao nhất là hệ thống luật về PPP. Việc sử dụng quá nhiều quy định để thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP sẽ làm cho quá trình quản lý dự án hiệu quả không cao và xảy ra sự chông chéo trong phân cấp quản lý dự án PPP. Vậy nên để quản lý hiệu quả các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thì đòi hỏi nhà nước phải xây dựng được hệ thống Luật pháp về PPP nhằm đảm bảo cho các dự án có được một đầu môi pháp lý cho các bên tham gia dự án PPP như nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và cộng đồng.

Các dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP thường có rất nhiều hình thức, tùy thuộc vào tính chất cũng như lợi ích của từng lĩnh vực CSHT. Vì vậy, cần phải thiết lập được khung khổ pháp lý điều chỉnh mỗi hình thức đầu tư, bao gồm các quy định, thể chế cho các hình thức cụ thể đối với BOT, BT, BTO, BOO, DBFO, BLT, BTL và O&M... Đây là yêu cầu vô cùng quan trọng để từ đó tổng hợp và xây dựng nên hệ thống luật pháp hay quy định cụ thể đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP nói chung. Từ đó đảm bảo cho các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP đảm bảo hiệu quả, tiến độ, thời gian, chất lượng và dịch vụ cung cấp.

Việc xây dựng một hệ thống luật pháp về đầu tư theo hình thức PPP không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước mà còn tạo dựng niềm tin cho các doanh nghiệp tư nhân, giúp cho các doanh nghiệp xác định được phạm vi, quyền hạn và trách nhiệm dựa trên khuôn khổ pháp luật đó. Từ đó, các doanh nghiệp tư

nhân sẽ xác định được nhu cầu thị trường cũng như giảm thiểu được những rủi ro do các quy định luật pháp và các doanh nghiệp tư nhân sẽ xác định được loại hình CSHT nào để đầu tư theo hình thức PPP và có sự chuẩn bị tốt nhất về năng lực thực hiện các dự án PPP đó. Hệ thống pháp luật hay các quy định về PPP thường được các quốc gia phát triển ban hành với mục tiêu hết sức rõ ràng và hạn chế điều chỉnh trong khoảng thời gian tương đối dài sao cho phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp cũng như đảm bảo lợi ích và giảm thiểu rủi ro cho các bên tham gia PPP.

- *Thứ hai*, quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thường yêu cầu nhà nước và nhà đầu tư tư nhân phải xác định rõ ràng hình thức, cấu trúc và cách thức quản lý dự án sao cho phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội của từng địa phương, từng khu vực trong mỗi giai đoạn khác nhau. Đối với những dự án xây dựng CSHT theo nhiều hình thức của PPP trong nhiều lĩnh vực như giao thông, năng lượng, y tế, giáo dục,...sẽ liên quan chặt chẽ đến các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông Vận tải, UBND các tỉnh,...thì việc phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP (ở Việt Nam là Ban chỉ đạo PPP) cần phải tương đối độc lập và đảm bảo sự kết hợp chặt chẽ với các cơ quan chuyên ngành trên.

Kinh nghiệm ở một số quốc gia cho thấy, Nhà nước cũng không quá cần thiết để thành lập một cơ quan quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP độc lập. Các nước đó căn cứ vào tình hình thực tế mà các ngành khác nhau có thể tự quản lý các dự án đó. Trong trường hợp này các thể chế, quy định quản lý dự án cần được các cơ quan chuyên ngành xác định rõ ràng và thiết lập được mối quan hệ đối tác tốt với các nhà đầu tư. Đồng thời phải có trách nhiệm báo cáo với Chính phủ tình hình thực hiện quản lý các dự án đó.

c) Các yêu cầu đảm bảo về hoạt động thương mại, tài chính và kinh tế đối với các dự án PPP

- *Yêu cầu về hoạt động thương mại*: Trước khi thực hiện ký kết hợp đồng theo các hình thức của PPP đối với dự án trong các lĩnh vực xây dựng CSHT cụ thể thì yêu cầu về đảm bảo hoạt động thương mại luôn được các bên tham gia xem xét và tính toán kỹ lưỡng. Để đảm bảo về thương mại thì các bên phải xây dựng mối quan hệ tương đối chặt chẽ trong quá trình thiết lập hệ thống tính hóa đơn, cơ sở dữ liệu về khách hàng, tình trạng các khoản phải thu và các thỏa thuận cấp vốn,...Thực hiện tốt yêu cầu đảm bảo về thương mại giúp cho quá trình hợp tác giữa khu vực tư nhân và khu vực nhà nước diễn ra suôn sẻ trong quá trình thực hiện và quản lý dự án PPP.

- *Yêu cầu về tài chính:* Trong quá trình thực hiện các dự án PPP, vấn đề đảm bảo yêu cầu về tài chính mà cụ thể là nguồn vốn đầu tư luôn được các bên tính toán kỹ càng và quan tâm. Bản chất của PPP trong xây dựng CSHT là do nhà nước thiếu vốn để thực hiện, trong khi các doanh nghiệp tư nhân lại mong muốn ở các dự án PPP là lợi nhuận trong dài hạn. Vì vậy, các bên luôn xem xét và đánh giá vấn đề tài chính trong quá trình thương thảo hợp đồng PPP. Ngoài ra, để đảm bảo khả năng thu hồi vốn cũng như lợi nhuận của doanh nghiệp thì việc xác định giá các dịch vụ công cũng là một yêu cầu quan trọng. Việc xác định được mức giá dịch vụ công một cách hợp lý cần đảm bảo: Mức giá các dịch vụ công phải không quá cao và mức giá cũng không được quá thấp để không hấp dẫn được những nhà đầu tư tư nhân thực sự có năng lực.

Thực tế các dự án xây dựng CSHT đầu tư theo hình thức PPP có thời gian thu hồi vốn dài, chứ chưa nói đến đảm bảo lợi nhuận. Vì vậy, quá trình xác định mức giá dịch vụ công cần phải chú ý đến yếu tố lạm phát trong tương lai. Bên cạnh đó, nhà nước phải có trách nhiệm thẩm định tất cả các khoản góp vốn đầu tư của các bên tham gia như hỗ trợ thuế, đất đai, phí giải phóng mặt bằng,... Các khoản vốn góp này phải được thẩm định chính xác để tránh cho việc quản lý dự án PPP làm thất thoát tài sản và phải các bên phải tránh việc định giá sai tài sản.

- *Yêu cầu về kinh tế:* Quản lý dự án PPP cần phải có những phân tích tác động của các dự án PPP đến NSNN, đến lĩnh vực ngành nghề, văn hóa, đến vùng miền địa lý, khả năng tiêu thụ... để các bên tham gia nhận định, đánh giá và dự báo tốt hơn nhằm đảm bảo lợi ích của các bên. Việc đánh giá tốt sẽ giúp cho các bên ứng biến được với tình hình thực tế và chủ động được từ những biến đổi trong tương lai của nền kinh tế vĩ mô, của từng vùng miền và của từng địa phương. Ngoài ra, đảm bảo yêu cầu này sẽ giúp cho các nhà đầu tư tư nhân ngày càng tin tưởng và thu hút họ tham gia các dự án PPP. Từ đó các mối quan hệ giữa các bên tham gia thực hiện dự án PPP ngày càng khăng khít và chặt chẽ hơn trong quá trình quản lý dự án.

d) Các yêu cầu về tham vấn các bên liên quan đến quản lý dự án PPP

Yêu cầu tham vấn các bên liên quan đến quá trình quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP là hết sức cần thiết. Các cơ quan quản lý dự án cần tổ chức tham vấn cộng đồng, các nghiệp đoàn và doanh nghiệp từ quá trình xây dựng Luật, lập dự án đến triển khai dự án, giúp cho các nhà đầu tư tin tưởng vào tính khả thi của dự án.

Khi các bên tham gia quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP không có sự tham gia trao đổi thông tin, chia sẻ kinh nghiệm, thảo luận... để học hỏi

và tạo nên sự đồng thuận thì có thể dẫn đến những xung đột lợi ích, mâu thuẫn và làm cản trở quá trình thực hiện và quản lý dự án.

Sự tham vấn của các bên không chỉ ở góc độ chung mà còn cần cả những sự tham vấn về tư vấn thiết kế, xây dựng, kiểm định chất lượng công trình xây dựng CSHT và quản lý dự án sẽ khiến cho các bên có cách thức tiếp cận và cách thức giải quyết vấn đề phát sinh trở nên đa dạng và hiệu quả hơn. Việc tham gia của các bên tham gia trong đó có vai trò của cộng đồng, nhất về phía người dân sẽ sử dụng các dịch vụ công đó sẽ tạo cho họ cảm giác được nhà nước và doanh nghiệp tôn trọng. Vì vậy quá trình quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP cần nhận được sự ủng hộ của cộng đồng dân cư.

Tuy nhiên sự tham vấn trong quá trình quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP có thể tốn rất nhiều thời gian và việc các bên tham gia tham vấn có thể không thống nhất và nếu xấu hơn có thể dẫn đến xung đột. Vì vậy các bên tham gia thực hiện dự án phải đảm bảo mục tiêu và cách thức thực hiện dự án PPP sao cho phù hợp với cộng đồng. Quá trình tham vấn đối với các dự án PPP có thể có khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh và đặc điểm của từng vùng, từng địa phương, từng dự án cụ thể nhưng quy trình của tham vấn trong các dự án PPP phải đảm bảo yêu cầu về: quá trình nghiên cứu ý kiến các bên, tham vấn các bên liên quan đến dự án PPP, đánh giá nhận thức của cộng đồng để từ đó định hướng cộng đồng về vai trò quan trọng của các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.

e) Yêu cầu về đảm bảo môi trường

Trong quá trình quản lý dự án PPP trong các dự án xây dựng CSHT cần phải rất chú ý đến đảm bảo môi trường, đặc biệt các dự án PPP về nhiệt điện, hệ thống xử lý chất rắn,... Bởi các dự án này ảnh hưởng rất lớn đến môi trường tự nhiên và đời sống của người dân.

2.2.3. Nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Nội dung quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP được tác giả tổng hợp, tiếp cận dưới góc độ quản lý nhà nước theo căn cứ vào Điều 9 Nghị định 15/2015/NĐ-CP, cũng như tiếp cận theo chu trình quản lý dự án như sau[24]:

2.2.3.1. Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là quá trình sắp xếp và quản lý các công tác nhằm hoàn thành mục tiêu của dự án PPP. Đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là một chức năng quan trọng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trên góc độ kinh tế đó là quá trình định hướng đường lối phát

triển và thiết lập các kế hoạch ngắn hạn và dài hạn nhằm thực hiện dự án PPP.

Trước hết, khâu lập chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư phải căn cứ dựa trên hệ thống Luật pháp, Nghị định, Thông tư hướng dẫn, các Quyết định phê duyệt Quy hoạch, Kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, địa phương liên quan đến dự án. Ngoài ra còn dựa trên các chính sách khác như chính sách xúc tiến đầu tư, chính sách tài chính, chính sách đất đai, chính sách môi trường và các chính sách khác.

Việc phân tích bối cảnh chung về kinh tế - xã hội của quốc gia và địa phương, các điều kiện, môi trường tự nhiên, sự phù hợp của dự án đối với các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, địa phương và ngành, lĩnh vực và nhận định được các lợi ích dự kiến của các bên tham gia quản lý dự án PPP là hết sức quan trọng.

Đánh giá đúng điều kiện kinh tế- xã hội sẽ giúp cho quá trình hoạch định dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP phân tích chính xác hơn nhu cầu sử dụng công trình dự án, sản phẩm hoặc dịch vụ cung cấp; dự báo tốc độ tăng trưởng nhu cầu trong tương lai. Ngoài ra nhà hoạch định cũng xây dựng được các kịch bản về nhu cầu (tối đa, trung bình, tối thiểu) trong suốt vòng đời dự án PPP.

Thứ hai, việc lập chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT phải có quan điểm, định hướng xuyên suốt và đảm bảo các mục tiêu phù hợp với tối ưu nguồn lực thực hiện dự án PPP trong trung và dài hạn.

Quan điểm phát triển dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP: Chính phủ cần cần thể hiện rõ ràng cam kết dài hạn và ổn định đối với việc phát triển PPP. Quan điểm phát triển PPP trong xây dựng hạ tầng cơ sở thường bao gồm hai khía cạnh cốt lõi: Định hướng phát triển dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP phải phù hợp với định hướng phát triển kinh tế nói chung, và phát triển các lĩnh vực của cơ sở hạ tầng nói riêng như: Điện lực, trường học, hệ thống giao thông, y tế.... của quốc gia và từng địa phương cụ thể; Cam kết và ủng hộ rõ ràng, nhất quán về mặt chính trị của nhà nước đối với dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Thứ ba, về mục tiêu dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP: Dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thường hướng tới các mục tiêu tổng thể và mục tiêu cụ thể.

Đối với mục tiêu tổng thể: đóng góp của dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP vào việc thực hiện các Mục tiêu chung của quốc gia; những lợi ích dự án đóng góp cho kinh tế - xã hội của quốc gia, địa phương và ngành, lĩnh vực.

Đối với mục tiêu cụ thể: các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP phải đảm

bảo: số lượng đối tượng hưởng lợi từ dự án; quy mô, công suất dự án cần đạt được để đáp ứng nhu cầu sử dụng, mức tăng vốn đầu tư tư nhân đóng góp vào dự án; mức tăng số lượng nhà đầu tư tham gia dự án; mức tăng tỷ trọng công trình được xây dựng theo hình thức PPP; mở rộng quy mô, số lượng dự án; nâng cao năng lực các bên tham gia dự án và xác định loại hình CSHT cần thu hút dự án PPP theo thứ tự ưu tiên; xác định tốc độ phát triển các dự án trong từng giai đoạn.

Thứ tư, quá trình hoạch định dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP phải đánh giá được tác động của các dự án đó đến môi trường, xã hội và an ninh quốc phòng. Các dự án xây dựng giao thông, nhiệt điện, nước sạch,...thực hiện theo PPP phải dựa trên pháp luật về môi trường, bởi vì các dự án này sử dụng tài nguyên thiên nhiên làm yếu tố đầu vào chính, vậy nên phân tích chi tiết về tác động của dự án đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên sẽ giúp tìm ra các biện pháp giảm thiểu tác động tiêu cực của các dự án PPP.

Thứ năm, lập các chiến lược, kế hoạch cho nguồn lực thực hiện dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP. Các nguồn lực ở đây bao gồm nguồn vốn huy động, nguồn nhân lực, các kế hoạch tổ chức quản lý dự án theo PPP.

Đối với nguồn vốn huy động cho quản lý dự án PPP: Ngoài các nguồn vốn từ NSNN thì các cơ quan quản lý dự án PPP thường huy động các nguồn vốn hợp pháp từ các nhà đầu tư tư nhân và phải phù hợp với quy định của pháp luật ngân sách, pháp luật về quản lý nợ công và các quy định của pháp luật khác có liên quan. Ngoài ra để đảm bảo hiệu quả nguồn vốn đầu tư cho nhà đầu tư tư nhân thì cần có thể ước lượng được mức sinh lời của các nhà đầu tư. Trong đó việc xác định lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư là hết sức quan trọng. Thông thường đối với các dự án PPP mức sinh lời sẽ được tính từ thời điểm dự án PPP được cấp có thẩm quyền cho phép đi vào vận hành, khai thác.

Đối với nguồn nhân lực đóng vai trò quan trọng trong quá trình lập kế hoạch, thực hiện, khai thác và giám sát các dự án PPP. Hoạch lập các kế hoạch về nhân lực thực hiện các dự án không chỉ đảm bảo về số lượng mà còn đảm bảo về chất lượng trong các giai đoạn của dự án PPP. Cụ thể hơn là phải đảm bảo số lượng và chất lượng của nguồn nhân lực đối với cơ quan quản lý dự án PPP của nhà nước, nguồn nhân lực của nhà đầu tư, nguồn nhân lực của các nhà thầu xây dựng dự án PPP.

Đối với việc sắp xếp tổ chức quản lý dự án PPP: Trách nhiệm trước hết của các dự án PPP là các cơ quan quản lý nhà nước về dự án PPP. Cần phân định rõ các chức năng, quyền hạn và trách nhiệm của các cấp quản lý nhà nước về PPP từ trung ương đến địa phương. Các cơ quan quản lý nhà nước cần tạo lập môi

trường cạnh tranh, bình đẳng nhằm đảm bảo các điều kiện quy định đối nguồn vốn ngân sách, với nhà đầu tư và với các yêu cầu về chất lượng, hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án PPP. Tiếp theo là trách nhiệm của nhà đầu tư và các nhà thầu trong quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng dự án PPP. Việc phân định rõ các quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước và các nhà đầu tư là hết sức quan trọng nhằm đảm bảo cho các dự án đúng chất lượng, thời gian và tiến độ thực hiện dự án.

Ngoài ra, cần có các chính sách đối với việc thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài vào các dự án PPP trong lĩnh vực CSHT. Các chính sách này phải đảm bảo cho nhà đầu tư nước ngoài về lợi nhuận, giải phóng mặt bằng, rủi ro doanh thu...

- *Về kế hoạch dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP*: thường bao gồm: Lập, thẩm định, phê duyệt và công bố dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.

+ *Lập dự án*: Đối với quá trình lập dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP tại Việt Nam quy định việc lập dự án phải có bản thiết kế sơ bộ theo quy định của Luật Xây dựng và Hồ sơ lập dự án này.

+ *Thẩm định dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP*

Thẩm định dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP là việc tổ chức xem xét một cách khách quan có khoa học và toàn diện các nội dung cơ bản ảnh hưởng trực tiếp tới tính khả thi của dự án xây dựng CSHT. Sau đó nhà nước sẽ xem xét việc đầu tư dự án và cấp phép thực hiện đầu tư dự án. Quá trình xem xét và kiểm tra đánh giá nội dung trong dự án phải diễn ra một cách độc lập, đảm bảo yêu cầu cách biệt với quá trình soạn thảo dự án. Thẩm định dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP tốt giúp cho quá trình quản lý dự án đảm bảo hiệu quả. Sau khi thẩm định, các cơ quan có thẩm quyền sẽ rút ra kết luận. Bản kết luận này là cơ sở quan trọng để nhà nước ra quyết định đầu tư và cấp phép đầu tư dự án xây dựng CSHT.

+ *Phê duyệt dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP*

Phê duyệt dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP được cơ quan nhà nước thực hiện việc phê duyệt, trong đó chủ yếu thực hiện phê duyệt về bản thiết kế xây dựng và tổng dự toán thực hiện dự án PPP. Tuy nhiên để tiến hành phê duyệt các dự án PPP thì nhà nước sẽ căn cứ dựa trên hồ sơ đề xuất dự án của đơn vị chuẩn bị dự án PPP; Hồ sơ thẩm định dự án của đơn vị thẩm định; Quyết định về chủ trương sử dụng vốn đầu tư của nhà nước để tham gia các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Chính phủ Việt Nam quy định trách nhiệm của Bộ trưởng các bộ Kế hoạch Đầu tư, Giao thông Vận Tải, Tài Chính, Công thương, Xây

dụng; Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ và Chủ tịch UBND cấp tỉnh thành phố xem xét và phê duyệt các đề xuất dự án trong thời hạn 05 ngày.

Trong khi đó, nguồn vốn đầu tư của khu vực nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP thường chủ yếu từ: NSNN, trái phiếu chính phủ, chính quyền địa phương, vốn vay ODA hoặc các vốn vay ưu đãi khác của các định chế tài chính quốc tế. Nguồn vốn của nhà nước sẽ thực hiện các hoạt động như góp vốn với các nhà đầu tư để hỗ trợ xây dựng công trình CSHT theo hình thức PPP. Tuy nhiên các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP đó phải có hoạt động kinh doanh, tức là có thu phí từ người sử dụng dịch vụ công. Tuy nhiên khoản thu đó chưa đảm bảo cho việc thu hồi vốn và lợi nhuận của doanh nghiệp. Hoạt động góp vốn của nhà nước để đảm bảo việc thanh toán cho nhà đầu tư tư nhân khi họ tham gia các hình thức như BTL, BLT; O&M và các hình thức khác. Nguồn vốn đầu tư của khu vực nhà nước chỉ được dùng khi thực hiện các dự án đầu tư PPP do các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đề xuất và được phê duyệt. Ngoài ra vốn đầu tư của nhà nước sẽ được sử dụng trong các dự án PPP khác từ vốn vay ODA hay các vốn vay ưu đãi khác.

Đối với một số hình thức đầu tư PPP khác như BTL, BLT thì nhà nước sẽ giải ngân bằng cách thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện BLT, BTL theo Nghị định 15 ND-CP và thời gian giải ngân sẽ theo quy định tại hợp đồng BLT, BTL. Tuy nhiên cũng như các hình thức khác thì các nhà đầu tư phải đảm bảo yêu cầu về khối lượng công trình, chất lượng công trình, tiến độ thực hiện dự án BLT hay BTL.

- Về hoạch định kỹ thuật của dự án PPP:

+ Xác định quy mô, công suất của dự án PPP: Nhà hoạch định cần dự báo nhu cầu sử dụng công trình kết cấu hạ tầng, dịch vụ công trên cơ sở quy hoạch, dữ liệu khảo sát thực tiễn, hoặc các số liệu dự báo. Ngoài ra cũng cần dự báo quy mô, công suất của dự án trong từng thời kỳ cho phù hợp với dự báo về tăng trưởng nhu cầu.

+ *Xác định địa điểm thực hiện dự án PPP:* Việc mô tả dự kiến địa điểm, khu đất sẽ thực hiện dự án trên cơ sở các nội dung sau: phạm vi, diện tích đất sử dụng, hiện trạng khu đất được sử dụng, hành lang bảo vệ (nếu có), diện tích xây dựng công trình, lợi thế của địa điểm thực hiện dự án PPP.

+ *Hoạch định các phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư:* Quá trình hoạch định dự án PPP cần có các phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư phải phù hợp với quy định hiện hành.

+ *Yêu cầu về kỹ thuật, chất lượng công trình dự án, sản phẩm hoặc dịch vụ cung cấp:* Cần xác định các phương án kỹ thuật, công nghệ trên cơ sở quy mô, công suất của dự án; tiêu chuẩn, định mức của ngành; tính sẵn có và khả năng ứng dụng

thực tiễn của công nghệ; rủi ro về kỹ thuật, công nghệ (nếu có); yêu cầu đầu vào và đầu ra của dự án. Cần đưa ra các chỉ tiêu cụ thể về kỹ thuật, chất lượng công trình dự án, sản phẩm hoặc dịch vụ cung cấp thông qua chỉ số đánh giá chất lượng thực hiện dự án về mặt kỹ thuật.

+ *Tổng vốn đầu tư dự kiến của mỗi loại dự án PPP*: Trên cơ sở các thuyết minh về kỹ thuật, các nhà hoạch định sẽ xác định tổng vốn đầu tư của dự án gồm tổng mức đầu tư và vốn lưu động ban đầu để khai thác, vận hành dự án. Trong đó, tổng mức đầu tư được xác định theo pháp luật về xây dựng đối với dự án có cấu phần xây dựng hoặc xác định theo pháp luật chuyên ngành đối với dự án không có cấu phần xây dựng. Vốn lưu động ban đầu để khai thác, vận hành dự án bằng tổng chi phí cố định và chi phí biến đổi trong quá trình vận hành và bảo dưỡng ban đầu theo đặc thù của từng ngành, lĩnh vực.

2.2.3.2. Tổ chức bộ máy quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.

Tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP dưới góc độ quản lý nhà nước là việc xác định rõ vai trò và vị trí của chính quyền, từ đó có sự phân công quyền hạn của từng cấp, quy trình các cấp trong quản lý dự án tùy thuộc vào số vốn, quy mô của từng dự án sẽ do cấp nào quản lý và quản lý tới đâu. Tùy theo đặc điểm từng dự án các quốc gia mà có sự phân cấp khác nhau.

Bộ máy quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP gồm các thành phần sau: Quốc hội, Chính phủ, Bộ ban ngành trung ương địa phương, các nhà đầu tư với các chức năng cơ bản sau:

Thứ nhất, đối với Quốc hội: Thông thường cơ quan lập pháp cao nhất của mỗi quốc gia, như Việt Nam là quốc hội, thực hiện việc ban hành luật cho cả nước, không chỉ một lĩnh vực PPP mà tất cả những lĩnh vực khác.

Thứ hai, đối với Chính phủ: Cơ quan chịu trách nhiệm cao nhất về thiết lập khung pháp lý PPP của các dự án, thông thường các quốc gia, hình thức PPP được Chính phủ các nước có một ủy ban PPP với lãnh đạo cao cấp đứng đầu, mục đích thiết lập khung pháp lý, giải quyết những vướng mắc, tạo sự đồng thuận giữa bộ ban ngành và phía nhà đầu tư, giải quyết những tranh chấp trong quá trình thực hiện dự án đầu tư PPP. Các cơ quan nhà nước khác chịu trách nhiệm về chuyên môn trong lĩnh vực đầu tư của mình.

Cơ quan nhà nước được giao quản lý vốn đầu tư công của Nhà nước chịu trách nhiệm lập báo cáo quyết toán đối với phần vốn Nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư; trình cấp có thẩm

quyền thẩm tra và phê duyệt để làm căn cứ quyết toán dự án hoàn thành. Đồng thời, có trách nhiệm tổng hợp những khoản chi hàng năm phần vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện các hoạt động quy định vào quyết toán dự án hoàn thành theo quy định của Bộ Tài chính.

Thứ ba, đối với UBND chính quyền địa phương nơi có dự án PPP: Có vai trò thực hiện những khuôn khổ pháp lý mà Quốc hội, Chính phủ, bộ ban ngành đề xuất, thực hiện hỗ trợ những khó khăn trong quá trình thực hiện dự án PPP, như giải phóng mặt bằng, đền bù, theo những quy định của Nhà nước hoặc tổ chức thực hiện dự án PPP khi được chính phủ phân cấp thực hiện trên địa bàn mình.

Thứ tư, đối với các nhà đầu tư: các nhà đầu tư khi tham gia dự án PPP cần đáp ứng đầy đủ các điều kiện tư cách pháp lý, năng lực kỹ thuật, tài chính theo quy định của pháp luật nói chung và quy định của từng dự án cụ thể nói riêng để bảo đảm chất lượng, hiệu quả của dự án PPP.

Đối với dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thì việc lập, triển khai thực hiện, quyết toán và chuyển giao công trình PPP là các tác nghiệp vô cùng quan trọng. Vì vậy các cấp, ngành cần phân cấp, phân quyền rõ ràng để quá trình quản lý dự án PPP hiệu quả tối ưu.

2.2.3.3. Quản lý thực hiện dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Đối với dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là quá trình triển khai chính sách để đưa chính sách vào thực tiễn. Quá trình tổ chức thực hiện dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP gồm giai đoạn chuẩn bị, tổ chức thực hiện, giám sát và triển khai quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP, như sau:

- Chuẩn bị dự án

Giai đoạn chuẩn bị dự án là giai đoạn xác định để kiểm tra tính tuân thủ với của dự án với các chính sách về PPP, nhằm xem xét liệu dự án này có đáp ứng yêu cầu pháp lý để thực hiện theo mô hình PPP không hoặc có đáp ứng các tiêu chí cần thiết tối thiểu cho một dự án PPP hay không. Các nội dung chính của giai đoạn chuẩn bị dự án bao gồm:

+ Lập, thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án PPP

Trước hết, để lập dự án PPP thì cần phân tích hiệu quả kinh tế của nhu cầu dự án và các phương án đầu tư PPP. Sau đó thực hiện thiết kế sơ bộ, tức là thiết kế sơ bộ địa điểm thi công; quy mô dự án; loại hình và cấp độ công trình thi công chính của dự án; Kế hoạch thực hiện dự án; Thuyết minh về phương án thiết kế được lựa chọn cho công trình chính của dự án; Đường dây và thiết bị kỹ thuật (nếu có) và chất lượng của công trình dự án/ dịch vụ cung cấp.

Thứ hai, cần phân tích khả thi kỹ thuật của dự án PPP: Phân tích khả thi kỹ thuật sẽ bao gồm (i) đặc điểm kỹ thuật của địa điểm thực hiện dự án; (ii) tình trạng về quyền sử dụng dịch vụ; (iii) phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư; (iv) mức độ sẵn có của các công nghệ để thực hiện dự án; và (v) các tác động môi trường của dự án.

Thứ ba, là phân tích khả thi về tài chính: Được tiến hành để đánh giá tính khả thi tài chính của dự án. Phân tích sơ bộ về tính khả thi tài chính bao gồm dự kiến ban đầu về chi phí vốn và chi phí vận hành, dự kiến doanh thu, vốn góp của Nhà nước, các ưu đãi đầu tư/ bảo đảm và tỷ suất nội hoàn tài chính (khi có hoặc không có sự hỗ trợ từ Chính phủ). Một mô hình tài chính có thể được xây dựng để hỗ trợ bước phân tích này.

Thứ tư, là thực hiện khảo sát thị trường sơ bộ: Để đánh giá sự quan tâm của thị trường, nhà nước sẽ tiến hành công tác khảo sát thị trường sơ bộ bao gồm các cuộc thảo luận ban đầu với các nhà đầu tư và bên cấp vốn tiềm năng để đánh giá xem các bên tư nhân có khả năng và có sẵn sàng thực hiện dự án không.

Thứ năm, phê duyệt dự án sau giai đoạn đề xuất dự án PPP. Các dự án PPP sau khi đã được đánh giá chi tiết hơn thì mỗi dự án PPP sẽ được phân loại theo dự án quan trọng quốc gia hoặc các dự án nhóm A, nhóm B và nhóm C.

+ Lập, thẩm định và phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi

Nghiên cứu khả thi nhằm mục đích đánh giá một cách khách quan và hợp lý những điểm mạnh và điểm yếu của dự án đối tác công-tư PPP mà bên mời thầu đã xác định. Đây là một trong những hợp phần quan trọng nhất trong công tác chuẩn bị dự án và cũng là cơ sở để Chính phủ đưa ra quyết định đầu tư vào dự án. Nghiên cứu khả thi giúp đảm bảo rằng dự án phù hợp với nhu cầu được xác định trước đó và là giải pháp kỹ thuật thích hợp nhất; Cung cấp thông tin về chi phí (cả hữu hình và vô hình), và cung cấp dấu hiệu nhận biết liệu ngân sách của Chính phủ có đáp ứng được những chi phí này mà không làm gián đoạn những hoạt động khác không; Xem xét lý giải về hiệu quả kinh tế của dự án; Cho phép xác định, định lượng, giảm thiểu và phân bổ rủi ro trong toàn bộ vòng đời dự án; Hoàn thành toàn bộ tài liệu tham vấn cho dự án; Xem xét vấn đề thu hồi đất của dự án cụ thể; Xem xét liệu dự án có thể được đánh giá là phù hợp với khả năng chi trả của Chính phủ và đối tượng sử dụng dịch vụ khi xét đến các nghĩa vụ tài chính hữu hình và nghĩa vụ tài chính tiềm tàng của dự án.

Bên cạnh các vấn đề trên, nghiên cứu khả thi cần đáp ứng các yêu cầu về trình bày và phân tích các phương án cấu trúc dự án khác nhau; Xác định những hạn chế của dự án; Đảm bảo rằng dự án được phát triển trên cơ sở một kế hoạch kinh doanh phù hợp, và đảm bảo rằng biện pháp rà soát đặc biệt đã được tiến hành đối với dự án

để chứng minh sự tuân thủ các yêu cầu về pháp lý, kỹ thuật và xã hội.

Vì vậy việc thẩm định và phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án PPP phải đảm bảo các yêu cầu về: Nghiên cứu khả thi kỹ thuật; Rà soát đặc biệt địa điểm thực hiện dự án; Đánh giá tác động môi trường; Đánh giá pháp lý; Phân tích tài chính; Hình thức hợp đồng PPP; Tái cấu trúc dự án; Phân tích rủi ro; Phân tích kinh tế; Phân tích hiệu quả đầu tư và tiến độ dự án quản lý sơ bộ.

+ Tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư (sơ tuyển, đấu thầu, đàm phán và ký kết hợp đồng dự án; đóng tài chính của dự án và hợp đồng dự án bắt đầu có hiệu lực).

Một dự án vượt qua bước nghiên cứu khả thi sẽ chuyển sang bước đấu thầu, lựa chọn nhà đầu tư. Chương này sẽ mô tả các bước thực hiện và vai trò của các tổ chức khác nhau tham gia vào quy trình đấu thầu, lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức đấu thầu rộng rãi quốc tế. Quy trình được áp dụng cho cả dự án do nhà nước đề xuất lẫn dự án do nhà đầu tư đề xuất.

Các bước để tiến hành đấu thầu các dự án PPP bao gồm: Công bố thông tin dự án được đấu thầu; Phát hành Hồ sơ mời sơ tuyển; Hội nghị tiền sơ tuyển; Chất vấn trước khi nộp hồ sơ; Nhận và đánh giá Hồ sơ mời sơ tuyển; Danh sách ngắn các nhà đầu tư trúng sơ tuyển; Phát hành Hồ sơ mời thầu; Hội nghị tiền đấu thầu; Trả lời chất vấn trước khi nộp thầu; Nộp và nhận Hồ sơ dự thầu; Đánh giá Hồ sơ dự thầu; Thương thảo hợp đồng và trao thầu; Hoàn thiện Hợp đồng PPP; Hoàn thành thu xếp tài chính.

+ Ký kết và quản lý hợp đồng PPP: Khi một nhà đầu tư đã được chọn và hợp đồng được ký kết, dự án PPP chuyển sang giai đoạn quản lý hợp đồng. Các mục tiêu chủ chốt của giai đoạn này bao gồm: Giám sát và thi hành các yêu cầu và trách nhiệm trong hợp đồng PPP; Quản lý mối quan hệ giữa Cơ quan thực hiện và nhà đầu tư; Duy trì tiêu chuẩn cao về cung cấp dịch vụ trong suốt thời hạn hợp đồng.

Giai đoạn quản lý hợp đồng bắt đầu sau khi hợp đồng của các dự án được ký kết, kéo dài xuyên suốt thời gian của dự án, và cho đến khi kết thúc thời hạn hợp đồng. Phạm vi nhiệm vụ của chức năng quản lý hợp đồng cần phải được xác định trong mỗi hợp đồng. Hợp đồng cần phải quy định các thông tin định kỳ phải được cung cấp để cho phép Cơ quan thực hiện giám sát dự án. Các thông tin định kỳ bao gồm các báo cáo giám sát kỹ thuật, thương mại và tài chính và các báo cáo khảo sát định kỳ.

- *Tổ chức thực hiện hợp đồng dự án PPP*: Xác định thời gian thực hiện hợp đồng dự án (bao gồm thời điểm kết thúc hợp đồng dự án). Trường hợp dự án có cấu phần xây dựng, xác định cụ thể thời gian xây dựng công trình, thời gian vận hành và chuyển giao công trình.

Trường hợp dự án phải phân kỳ để giảm sự phức tạp của việc đầu tư hoặc

tăng tính khả thi về tài chính và sự hấp dẫn của dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi cần phân tích nguyên nhân, dự kiến kế hoạch phân kỳ và trình bày các phương pháp thực hiện

+ *Quản lý thực hiện dự án PPP*: Báo cáo nghiên cứu khả thi cần xác định năng lực và cơ cấu tổ chức quản lý thực hiện dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đơn vị quản lý dự án, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án đối với từng giai đoạn cụ thể.

- *Quản lý dự án PPP sau khi nghiệm thu và đưa vào vận hành*

Trên cơ sở báo cáo của chủ đầu tư, các đơn vị tư vấn thiết kế, tư vấn kiểm định... nhà nước sẽ tiến hành nghiệm thu và quyết toán dự án PPP. Thông thường để thực hiện quyết toán, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thỏa thuận với nhà đầu tư việc lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập, có năng lực và kinh nghiệm để thực hiện việc kiểm toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình dự án PPP.

Sau khi công trình đã được vận hành thử trước khi bàn giao, Cơ quan thực hiện cấp giấy chứng nhận nghiệm thu. Các thủ tục nghiệm thu cuối cùng được thiết lập và thống nhất bởi tất cả các bên bao gồm nhà đầu tư, Đơn vị quản lý hợp đồng và Phòng theo dõi dự án PPP của Cơ quan thực hiện. Sau khi công trình đã được vận hành thử trước khi bàn giao, Cơ quan thực hiện cấp giấy chứng nhận nghiệm thu. Các thủ tục nghiệm thu cuối cùng được thiết lập và thống nhất bởi tất cả các bên bao gồm nhà đầu tư, Đơn vị quản lý hợp đồng và Phòng theo dõi dự án PPP của Cơ quan thực hiện. Giai đoạn vận hành bắt đầu sau khi công trình dự án được nghiệm thu và được cấp giấy phép hoạt động, và khi khách hàng bắt đầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của dự án. Đơn vị quản lý hợp đồng và người quản lý hợp đồng theo dõi chặt chẽ hoạt động của dự án trong những năm đầu của dự án. Nhu cầu sử dụng thực tế mà dự án đạt được có thể khác với nhu cầu dự kiến được dùng làm cơ sở xác định phương án tài chính của dự án, hoặc có thể cần một giai đoạn khởi động để nhu cầu của dự án dần định hình. Khi đó một số vấn đề tài chính có thể nảy sinh. Người quản lý hợp đồng cần giám sát tình trạng tài chính của nhà đầu tư để giúp nhà đầu tư cố gắng tránh khỏi tình trạng phá sản.

Giai đoạn vận hành nhà nước thường xuyên giám sát hoạt động của dự án thông qua các báo cáo về hoạt động của dự án trong suốt giai đoạn vận hành dự án PPP; cập nhật và giám sát mô hình tài chính; giám sát các KPI đã được thống nhất; giám sát mức phí áp dụng; giám sát các giao ước với ngân hàng; giám sát công tác sửa chữa và bảo trì bảo dưỡng và tiến hành công tác kiểm tra tài sản thường xuyên (hỗ trợ bởi các kỹ sư độc lập).

Sau khi nghiệm thu các công trình dự án PPP thì các bên tham gia dự án sẽ thực hiện theo đúng quyền hạn và trách nhiệm theo các dạng hợp đồng PPP mà các bên đã ký

kết. Mỗi loại hợp đồng PPP có thời gian khai thác, doanh thu, mức hoàn vốn và lợi nhuận khác nhau. Vì vậy để đảm bảo các bên thực hiện đúng cam kết và lợi nhuận thì việc quản lý hiệu quả quá trình vận hành dự án PPP có ý nghĩa hết sức quan trọng.

2.2.3.4. Kiểm tra, đánh giá, xử lý vi phạm và điều chỉnh quá trình triển khai quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Kiểm tra, đánh giá, xử lý vi phạm và điều chỉnh quá trình triển khai quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP là những hoạt động mà cơ quan quản lý dự án thực hiện để kịp thời phát hiện xử lý, điều chỉnh thực tế những dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP đang gặp khó khăn. Việc đánh giá, thông qua những thông tin thu thập được, nội dung đánh giá chủ yếu đứng dưới góc độ quản lý nhà nước, với những tiêu chí sau: Đánh giá bước chuẩn bị dự án đầu tư: Bao gồm bước lập kế hoạch, đề xuất dự án, lập và trình phê duyệt dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP, thông thường việc lập và bước chuẩn bị này hướng tới việc có được danh mục dự án phù hợp với mục tiêu kinh tế xã hội của vùng miền, quốc gia. Thẩm định dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP là các cấp có thẩm quyền tùy từng quy mô của dự án.

Đánh giá chi tiết dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thường do những bộ chuyên môn đảm trách, tùy vào quy mô, tính cấp thiết của mỗi dự án có thể do các cơ quan trực thuộc các Bộ chuyên ngành (Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng) hoặc các Sở (Sở Giao thông Vận tải, Sở Công thương, Sở Xây dựng) đảm trách đánh giá kỹ thuật, tiến độ và chất lượng dự án. Trong khi đó Bộ Tài chính, Sở Tài chính đảm nhiệm việc đánh giá hiệu quả tài chính, phương án giải ngân sách cho dự án đúng tiến độ đề ra.

Phương pháp và công cụ để thực hiện đánh giá quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP hiện nay được Việt Nam sử dụng như mô tả dự án, xây dựng những chuẩn mực so sánh, thu thập dữ liệu đầu vào, báo cáo thu thập hoạt động đầu ra, xác định những hành động can thiệp, cung cấp thông tin, so với những kế hoạch ban đầu có đúng như kế hoạch, từ đó xác định mức độ của hiệu quả của loại hình dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP mà có những điều chỉnh hợp lý.

Quy trình đánh giá dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP gồm: tờ trình đề nghị, báo cáo tóm tắt, các văn bản chứng minh tính pháp lý của chủ thể, hồ sơ năng lực của dự án. Cơ quan quản lý, tùy từng quy mô và tầm quan trọng của mỗi dự án mà giao cho những bộ phận chuyên môn thẩm định và phê duyệt. Thông qua từng khâu, từng bộ phận của bộ phận chuyên môn mà cơ quan quản lý có những hỗ trợ cho dự án thực hiện đúng tiến độ, chất lượng, kỹ thuật cũng như tiến độ giải ngân.

2.2.4. Tiêu chí đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là vấn đề khá phức tạp bởi những đặc điểm khác biệt của đầu tư xây dựng PPP cũng như đặc điểm của các nguồn lực tham gia vào dự án PPP, luận án đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP qua một số tiêu chí sau:

2.2.4.1. Tiêu chí về hiệu lực

Tính hiệu lực của quá trình quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP qua các nội dung của quản lý dự án như: chiến lược, kế hoạch dự án PPP; tổ chức bộ máy; tổ chức thực hiện quản lý dự án; công tác kiểm tra, giám sát dự án PPP được phản ánh thông qua việc xác định và đảm bảo đúng mục tiêu của các dự án PPP theo như các kế hoạch, mục tiêu và thời gian đề ra của nhà nước và chủ đầu tư xây dựng dự án CSHT theo hình thức PPP.

Tính hiệu lực QLDA xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP phải đạt được các yêu cầu cụ thể về nguồn vốn đầu tư, số lượng dự án PPP, tình hình, mức độ thực hiện và thời gian triển khai các dự án PPP dựa trên các mục tiêu mà các bên tham gia dự án PPP xác định.

Ngoài ra, tiêu chí này cũng góp phần phản ánh trình độ, năng lực và phẩm chất của cơ quan quản lý dự án PPP. Mức độ chính xác, minh bạch của công tác quản lý dự án càng cao chứng tỏ trình độ, năng lực của cơ quan quản lý dự án càng tốt và ngược lại. Tiêu chí này được đánh giá qua sự phản ánh đầy đủ, kịp thời, và đầy đủ trong các nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

2.2.4.2. Tiêu chí về hiệu quả

Tính hiệu quả của công tác quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP được thể hiện qua các mức độ hiệu quả về nguồn vốn, hạn chế sự thất thoát, chất lượng công trình dự án xây dựng PPP và đạt được các mục tiêu đề ra với tiến độ theo phê duyệt của dự án PPP.

Đánh giá mức độ hiệu quả của nguồn vốn các nhà đầu tư, chúng ta thường hay xem xét dựa trên kết quả và chi phí thực hiện dự án PPP. Ngoài ra còn xem xét dựa trên tỷ lệ thất thoát vốn so với vốn thực hiện và các nguyên nhân. Hiện tượng thất thoát có thể do rất nhiều nguyên nhân như: quyết định đầu tư sai, lập kế hoạch không sát thực tế gây kéo dài tiến độ, thực hiện dự án PPP thiếu kiểm tra, đặc biệt là khâu giám sát, nghiệm thu không nghiêm, để xảy ra nhiều tiêu cực... Đây là vấn đề rất khó đánh giá bởi vì với từng dự án công việc này đã rất khó khăn mà công tác quản lý vốn của cơ quan Nhà nước đòi hỏi phải tổng hợp được tất cả các dự án PPP. Do đó, trên thực tế, các đánh giá này thường mới chỉ là định tính, chưa có những đánh giá định lượng cụ

thể. Đây cũng chính là điều cần được quan tâm trong thời gian tới.

Tính hiệu quả của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP được xem xét trước hết ở việc các dự án phải được xây dựng đúng mục đích, đúng nội dung, đúng địa chỉ. Các dự án đầu tư PPP thường được lập theo đúng mức độ cần thiết và thứ tự ưu tiên đầu tư của các công trình. Mức độ cấp thiết của các dự án càng lớn thì lợi ích mà nó mang lại càng cao.

Phương pháp phân tích hiệu quả đầu tư (VFM) được dùng để đánh giá các dự án cơ sở hạ tầng mới bằng cách cung cấp đánh giá định lượng cho các nhà hoạch định trên thế giới để từ đó xác định giải pháp tốt nhất nhằm tận dụng nguồn lực hạn chế. Một cách tiếp cận điển hình là so sánh chi phí dự án của phương án đầu tư công truyền thống với chi phí dự án của phương án đầu tư PPP, sử dụng các dữ liệu quá khứ như (i) chi phí xây dựng vượt quá dự kiến, (ii) thời gian xây dựng vượt quá dự kiến, và (iii) chi phí O&M vượt quá dự kiến, của các dự án tương tự được thực hiện trong quá khứ bởi bên mời thầu. Công cụ quản lý quan trọng được sử dụng trong đánh giá định lượng và định tính của VFM là phương pháp so sánh với đầu tư hoàn toàn bằng vốn ngân sách nhà nước (PSC).

Hiệu quả trong quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP thể hiện qua mức độ hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án PPP và hiệu quả tài chính của dự án PPP.

a) Chỉ tiêu về hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án PPP được thể hiện qua 3 chỉ số cơ bản sau:

- *Giá trị hiện tại ròng kinh tế (ENPV - Economic Net Present Value):* ENPV là hiệu số giữa tổng lợi ích mang lại trừ đi tổng chi phí bỏ ra trong thời gian tính toán kinh tế, được quy đổi về hiện tại. Để đảm bảo dự án đạt hiệu quả kinh tế - xã hội, ENPV phải dương (>0).

- *Tỷ suất lợi ích và chi phí về kinh tế (BCR - Benefit Cost Ratio):* BCR là tỷ số giữa tổng lợi ích mà việc đầu tư mang lại trên tổng chi phí bỏ ra trong quá trình đầu tư và khai thác đã được quy về giá trị hiện tại. Để đảm bảo dự án đạt hiệu quả kinh tế - xã hội, BCR phải lớn hơn 1 (>1).

- *Tỷ suất nội hoàn kinh tế (EIRR - Economic Internal Rate of Return):* Tỷ suất nội hoàn kinh tế là tỷ suất chiết khấu kinh tế tối đa để dự án thu hồi nguồn vốn đầu tư và chi phí vận hành, đạt được sự hòa vốn. EIRR bằng giá trị tỷ suất chiết khấu (r_e) trong trường hợp ENPV = 0.

Để đảm bảo dự án đạt hiệu quả kinh tế - xã hội, EIRR phải lớn hơn tỷ suất chiết khấu xã hội (SDR - Social Discount Rate): $EIRR > SDR$. Giá trị SDR được xác định

theo quy định của từng ngành. Trường hợp chưa được quy định cụ thể thì đơn vị lập báo cáo kết quả khả thi có thể tham khảo giá trị $SDR=10\%$ hoặc đề xuất giá trị tính toán khác nhưng cần có thuyết minh về lý do lựa chọn giá trị đó.

b) Tiêu chí hiệu quả về tài chính

Các chỉ tiêu tài chính cơ bản đảm bảo hiệu quả dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP bao gồm:

- *Tổng chi phí trong suốt vòng đời dự án:* Tổng chi phí trong suốt vòng đời dự án gồm tổng mức đầu tư và chi phí khai thác, vận hành trong suốt vòng đời dự án. Trong đó, tổng mức đầu tư được xác định theo pháp luật về xây dựng đối với dự án có cấu phần xây dựng hoặc theo pháp luật chuyên ngành đối với dự án không có cấu phần xây dựng; chi phí khai thác, vận hành trong suốt vòng đời dự án bằng các chi phí liên quan đến vận hành và bảo dưỡng công trình dự án; các chi phí nhân lực để vận hành và bảo dưỡng công trình dự án; chi phí quản lý dự án; chi phí tư vấn giám sát, dự phòng...

- *Tổng doanh thu:* Xác định tổng doanh thu của dự án (doanh thu ở mức căn bản, doanh thu ở mức tối đa và doanh thu ở mức tối thiểu) và doanh thu qua từng năm trên cơ sở các nội dung về dự báo nhu cầu; giá, phí hàng hóa, dịch vụ và các khoản thu khác của dự án PPP.

- *Các thông số đầu vào khác:* lãi vay, thời gian vay; tỷ lệ lạm phát; tỷ giá; tỷ lệ khấu hao và các thông số khác.

2.2.4.3. Tiêu chí về tính khả thi

Tính khả thi của dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP thường được xem xét dưới các khía cạnh sau:

Thứ nhất, về khía cạnh pháp lý và hỗ trợ chính sách: Xem xét các văn bản luật pháp hoặc các quy định khác giới hạn các dự án PPP. Ngoài ra còn xem xét thêm các chính sách của nhà nước cho khu vực tư nhân tham gia vào lĩnh vực của dự án PPP và các mức hỗ trợ vốn, cam kết của chính phủ cho các dự án PPP.

Thứ hai, về công nghệ: Tính khả thi của công nghệ để thực hiện dự án có vai trò quan trọng trong quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP. Vì vậy, các nhà quản lý dự án đầu tư cần xem xét, kiểm chứng và sử dụng có hiệu quả các công nghệ để thực hiện và quản lý các dự án PPP.

Thứ ba, về sự quan tâm của thị trường: Tính khả thi của quá trình quản lý dự án đối với các cơ quan QLNN thì cần xem xét mức độ quan tâm của các nhà đầu tư quan tâm như thế nào cũng như đã có dự án PPP tương tự được cấp vốn thành công chưa?

2.2.4.4. Tiêu chí về sự phù hợp

Để xem xét sự phù hợp của dự án PPP cần dựa trên các tiêu chí sau:

- Sự phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;

- Phù hợp với lĩnh vực đầu tư quy định tại Điều 4 Nghị định 15/2015/NĐ-CP và là dự án ưu tiên của Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; [24]

- Có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh;

- Mức độ phù hợp của các thông tin về việc có nhà đầu tư quan tâm; có nhu cầu sử dụng dịch vụ lớn; có yếu tố thuận lợi để thực hiện đầu tư (dự án đã thực hiện giải phóng mặt bằng; công trình phụ trợ, đấu nối đã được xây dựng; nguyên nhiên vật liệu, máy móc công nghệ sẵn có trên thị trường) và các yếu tố liên quan khác (nếu có) là tiêu chí bổ sung để xem xét lựa chọn dự án.

2.2.4.5. Tiêu chí về sự bền vững

Tính bền vững trong QLDA xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP thể hiện qua việc phân bổ lợi ích giữa các bên tham gia vào dự án PPP, năng lực và trình độ thực hiện PPP. Vì vậy để đảm bảo tính bền vững thì cần sự tăng cường phối hợp giữa hai bên tham gia thực hiện dự án PPP và có sự tham vấn của các tổ chức, cộng đồng khác; các chính sách về biện pháp để đảm bảo kinh phí; nguồn nhân lực có năng lực; cơ sở vật chất sẵn có tại địa phương.

Thực tế sự bền vững của các dự án PPP thường được thể hiện qua các chỉ tiêu cụ thể như: Khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ liên tục, ổn định, đạt chất lượng đáp ứng nhu cầu của người sử dụng. Ngoài ra, các sản phẩm, dịch vụ đầu ra phải đảm bảo hiệu quả việc xác định, đo lường và kiểm chứng các dự án PPP.

Tính bền vững của các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP còn dựa trên chỉ tiêu tác động tới môi trường (tích cực và tiêu cực) do dự án PPP trong những giai đoạn thực hiện khác nhau – giai đoạn trước khi thi công xây dựng, xây dựng và vận hành. Ảnh hưởng của dự án PPP trong giai đoạn trước khi thi công: Các hậu quả từ việc thu hồi đất ở, di dời và tái định cư không tự nguyện; Ảnh hưởng đến nền kinh tế nông nghiệp; Ảnh hưởng đến cơ sở hạ tầng công cộng; Ảnh hưởng đến giá trị văn hóa và tinh thần; Ảnh hưởng đến sự thay đổi về giá đất; Ảnh hưởng đến sự đa dạng sinh học và tài nguyên sinh học.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP

Với từng bối cảnh nghiên cứu cụ thể sẽ ảnh hưởng đáng kể đến sự thành công của mỗi dự án PPP, vì vậy để đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP có thể xem xét qua các yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan.

2.3.1. Các yếu tố chủ quan

Chính phủ và các bộ ngành: Chính phủ giữ vai trò rất quan trọng trong việc phát triển các dự án PPP. Để vận hành mô hình PPP thành công, cần một số việc đối với Chính phủ:

Một khung pháp lý đầy đủ và minh bạch là điều kiện tiên quyết cho sự thành công của PPP nhằm tạo niềm tin của nhà đầu tư tư nhân, đảm bảo dự án đạt hiệu quả cao, phân chia rủi ro phù hợp và tránh những rủi ro tiềm ẩn. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, Nhà nước có vai trò quan trọng, định hướng và điều tiết các ngành nghề nói chung và xây dựng nói riêng, các văn bản pháp luật. Khung thể chế, pháp lý đầy đủ và ổn định tạo ra môi trường thuận lợi để quản lý PPP. Hợp đồng hiệu quả sẽ dẫn đến tăng giá trị vốn đầu tư và điều này sẽ góp phần giảm chi phí giao dịch, tăng tính minh bạch cho các mô hình PPP và khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia tích cực hơn. Khung pháp lý để thực hiện dự án PPP cần bảo đảm yêu cầu về giá trị của đồng tiền, minh bạch, công bằng, bền vững của dự án. Những điều khoản hạn chế sự tham gia của tư nhân ngoài ý muốn cần phải loại bỏ. Luật cũng cần xác định cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký hợp đồng thực hiện dự án PPP, lĩnh vực nào thì áp dụng loại hợp đồng nào. Trong quy định PPP nên có điều khoản chia sẻ rủi ro. Các điều khoản về gia hạn hợp đồng, chấm dứt hợp đồng và can thiệp của Chính phủ cũng cần đưa vào luật. Để bảo đảm quyền lợi của công chúng, chính phủ phải có quyền được gia hạn, can thiệp hay chấm dứt hợp đồng trong những điều kiện nhất định. Tuy nhiên, nếu khu vực tư bị tổn thất vì sự can thiệp hay chấm dứt hợp đồng đó thì họ phải được bồi thường.

Mặc dù đối với các dự án PPP, khu vực tư nhân tham gia và chịu trách nhiệm là chủ yếu nhưng Chính phủ cần tích cực tham gia suốt vòng đời dự án để đảm bảo dự án đáp ứng các mục tiêu, cụ thể là thành lập các bộ phận giám sát quá trình thực hiện dự án, xử lý các vấn đề phát sinh, quản lý chất lượng dự án. Để thu hút được tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công thì điều quan trọng hơn cả là phải cho họ thấy họ sẽ nhận được gì khi tham gia. Nhà nước đã có rất nhiều chính sách ưu đãi đầu tư trong nông thôn và trong làng nghề nhưng các chính sách này vẫn chưa đủ hấp dẫn. Có nhiều chính sách được sử dụng như:

- Chính sách tài chính: Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều có quyền tham gia và hưởng trợ cấp, trợ giá, ưu đãi của Nhà nước như nhau khi tham gia cung ứng dịch vụ công. Hiện tại các ưu đãi đưa ra trong Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg được đánh giá là chưa đủ hấp dẫn. Thuế thu nhập doanh nghiệp thay vì giảm thì nên miễn vì đầu tư vào kết cấu hạ tầng và dịch vụ công không có lãi. Phần tham gia của Nhà nước trong dự án PPP không nên giới hạn, thay vào đó nên đặt ra nguyên tắc Nhà nước

sẽ cấp bù phân chênh lệch đủ để nhà đầu tư thu hồi vốn[21].

- Chính sách tín dụng: Đầu tư vào kết cấu hạ tầng và cung cấp dịch vụ công cần nguồn vốn lớn nhưng lại khó thu hồi vốn và chậm thu hồi vốn nên Nhà nước cần có chính sách bảo lãnh để doanh nghiệp có thể tiếp cận được nguồn vốn vay ưu đãi dưới 10%. Nếu vay theo lãi suất thương mại như hiện nay thì không doanh nghiệp nào dám tham gia đầu tư vào cung cấp dịch vụ công trong làng nghề.

- Chính sách đất đai: Theo quy định, Nhà nước tạo điều kiện cho tư nhân thuê đất, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng công trình phụ trợ, tuy nhiên thực tế công việc này thường mất rất nhiều thời gian, làm chậm tiến độ dự án và do đó làm phát sinh chi phí. Để có thể thúc đẩy PPP trong làng nghề, Nhà nước cần nhanh chóng hỗ trợ giải phóng mặt bằng.

- Chính sách cán bộ và đào tạo nguồn năng lực quản lý của khu vực công: Trước mắt cần nâng cao chất lượng, bồi dưỡng đội ngũ quản lý. Hiện tại PPP rất mới mẻ nên nhiều quan chức thuộc khu vực công còn chưa hiểu đầy đủ về vấn đề này cũng như thiếu những kỹ năng cần thiết để quản lý dự án PPP.

Với những công cụ như giảm thuế, góp vốn, miễn phí sử dụng đất, miễn giảm hoặc gia hạn nộp thuế, hỗ trợ chi phí vận hành,... Ví dụ, đối với dự án Westlink M7 nêu trên, đối tác tư nhân được miễn tiền sử dụng đất và Chính phủ tham gia góp 42% vốn.

- Chính sách gián tiếp: Cung cấp sự trợ giúp cho tư nhân thông qua bảo lãnh khoản vay, bảo lãnh doanh thu tối thiểu (phù hợp với các dự án mà doanh thu từ thu phí không đủ bù đắp chi phí đầu tư), đảm bảo tỷ giá, bảo lãnh chống rủi ro bất khả kháng (là kéo dài thời gian nhượng quyền hoặc Chính phủ bù đắp tổn thất cho đối tác tư nhân khi xảy ra rủi ro bất khả kháng), thưởng cho dự án vượt tiến độ,... Sự hỗ trợ của Chính phủ có thể ở mức phù hợp sẽ cải thiện điều kiện tài chính và tăng tính hấp dẫn của các dự án PPP. Nếu mức hỗ trợ quá nhiều sẽ không phát huy được lợi ích khai thác nguồn vốn của tư nhân mà còn làm gia tăng mối quan ngại rằng khu vực tư nhân thu được nhiều lợi nhuận từ khu vực công. Vì thế, Chính phủ nên điều chỉnh mức độ hỗ trợ và lựa chọn các hình thức hỗ trợ thích hợp tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng dự án.

- Năng lực cán bộ quản lý: Đội ngũ quản lý đối với PPP là rất quan trọng, đội ngũ cán bộ của các bộ chuyên môn, nhận thức của họ đúng và cao, sẽ có xu hướng tích cực tham gia đảm nhiệm trách nhiệm của mình, năng lực quản lý, năng lực chuyên môn đối với từng lĩnh vực PPP khác nhau cần có nhà quản lý khác nhau, tùy thuộc vào trình độ, năng lực quản lý của họ mà giúp cho hiệu quả thành công và tiến độ thực hiện của dự án.

2.3.2. Các yếu tố khách quan

Nhu cầu của hệ thống cơ sở hạ tầng của nền kinh tế các nước đang phát triển là rất lớn, nguồn ngân sách tập trung cho phát triển cơ sở hạ tầng cần sự bổ sung của tư nhân kết hợp đang là yêu cầu bức thiết cho các quốc gia. Ngoài ra việc hội nhập kinh tế giữa các quốc gia và khu vực, sự di chuyển nguồn vốn từ những thị trường tài chính, di chuyển của công nghệ cũng như nhân lực,..đang đòi hỏi mỗi quốc gia, khu vực có những cải cách phù hợp, trong không bị ảnh hưởng, ngoài không phá vỡ những cam kết mà những quốc gia đã cam kết thực hiện.

Mức độ phát triển kinh tế xã hội của đất nước: Sự thay đổi mỗi giai đoạn phát triển của nhà nước, kéo theo những hệ lụy phát triển của tất cả những lĩnh vực. Nhà nước, với đại diện là những bộ ban ngành với tư cách vừa là chủ thể quản lý, vừa là đối tác trong quan hệ PPP, quan hệ này còn dưới góc độ là nhà cung cấp dịch vụ và sử dụng dịch vụ. Trình độ phát triển kinh tế xã hội của quốc gia càng phát triển, nhu cầu về cơ sở hạ tầng càng lớn, những lĩnh vực giao thông, xây dựng cơ bản,.. cấp thiết, do vậy nhu cầu của PPP càng cao, nhà nước cần nhiều sự hợp tác từ phía doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Trình độ và năng lực của đối tác tư nhân khi tham gia vào đối tác công tư: được thể hiện quan các mặt, tài chính, công nghệ, năng lực quản lý,..Nhà đầu tư tư nhân với năng lực của mình sẽ có ảnh hưởng quan trọng với sự thành công của dự án. Trong thực tế mỗi công trình, mỗi dự án đều có quá trình thẩm định trước, trong và sau quá trình thực hiện dự án, về phía cơ quan nhà nước với từng bộ ngành chuyên môn, xây dựng có thẩm định của lĩnh vực xây dựng, giao thông có thẩm định lĩnh vực giao thông,.., tài chính có các cơ quan tài chính thẩm định như ngân hàng, kho bạc,.. đối với từng dự án công trình đầu tư và hợp tác khác nhau trình độ chuyên môn, năng lực tài chính, năng lực công nghệ,..khác nhau, nên sự phối kết hợp giữa trình độ quản lý của cán bộ quản lý và tư nhân thực hiện góp phần vào sự thành công của dự án cơ sở hạ tầng đầu tư theo hình thức PPP.

2.4. Kinh nghiệm quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của một số quốc gia và bài học rút ra cho Việt Nam

2.4.1. Kinh nghiệm của Canada

Hình thức đối tác công tư được áp dụng ở Canada từ cuối những năm 1980 và ngày càng phát triển trong các lĩnh vực hạ tầng cơ sở, như là giao thông, y tế, giáo dục.....Số liệu thống kê đến tháng 1/2015 cho thấy Canada đã thực hiện 223 dự án đối tác công tư với tổng vốn đầu tư là 72,7 tỷ USD, trong đó có 128 dự án đang vận hành, 49 dự án đang xây dựng và 46 dự án đang hoàn thiện các thủ tục để bắt đầu thực hiện.

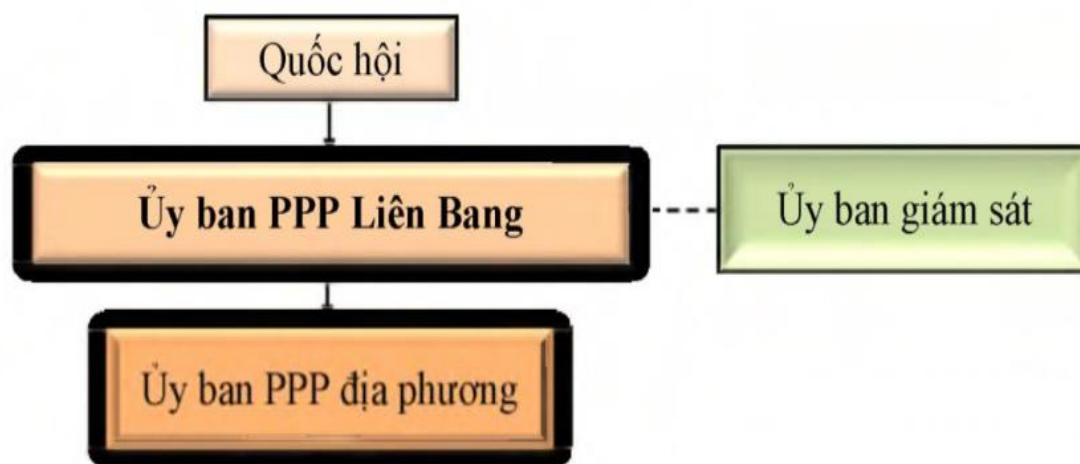
Lĩnh vực công trình giao thông được áp dụng khá phổ biến với dự án (chiếm 22.4% về số lượng) với tổng mức đầu tư là 31.7 tỷ đô la Mỹ (chiếm 43.68% về giá trị). Các dự án thực hiện theo nhiều mô hình khác nhau tập trung tại các Bang Ontario, British Columbia, Alberta)[102].

Bảng 2.2. Số lượng các dự án công trình giao thông thực hiện theo hình thức đối tác công tư tại Canada

TT	Bang (địa điểm)	Số lượng dự án	Mô hình
1	Alberta	7	DBFMO, DBFM, DBFO
2	British Columbia	9	DBFMO, DBF, DBFO
3	Manitoba	4	DBFM
4	New Brunswick	3	DBFMO
5	Nova Scotia	1	DBFO
6	Nunavut	1	DBFMO
7	Ontario	14	DBFMO, DBFM, DBFO
8	Quebec	6	DBFMO, DBF, DBFO
9	Saskatchewan	3	DBFMO
10	Liên bang (multiple)	2	DBFMO, Công ty dự án
	Tổng	50	

Nguồn: The British Columbia (1998) [102]

Hình thức đối tác công tư được thực hiện chủ yếu theo mô hình DBFMO, DBFM...trong đó phổ biến nhất là hình thức DBFMO. Chính sách pháp lý ở Canada quy định Nhà nước giữ quyền sở hữu công trình, không chuyển giao quyền này cho Tư nhân, trừ những trường hợp đặc thù, cá biệt. Tùy theo từng trường hợp và dự án cụ thể mà việc quản lý, vận hành công trình có thể được giao cho Nhà đầu tư tư nhân thực hiện.



Hình 2.5: Tổ chức bộ máy quản lý hình thức hợp tác công tư tại Canada

Nguồn: The British Columbia (1998) [102]

Để thúc đẩy hình thức đối tác công tư, Chính phủ Canada thành lập các cơ quan chuyên môn, phụ trách trực tiếp trên cả nước. Mặc dù hình thức đối tác công tư, Chính phủ Canada thành lập các cơ quan chuyên môn, phụ trách trực tiếp trên cả nước. Mặc dù dự án đối tác công tư đầu tiên được áp dụng từ năm 1988 (Dự án xây dựng nhà ga số 3, sân bay Pearson), tuy nhiên phải đến năm 1993, Ủy ban PPP Liên Bang mới được thành lập tại Canada. Dưới cấp Liên Bang là các Ủy ban PPP tại từng địa phương có trách nhiệm quản lý và hướng dẫn chi tiết việc ứng dụng hình thức đối tác công tư.

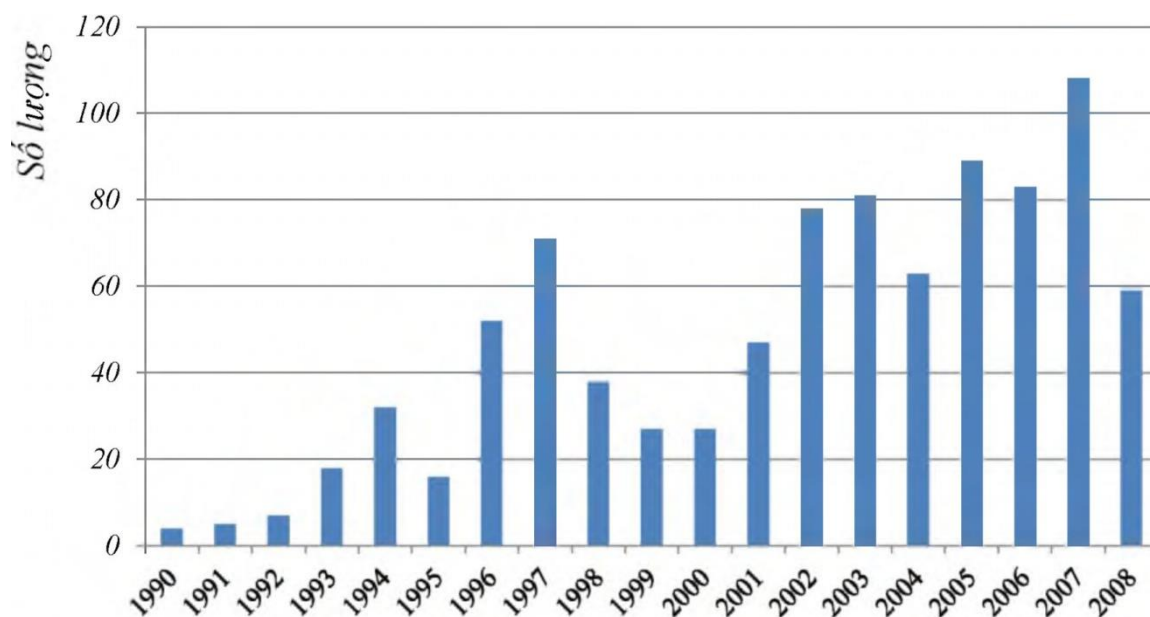
Hệ thống pháp luật tại Canada đảm bảo các dự án đối tác công tư có thông tin minh bạch, công khai, môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các nhà đầu tư nhằm thực hiện được hợp đồng và xây dựng dự án tốt. Hơn nữa việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư có chi phí thấp hơn đầu tư theo phương thức truyền thống và có thể tạo tối đa lợi nhuận cho các bên tham gia thông qua đấu thầu cạnh tranh.

2.4.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Hình thức đối tác công tư được áp dụng ở Trung Quốc từ những năm 1980 nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, giảm gánh nặng tài chính từ ngân sách trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình khi nhu cầu về tài chính để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật vượt quá khả năng của ngân sách nhà nước. Hình thức đối tác công tư được phát triển ở Trung Quốc theo 2 giai đoạn:

+ Trong giai đoạn 1980 - 1999, hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến tại nhiều địa phương và đóng góp đáng kể vào sự phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị. Nhiều dự án về năng lượng, lĩnh vực cấp thoát nước được thực hiện theo hình thức đối tác công tư, như dự án điện Laibin B, dự án nước Chengdu, dự án điện Changsha,...

+ Giai đoạn 1999 - 2009: để quản lý tốt hơn các dự án đối tác công tư, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp lý như Luật đấu thầu, Thông tư về thúc đẩy và hướng dẫn đầu tư tư nhân (2001),... Chính vì vậy quá trình đầu tư thực hiện dự án đối tác công tư được minh bạch hơn và giảm thiểu chi phí đặc biệt là những thay đổi nhằm lựa chọn được nhà đầu tư tư nhân có đủ năng lực thực hiện dự án trong điều kiện tốt nhất.



Hình 2.6: Số lượng dự án đối tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng

Nguồn: Bộ Xây dựng Trung Quốc [115]

Cơ cấu tài chính dự án hạ tầng giao thông theo hình thức đối tác công tư của Trung Quốc được quy định gồm 3 nguồn vốn: vốn ngân sách 30%, vốn vay 60%, vốn tư nhân 10%. Trong 30% vốn ngân sách thì 10% từ chính quyền trung ương, 20% từ chính quyền địa phương nơi thực hiện dự án, vốn vay được Nhà đầu tư tư nhân vay từ ngân sách thuộc sở hữu Nhà nước. Trong nhiều trường hợp đặc biệt, nguồn vốn có thể bao gồm vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, như là các khoản vay của Ngân hàng Thế giới (WB), ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)[103][115].

2.4.3. Kinh nghiệm của Malaysia

Chính phủ Malaysia xác định hình thức đối tác công tư là một trong những công cụ chủ đạo trong chính sách phát triển kinh tế năm 1983. Vào năm 1985, Ủy ban kế hoạch tài chính (EPU) trực thuộc văn phòng chính phủ đã thành lập bộ phận chức năng về đối tác công tư với nhiệm vụ xây dựng các chiến lược và ban hành chính sách về hình thức đối tác công tư, giám sát và đánh giá công tác triển khai các dự án đối tác công tư nhằm đảm bảo tính hiệu quả đầu tư. Việc thành lập một đơn vị đầu mối về đối tác công tư theo cơ chế “cơ quan một cửa” đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án được đơn giản, minh bạch. Chính vì vậy, hình thức đối tác công tư ở Malaysia được áp dụng khá phổ biến, đặc biệt là trong lĩnh vực công trình giao thông đô thị. Theo số liệu thống kê của Công ty Kiểm toán PwC Capital Sdn, đến thời điểm tháng 12/2012 Malaysia đã thực hiện 65 dự án đối tác công tư trong lĩnh vực như đường giao thông, cảng biển, sân bay (quốc tế và nội

địa), xử lý nước thải, đường sắt,...trong đó công trình giao thông đô thị chiếm 81,9% số lượng các dự án.

Bên cạnh đó, chính phủ Malaysia đã chủ trương xây dựng các cơ chế chính sách nhằm khuyến khích và đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư tham gia dự án đối tác công tư. Ở Malaysia không có luật lệ hay quy định nào trực tiếp về hình thức đối tác công tư mà thay vào đó Chính phủ xây dựng hệ thống pháp lý nhằm khởi động một chương trình tổng thể về thu hút nguồn lực của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Như là khung mẫu chuẩn của hợp đồng dự án với mục tiêu phân bổ lại rủi ro cân bằng giữa các bên, Giấy chứng nhận độc quyền phát triển dự án nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà đầu tư tư nhân khi đề xuất và thực hiện dự án,...EPU sẽ cấp chứng nhận quyền lợi đầu tư cho nhà đầu tư tư nhân ở giai đoạn tiền khả thi nếu dự án được đánh giá hiệu quả. Để nghiên cứu toàn diện dự án, EPU sẽ thẩm tra và triệu tập các Ủy ban Thẩm định Kỹ thuật, Tài chính và Pháp lý bao gồm các đại diện của cơ quan chuyên môn tương ứng. Sau khi có kết quả của EPU, dự án đối tác công tư sẽ được trình lên Chính phủ để phê duyệt[64][66].

2.4.4. Bài học rút ra cho Việt Nam

Nghiên cứu kinh nghiệm áp dụng hình thức PPP của các nước trên thế giới cho thấy, những nước không ban hành bộ luật riêng về PPP (như Anh, Mỹ, Australia...) thường là các nước phát triển, có hành lang pháp lý vững chắc và lâu đời. Phần lớn các nước đã và đang phát triển vì mong muốn phát huy hết hiệu quả của hình thức PPP nên đều ban hành luật về PPP. Đối với Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật đó. Với mục đích mong muốn thu hút nguồn vốn đầu tư tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng giao thông nói chung và giao thông CSHT nói riêng trong bối cảnh khung thể chế còn chứa nhiều rủi ro tiềm tàng và phải cạnh tranh với các nước trong khu vực nên việc hoàn thiện hơn nữa các chính sách về PPP và tiến tới xây dựng Luật Đầu tư đối tác công - tư là hết sức cần thiết.

Những bài học trên là nguồn tham khảo cho việc vận dụng mô hình PPP trong quá trình đổi mới khu vực công nói chung và cải cách hành chính nói riêng ở Việt Nam. Chính phủ với những công cụ của mình, cần xem xét thực hiện một số công việc sau:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách nhằm tạo cơ sở pháp lý cho công tác huy động nguồn vốn tư nhân. Theo hướng này, ở hầu hết các nước hệ thống cơ chế, chính sách huy động vốn rất coi trọng phát huy tiềm năng thế mạnh nội lực, đồng thời chú trọng nắm bắt cơ hội, điều kiện thuận lợi để thực thi cơ chế, chính sách thu hút nguồn lực từ bên ngoài, đặc biệt là nguồn ODA và nguồn FDI.

Phối kết hợp nội lực và ngoại lực trong hoạch định, thực thi cơ chế, chính sách.

Thứ hai, ở hầu hết các nước đều thành lập đơn vị quản lý PPP chuyên biệt để giám sát việc xây dựng hợp đồng và quy trình tổ chức đấu thầu. Việt Nam nên cân nhắc tiến tới thành lập một cơ quan chuyên trách nghiên cứu chính sách cũng như làm đầu mối quản lý nhà nước, đào tạo nhân lực và tư vấn, hỗ trợ các bên trong quá trình thực hiện các dự án PPP. Cơ quan này có thể gọi là Trung tâm PPP với nhiệm vụ chính là: nghiên cứu chính sách liên quan đến chương trình PPP, tiêu chuẩn hóa và cung cấp các tài liệu hướng dẫn cho các dự án thực hiện theo hình thức PPP, xúc tiến các dự án đầu tư theo hình thức đầu tư PPP, đào tạo nhân lực tham gia và quản lý các dự án PPP.

Thứ ba, có chính sách phân bổ các rủi ro của dự án hợp lý nhất cho mỗi bên với một quy trình giám sát, phân chia, chuyển giao và kiểm soát rủi ro bằng cách: phân tích các rủi ro của dự án trước khi tiến hành đấu thầu, thành lập những đơn vị hoặc trung tâm chuyên trách về lĩnh vực phân bổ rủi ro nhằm xem xét, theo dõi và tư vấn cho các chủ đầu tư dự án. Ban hành các chính sách, quy chế mới phù hợp cho cả hai bên nhằm cân bằng lợi ích và rủi ro cũng như phân bổ đều cho cả hai bên.

Thứ tư, tăng cường tính công khai, minh bạch, cạnh tranh trong xây dựng quy trình đấu thầu để đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực cũng như trong việc tuyển dụng, thi tuyển vào các chức danh lãnh đạo, quản lý và sử dụng, đánh giá, đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ trong lĩnh vực PPP.

Thứ năm, chính sách hỗ trợ của Chính phủ phải mang tính khả thi, đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư, đa dạng dưới nhiều hình thức, như hỗ trợ về: vốn đầu tư (vốn góp ban đầu hay còn gọi là vốn môi); chi phí vận hành (phí duy tu, bảo dưỡng, thu phí...); có các chính sách ưu đãi về thuế phù hợp để tăng tính hấp dẫn cho dự án; bảo lãnh các khoản vay, bảo lãnh doanh thu tối thiểu, tỷ giá...; cam kết bù đắp những tổn thất khi rủi ro bất khả kháng xảy ra để bảo vệ nhà đầu tư (thông qua các phương thức như cho phép kéo dài thời gian nhượng quyền hoặc bù đắp chi phí bằng tiền mặt hoặc các hỗ trợ khác).

Thứ sáu, tăng cường tính công khai, minh bạch, cạnh tranh trong quá trình đấu thầu để đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực cũng như trong việc tuyển dụng, thi tuyển vào các chức danh lãnh đạo, quản lý và sử dụng, đánh giá, đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ trong lĩnh vực PPP.

Chương 3

PHÂN TÍCH VÀ ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM

3.1. Khái quát thực trạng dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam giai đoạn 2011 - 2017

3.1.1. Khái quát về các hình thức PPP tại Việt Nam

Ở Việt Nam, khung khổ pháp lý về PPP đã manh nha từ năm 1997 với sự ra đời của Nghị định số 77/CP về BOT cho nhà đầu tư trong nước. Sau đó, Chính phủ đã ban hành thêm một số văn bản khác, bao gồm: Nghị định số 78/2007/NĐ-CP về BOT, BTO, BT; Nghị định số 108/2009/NĐ-CP khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài tham gia dự án BOT, BTO, BT; Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về thí điểm PPP. Còn hiện nay, hoạt động đầu tư theo hình thức PPP được quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP cùng một số thông tư, văn bản hướng dẫn có liên quan. Các Nghị định này được kỳ vọng sẽ tạo đột phá trong thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân (đặc biệt là từ các nhà đầu tư nước ngoài) vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư tính từ năm 1997 đến nay, các bộ ngành và địa phương đã ký kết và thực hiện hợp đồng PPP với tổng số hơn 200 dự án, đứng đầu là Bộ Giao thông Vận tải với 80 dự án, tiếp đến là các dự án về nước sạch, xử lý nước thải, nhiệt điện, chất thải rắn và dự án bệnh viện, viễn thông... Trong đó mô hình BOT, BOO, BT chiếm tỷ trọng chủ yếu. Các dự án có thể kể đến như: BOT cầu Cỏ May, BOT cầu Phú Mỹ, điện Phú Mỹ, và rất nhiều nhà máy điện nhỏ và vừa khác đang được thực hiện theo phương thức BOO,....

Theo đánh giá của Bộ Tài chính thì nhu cầu đầu tư của Việt Nam trong thời gian tới là khá lớn, giai đoạn 2016 -2020 vào khoảng 480 tỷ USD. Trong đó, đầu tư vào 11 dự án nhà máy điện theo hình thức BOT, với công suất 13.200 MW, số vốn đầu tư khoảng 40 tỷ USD; khoảng 1.380 km đường bộ cao tốc với khoảng 11 tỷ USD; các dự án về môi trường, y tế, giáo dục khoảng 29 tỷ USD; lĩnh vực đầu tư được mở rộng và mô hình PPP tại Việt Nam ngày càng đa dạng hơn.

3.1.2. Khái quát về các dự án ưu tiên đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam

Từ năm 1997 đến nay, Việt Nam đã có hơn 200 dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Tuy nhiên, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư hiện nay vẫn còn 69 dự án cần được ưu tiên xây dựng và khai thác. Trong đó có 42 dự án giao thông, 6 dự án cấp nước, 5 dự án xử lý nước thải, 3 dự án chất thải rắn và 2 dự án bệnh viện.

Bảng 3.1: Tổng hợp thông tin danh sách dự án PPP ưu tiên

Lĩnh vực	Số lượng dự án (A)	Tổng mức đầu tư (tỷ đồng) (B)	Tỷ lệ	Tổng mức đầu tư bình quân (B/A) (tỷ đồng)
1. Giao thông	42	287.623	86%	6.848
Cầu, đường có thu phí	34	248.313	74%	7.303
Cảng biển	4	21.725	6%	5.431
Hàng không	3	9.185	3%	3.062
Đường sắt đô thị	1	8.400	3%	8.400
2. Cấp nước	6	5.844	2%	974
3. Xử lý nước thải	5	4.931	1%	986
4. Chất thải rắn	3	12.502	4%	4.167
5. Bệnh viện	2	2.579	1%	1.290
6. Lĩnh vực khác	1	21.176	6%	1.925
	69	334.655	100%	4.853

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Tháng 9, 2016)[11][12]

Tổng nguồn vốn đầu tư cần thiết cho 69 dự án ưu tiên này khoảng 334 nghìn tỷ đồng trong đó các dự án cầu, đường có thu phí chiếm khoảng 74% giá trị tổng nguồn vốn đầu tư. Dự án cầu, đường có thu phí có số lượng lớn, gồm 34 dự án. Nguồn vốn đầu tư cho các lĩnh vực còn lại như cấp nước, xử lý nước thải, chất thải rắn và bệnh viện, có giá trị 26 nghìn tỷ đồng (chiếm 7,8% giá trị tổng nguồn vốn đầu tư), và các lĩnh vực này chỉ có 16 dự án.

Trong tổng số 69 công trình đã được lựa chọn đưa vào Danh mục Dự án PPP ưu tiên quốc gia, trong đó mỗi địa phương lựa chọn tối đa 2 dự án thực sự quan

trọng, có tính lan tỏa. Tổng mức đầu tư cho 68 dự án này là 334.655 tỷ đồng, trong đó nhu cầu vốn nhà nước tham gia lên tới 114.211 tỷ đồng; nhu cầu vốn chuẩn bị đầu tư khoảng 1.082 tỷ đồng. 69 dự án này tiếp tục được chia thành 2 nhóm, gồm 26 dự án đặc biệt ưu tiên có tổng mức đầu tư 255.000 tỷ đồng, nhu cầu vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện khoảng 97.000 tỷ đồng. Đây là những dự án về cơ bản có khả năng thu hồi vốn, được nhiều nhà đầu tư quan tâm. 42 dự án cấp quốc gia còn lại thuộc Danh mục dự án ưu tiên, có tổng mức đầu tư khoảng 79.000 tỷ đồng, trong đó nhu cầu tham gia vốn của Nhà nước khoảng 17.000 tỷ đồng. Song song với Danh mục dự án PPP ưu tiên cấp quốc gia, Bộ KH&ĐT cũng lên Danh mục Dự án PPP ưu tiên cấp địa phương gồm 40 dự án tiềm năng, với tổng mức đầu tư khoảng 40.000 tỷ đồng, nhu cầu vốn của Nhà nước tham gia khoảng 6.000 tỷ đồng.

Điều kiện các dự án ưu tiên mà Việt Nam thực hiện bao gồm 5 điều kiện cơ bản như: (1) Dự án có quy mô lớn và có mức độ lan tỏa và có tác động đáng kể tới kinh tế xã hội tại quốc gia và địa phương; (2) Danh sách dự án ưu tiên nằm trong quy hoạch và kế hoạch phát triển của Bộ, ngành và địa phương; (3) Dự án có tính khả thi cao khi đầu tư bằng hình thức PPP (phù hợp với điều kiện quy định tại Điều 15, Nghị định 15/2015/NĐ-CP, đặc biệt ưu tiên các dự án thương mại thu hút cả nhà đầu tư trong nước và nước ngoài); (4) Dự án được nghiên cứu và chuẩn bị đầu tư kỹ lưỡng. Ưu tiên dự án đã có đề xuất dự án; (5) Vốn đầu tư của dự án phù hợp với khả năng cân đối vốn của ngân sách Nhà nước (vốn chuẩn bị đầu tư và vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án).

3.2. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam

3.2.1. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông

3.2.1.1. Khái quát thực trạng về dự án đầu tư xây dựng dự án hạ tầng giao thông theo hình thức PPP

Trong những năm gần đây, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam đã được nâng cấp và xây dựng mới, góp phần nâng cao năng lực khai thác, đáp ứng tăng trưởng kinh tế: tăng tốc độ khai thác trên các tuyến CSHT; rút ngắn thời gian trên các tuyến đường sắt, đường sông; tăng lượng hàng hóa thông qua các cảng biển; tăng lưu lượng hành khách và hàng hóa thông qua các cảng hàng không. Xếp hạng năng lực và chất lượng hạ tầng giao thông Việt Nam của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) cho

thấy chất lượng hạ tầng giao thông Việt Nam trong những năm qua liên tục tăng từ vị trí thứ 103 năm 2010 lên thứ 74 năm 2014. Tuy nhiên, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông ở Việt Nam đa số có quy mô nhỏ bé, chưa đồng bộ và chưa tạo được sự kết nối liên hoàn, khả năng đáp ứng nhu cầu giao thông và an toàn giao thông còn hạn chế.

Về CSHT của Việt Nam với tổng chiều dài khoảng 260.000 km đường các loại, trong đó quốc lộ có hơn 20.000km; đường tỉnh khoảng 24.000 km; mới có hơn 700 km CSHT cao tốc đã hoàn thành (tính đến 2015) và gần 500 km nữa đang xây dựng. Kết cấu hạ tầng Việt Nam về mật độ chung là không nhỏ so với các nước trong khu vực nhưng về quy mô thì còn khá thấp (mật độ riêng đường quốc lộ và đường cao tốc thấp hơn, số làn xe ít hơn).

Theo báo cáo của Ban Quản lý các dự án đối tác công - tư (PPP) năm 2016, Bộ GTVT đang quản lý 80 dự án đầu tư theo hình thức PPP với tổng mức đầu tư 223.670 tỉ đồng; trong số này đã hoàn thành đưa vào thu phí 33 dự án, với tổng mức đầu tư 41.677 tỉ đồng; đang triển khai 47 dự án, với tổng mức đầu tư 181.993 tỉ đồng. Ban PPP đang nghiên cứu 62 dự án, gồm 42 dự án lĩnh vực CSHT, trong đó có 10 dự án CSHT cao tốc trọng điểm; 7 dự án lĩnh vực hàng không; 6 dự án lĩnh vực đường thủy nội địa; 5 dự án lĩnh vực đường sắt và 2 dự án lĩnh vực hàng hải. Đến năm 2016 Việt Nam đã hoàn tất việc lựa chọn nhà đầu tư để triển khai khoảng 23 dự án với tổng mức đầu tư 39.899 tỉ đồng, trong đó vốn nhà đầu tư khoảng 39.425 tỉ đồng.

3.2.1.2. Thực trạng về quy trình quản lý dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông theo hình thức PPP tại Việt Nam

Các dự án PPP giao thông hiện nay của Việt Nam thực hiện theo ba giai đoạn: Chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng, thực hiện hợp đồng dự án theo như bảng sau:

Bảng 3.2: Trình tự thực hiện dự án PPP

Giai đoạn	Quy trình thực hiện dự án PPP
Chuẩn bị dự án PPP	Trách nhiệm lập báo cáo nghiên cứu khả thi
	Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi
	Quyết định chủ trương đầu tư
	Công bố dự án
	Lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi
	Phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi
	Điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi
Lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án PPP	Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư
	Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư
	Thành lập doanh nghiệp dự án
	Ký kết hợp đồng dự án
	Công khai thông tin hợp đồng dự án
Thực hiện hợp đồng dự án PPP	Lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án
	Chuẩn bị mặt bằng xây dựng
	Lập, thẩm định và phê duyệt thiết kế xây dựng
	Giám sát thực hiện hợp đồng dự án
	Giám sát chất lượng công trình
	Quản lý và kinh doanh công trình dự án
	Giá, phí hàng hóa, dịch vụ và các khoản thu
	Giám sát và đánh giá đầu tư, công khai tài chính
Quyết toán và chuyển giao công trình dự án	

Nguồn: Tác giả tổng hợp theo Nghị định 63/2018 của Chính phủ

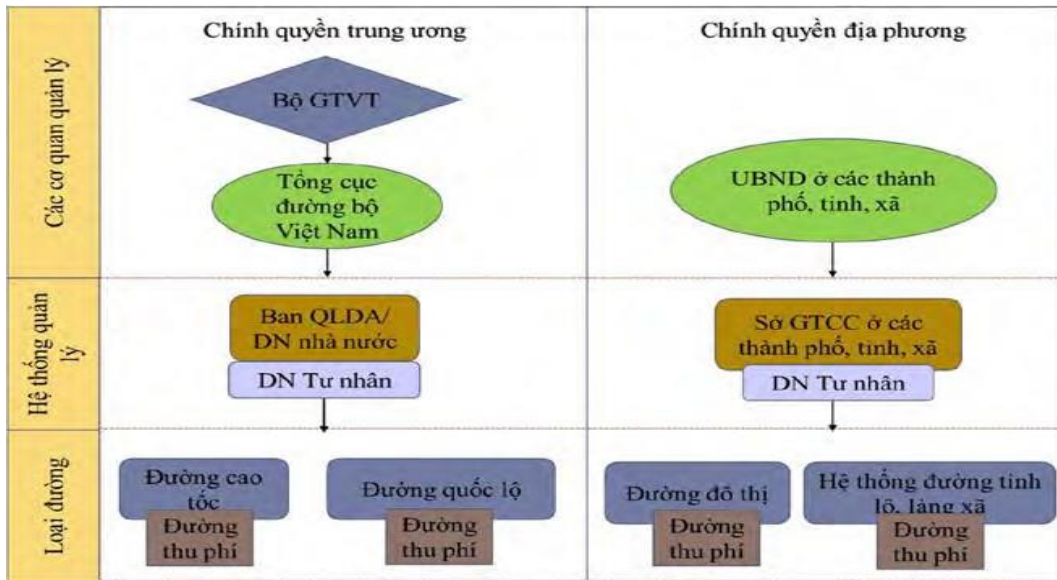
Tuy nhiên, các dự án đầu tư hệ thống giao thông không chỉ là sự kết hợp giữa nhà nước và các nhà đầu tư trong nước, mà còn cả nhà đầu tư nước ngoài. Mỗi dự án giao thông đều được nhà nước hướng dẫn khá chi tiết.

Bảng 3.3: Bảng chỉ dẫn các đầu mối liên hệ đối với các dự án PPP giao thông

Chỉ dẫn đầu mối liên hệ chi tiết (tùy theo tính chất dự án PPP)		
Dự án đầu tư xây dựng để kinh doanh kết cấu hạ tầng công cộng	Dự án nhượng quyền vận hành, kinh doanh, quản lý kết cấu hạ tầng giao thông	Dự án đầu tư cung cấp dịch vụ công về vận tải, hỗ trợ vận tải,...
- Ban quản lý đầu tư các dự án đối tác công - tư (Ban PPP - Bộ GTVT). - Các đơn vị phối hợp: Vụ Kế hoạch và đầu tư; Vụ Hợp tác quốc tế; các cơ quan quản lý chuyên ngành.	- Các cơ quan quản lý chuyên ngành: Tổng cục CSHT Việt Nam; Cục Hàng hải Việt Nam; Cục Đường sắt Việt Nam; Cục Hàng không dân dụng Việt Nam; Cục Đường thủy nội địa Việt Nam.	- Các cơ quan quản lý chuyên ngành: Tổng cục CSHT Việt Nam; Cục Hàng hải Việt Nam; Cục Đường sắt Việt Nam; Cục Hàng không dân dụng Việt Nam; Cục Đường thủy nội địa Việt Nam.
Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tùy quy mô, tính chất dự án.		
Sở Kế hoạch và đầu tư nơi có dự án hoặc nơi dự kiến đặt trụ sở doanh nghiệp dự án		
Dự án liên quan đến hạ tầng, dịch vụ công phải phù hợp với quy hoạch được duyệt; lĩnh vực kinh doanh của nhà đầu tư nước ngoài phải phù hợp cam kết WTO		

Nguồn: Tổng hợp từ Chính phủ (2016)

Giống như cấu trúc quản lý dự án trong lĩnh vực giao thông nói chung, việc quản lý dự án hạ tầng giao thông theo PPP được chia làm 2 cấp là cấp Trung ương và cấp địa phương. Đường cao tốc và đường quốc lộ dưới sự quản lý của cấp trung ương; tuy nhiên phạm vi quản lý được chia sẻ giữa Ban quản lý dự án (PMU), doanh nghiệp nhà nước (SOE) và doanh nghiệp tư nhân đều có quyền vận hành khai thác các tuyến đường BOT. Mặt khác, đường đô thị và những đường địa phương khác dưới sự quản lý của các cơ quan chính quyền địa phương và phạm vi quản lý được chia sẻ giữa Sở giao thông của mỗi thành phố/tỉnh/xã và đơn vị vận hành khai thác tuyến.



Hình 3.1: Cấu trúc quản lý dự án giao thông đường bộ theo PPP

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải

Đường cao tốc được phát triển dựa trên quy hoạch giao thông tổng thể được phê duyệt. Quy hoạch tổng thể hiện nay được phê duyệt bởi Quyết định số 326/QĐ-TTg của Thủ Tướng Chính Phủ về việc phê duyệt quy hoạch phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Đặc biệt, cao tốc Bắc – Nam giữ vai trò quan trọng, đáp ứng được năng lực vận tải lớn xuyên suốt 20 tỉnh, thành với tiêu chuẩn thiết kế cao về tốc độ và an toàn, kết nối các trung tâm kinh tế - xã hội giữa thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

3.2.1.3. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông theo hình thức PPP

a) Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng BOT cầu Phú Mỹ

Dự án Cầu Phú Mỹ được đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT) giữa Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và Công ty Cổ phần BOT cầu Phú Mỹ (PMC). Đây là cây cầu dây văng qua sông Sài Gòn, 4 làn xe, dài 2,4 km nối Quận 2 và Quận 7 của TP.HCM. Dự án được UBND TP.HCM đề xuất vào tháng 02 năm 2002. Trải qua nhiều thủ tục và quy trình như lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, trình Chính phủ và các Bộ ngành xem xét, chọn chủ đầu tư, lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, Hợp đồng BOT Cầu Phú Mỹ đã chính thức được ký kết vào tháng 02/2005. Theo ước tính ban đầu, Dự án BOT Cầu Phú Mỹ có tổng mức đầu tư (TMĐT) 1.807 tỷ VND, không kể thuế giá trị gia tăng (GTGT) và lãi vay trong thời gian xây dựng. Chủ đầu tư sẽ tài trợ 30% TMĐT bằng vốn chủ sở hữu và phần còn lại bằng vốn vay ngân hàng.

- Về lập nghiên cứu báo cáo kết quả khả thi dự án:

+ Tổng mức đầu tư: TMĐT của dự án là 1.806,52 tỷ VNĐ (gồm các chi phí

phải trả bằng ngoại tệ là 71,277 triệu USD và các chi phí phải trả bằng nội tệ là 698,17 tỷ VNĐ). Chi phí đầu tư xây dựng công trình chính bằng 1395,15 tỷ VNĐ, chiếm 77,2% TMĐT. Hạng mục chính trong nội này sẽ được là chi phí trả cho nhà thầu chính theo hợp đồng EPC để xây dựng cầu dây văng, cầu dẫn, đường lên xuống cầu và đường vào cầu. Chi phí đầu tư xây dựng các công trình phụ có giá trị 45,25 tỷ VNĐ, chiếm 2,5% TMĐT và 154,49 tỷ VNĐ cho chi phí khác (8,6% TMĐT) bao gồm các hạng mục như thiết kế, thẩm định, tư vấn, giám sát và quản lý.

Chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng là 100 tỷ VNĐ. Trường hợp chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng thực tế lớn hơn 100 tỷ VNĐ thì phần chênh lệch sẽ do ngân sách TP.HCM tài trợ. Trường hợp chi phí này nhỏ hơn 100 tỷ VNĐ thì Dự án vẫn phải hoàn trả ngân sách thành phố đủ 100 tỷ VNĐ.

Chi phí dự phòng được tính bằng 7% tổng chi phí xây dựng (công trình chính và phụ) và chi phí khác, nhưng không kể chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng. TMĐT chưa tính thuế GTGT. Thuế GTGT đánh trên các hạng mục chi phí đầu tư mà Dự án phải trả sẽ được hoàn thuế.

+ Huy động vốn: TMĐT của dự án được tài trợ bằng 30% vốn chủ sở hữu (541,66 tỷ VNĐ) và 70% vốn vay (1264,86 tỷ VNĐ). Các khoản vay đều có kỳ hạn trong suốt thời hạn của Hợp đồng BOT với lãi suất cố định theo giá danh nghĩa USD là 9,6%/năm và tỷ lệ trượt giá giữa đồng VNĐ và USD là 0,4%/năm. Vậy sau khi quy đổi, phương án tài chính của dự án mặc định tất cả các khoản vay (sau khi quy đổi sang VNĐ) đều có lãi suất 10%/năm. Đối với vốn chủ sở hữu, Hợp đồng BOT quy định chủ đầu tư được hưởng lãi bảo toàn vốn với tỷ suất cố định là 7,25%.

+ Mức phí thu dự kiến: Để hoàn vốn, PMC sẽ được thu phí ở mức 10.000 VNĐ/xe du lịch 4 chỗ - 30.000 VNĐ/xe container trong giai đoạn 2009-2011, tăng lên 14.000-75.000 VNĐ giai đoạn 2012-2016 và 15.000-100.000 VNĐ từ 2017 đến 2034.

+ Lưu lượng xe: được dự báo sẽ tăng từ gần 7.000 PCU (đơn vị xe con quy đổi) khi Dự án đi vào hoạt động lên mức công suất tối đa của cầu là 30.000 PCU vào năm thứ 13.

+ Thời gian thực hiện hợp đồng BOT: 26 năm.

- Về chi phí thực tế dự án đầu tư BOT cầu Phú Mỹ:

Trong phương án tài chính ban đầu, TMĐT là 1.807 tỷ VNĐ không tính lãi vay trong thời gian xây dựng và tính theo giá năm 2003. Sau đó, TMĐT của Dự án được điều chỉnh lên mức 2.077 tỷ VNĐ với sự chấp thuận của UBND TP.HCM. Sau khi đưa dự án vào hoạt động, năm 2011, PMC tiếp tục đề nghị mức tổng đầu tư mới là 3.408 tỷ VNĐ nhưng không được UBND TP.HCM chấp thuận. Cùng năm 2011, kết

quả thẩm định của Viện Kinh tế Xây dựng - Bộ Xây dựng cho thấy mức tổng đầu tư là 3.293 tỷ VND, còn Sở xây dựng TP.HCM giữ nguyên quan điểm TMĐT cơ sở 1.953 tỷ VND.

Tuy nhiên TMĐT của Dự án theo thực tế phát sinh đã tăng lên 2.840 tỷ VND (bao gồm cả lãi vay được nhập gốc trong thời gian xây dựng). Trong đó, tổng nợ vay là 2.777 tỷ VND (bao gồm giải ngân nợ vay và lãi vay trong thời gian xây dựng được nhập gốc) chiếm tỷ trọng 97,79% TMĐT. Vốn chủ sở hữu là 63 tỷ VND, chiếm 2,21% TMĐT.

- Về lưu lượng xe thực tế: tại Trạm thu phí Cầu Phú Mỹ cho thấy công suất tối đa của trạm là 18 làn xe. Số làn xe hiện có thể hoạt động ngay lập tức là 14 làn xe. Thực tế hoạt động hằng ngày chỉ có 2 làn xe máy và 6 làn xe ô tô các loại. Vì vậy, lưu lượng xe thực tế qua Cầu Phú Mỹ hiện tại thấp hơn rất nhiều so với dự báo, đặc biệt là các loại xe tải từ 2 tấn trở lên.

- *Đánh giá hiệu quả quản lý dự án BOT cầu Phú Mỹ*

Hợp đồng BOT cho PMC quyền thu phí trong 26 năm trên cơ sở tổng doanh thu từ thu phí (10.149 tỷ VND) vừa đủ để hoàn vốn chủ sở hữu, hoàn trả nợ gốc và lãi vay, bù đắp chi phí hoạt động, nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, và lợi nhuận chủ đầu tư. Hiện tại, theo tính toán của tác giả quá trình khai thác dự án vẫn còn thời gian và có khả thi cũng như có khả năng trả nợ trong thời gian tới qua phân tích ở bảng sau:

Bảng 3.4: Kết quả phân tích tính khả thi và khả năng trả nợ của dự án

Chỉ tiêu	Cơ cấu vốn (tỷ VND)	Tỷ lệ (%)	Chi phí vốn (%)	IRR (%)	NPV (tỷ VND)
Vốn chủ sở hữu	541,66	29,98	7,25	8,91	91,98
Vốn vay	1.264,86	70,02	10,00		
Tổng đầu tư	1.806,52	100,00	9,18	9,93	149,90
DSCR bình quân (2009 - 2034)	1,37; DSCR > 1 (trong tất cả các năm)				

Nguồn: Vũ Thành Tự Anh (2013)[62]

Theo bảng trên có thể thấy được Hợp đồng BOT cầu Phú Mỹ thì dự án này có NPV tài chính dương, IRR tài chính lớn hơn chi phí vốn, hệ số an toàn trả nợ (DSCR) trung bình trong 26 năm là 1,37 và không có năm nào DSCR nhỏ hơn 1.

Dự án BOT cầu Phú Mỹ được xem là cây cầu biểu tượng của TP HCM. Đây là cầu dây văng có quy mô lớn nhất nước với chiều dài hơn 2 km, tĩnh không thông thuyền 45 m. Tuy nhiên, dự án này vẫn tồn tại những hạn chế như:

+ Về tiến độ dự án, hợp đồng BOT quy định thời điểm khởi công xây dựng công

trình là tháng năm 2005 nhưng đến năm 2007 mới bắt đầu; thời điểm bắt đầu thu phí hoàn vốn là tháng 1/2009 nhưng đến tháng 4/2010 mới bắt đầu thu phí hoàn vốn.

+ Về công tác quyết toán, theo Thanh tra Chính phủ, dự án hoàn thành bàn giao đưa vào sử dụng từ tháng 8/2009 nhưng đến tháng 11/2012, Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng Phú Mỹ mới có văn bản về việc trình phê duyệt chi phí đầu tư xây dựng Dự án BOT Phú Mỹ. Đến ngày 18/2/2014 UBND Tp.HCM có văn bản phê duyệt kết quả kiểm toán chi phí đầu tư, trong đó giá trị đầu tư được phê duyệt trên 2.914 tỷ đồng. Theo quy định thì trong vòng 6 tháng từ khi hoàn thành công trình nhà đầu tư phải lập hồ sơ quyết toán dự án.

b) Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng đường ô tô cao tốc Hà Nội - Hải Phòng

Dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng có tổng chiều dài xây dựng là 105,8 km, với 6 làn xe, vận tốc thiết kế 120 km/giờ. Dự án đường ô tô cao tốc Hà Nội - Hải Phòng được giao cho Ngân hàng Phát triển Việt Nam cùng Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam chủ trì huy động vốn để đầu tư theo hình thức BOT. Theo đó các nhà đầu tư gồm: Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB), Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (VCB), Tổng công ty CP Xuất nhập khẩu và xây dựng Việt Nam (VINACONEX) và Công ty cổ phần đầu tư Sài Gòn đã góp vốn thành lập Tổng công ty Phát triển hạ tầng và Đầu tư tài chính Việt Nam - VIDIFI (là hình thức công ty cổ phần) với số vốn điều lệ là 5.000 tỷ đồng. Nguồn vốn sử dụng cho Dự án này không phải là nguồn vốn Nhà nước và thực hiện theo Quyết định số: 1621/QĐ-TTg ngày 29/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ.

- Về lập báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án:

+ Tổng mức đầu tư: Được phê duyệt năm 2008, tổng mức đầu tư của dự án là 24.566 tỷ đồng và chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng 2.500 tỷ đồng. Vay vốn lãi suất thương mại dao động 10,5-11,4% trong thời gian 30 năm. Theo phương án tài chính, dự kiến dự án sẽ thu phí hoàn vốn trong khoảng 28 năm 8 tháng.

+ Huy động vốn: Từ ngân hàng Phát triển Việt Nam góp 51%, ngân hàng Ngoại thương Việt Nam góp 5%, Tổng công ty XNK và Xây dựng Việt Nam góp 10%, Cty cổ phần Đầu tư Sài Gòn 10% và còn lại từ các nguồn vay từ nước ngoài khác.

+ Mức phí thu dự kiến: Để thu hồi vốn, ngoài thu phí đường ô tô cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Thủ tướng cho phép nhà đầu tư được đầu tư xây dựng hạ tầng các khu đô thị, khu CN, các khu dịch vụ, hậu cần phục vụ dọc tuyến đường cao tốc và thu phí QL 5. Mức thu phí mà chủ đầu tư đề xuất là 2.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn, tức là khoảng 205 nghìn đồng cả tuyến và thời gian thu phí bắt đầu tính từ năm 2016.

+ Lưu lượng xe dự kiến: công suất thiết kế 70.000 lượt xe/ngày đêm.

+ Thời gian dự án: 35 năm

- *Về chi phí và doanh thu thực tế:* Thực tế trong quá trình xây dựng, tổng mức đầu tư đã lên đến 45.487 tỷ đồng, tăng khoảng 21.000 tỷ đồng, tức tăng gần 86% so với tổng mức đầu tư ban đầu. Trong đó số vốn của nhà nước là 13.000 – 22.000 tỷ đồng. Tiền lãi phát sinh của khoản tiền giải phóng mặt bằng này lũy kế đến hết năm 2018 là 3.800 tỷ đồng. Các nhà đầu tư lý giải là do tăng chi phí xây dựng, thiết bị, chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng. Trong khi đó nhà đầu tư hiện đang phải trả khoảng 8 tỷ đồng tiền lãi vay mỗi ngày cho các khoản vay như: 100 triệu USD từ Ngân hàng tái thiết Đức (KfW) và 200 triệu USD từ Ngân hàng xuất nhập khẩu Hàn Quốc (Kexim Bank). Như vậy, số tiền thâm hụt mỗi ngày là 2,5 tỷ đồng (tương đương khoảng 900 tỷ đồng/năm). Để hỗ trợ nhà đầu tư thì Nhà nước cam kết sẽ hỗ trợ 39% vốn đầu tư.

Với tổng doanh thu thu phí toàn dự án đạt 2.091 tỷ đồng, tính bình quân, doanh thu mỗi ngày của đơn vị này đạt khoảng 5,7 tỷ đồng/ngày. Do hiện nay dự án vẫn đang lỗ và chưa thu hút được nhiều phương tiện tham gia như dự kiến nên năm 2017 nhà đầu tư đã giảm giá chung cho các loại phương tiện trên từ 0% - 20%, áp dụng trong 2 năm để thu hút phương tiện và tăng lưu lượng trên tuyến mức giá 1.500 đồng/1 km quy xe tiêu chuẩn đối với các loại xe 2, 3, 4, 5, xe loại 1 giữ nguyên 2.000 đồng/km.

- *Về lưu lượng xe thực tế:* năm 2017 lưu lượng khai thác đạt 25.000 - 30.000 lượt xe/ngày đêm, chỉ đạt gần 40% công suất dự kiến. Trong khi đó, quốc lộ 5 luôn trong tình trạng quá tải.

- *Đánh giá hiệu quả quản lý dự án cao tốc Hà Nội - Hải Phòng*

Mặc dù nhà đầu tư xác định gần 29 năm dự án mới hoàn vốn. Tuy nhiên theo tính toán của nhà đầu tư Vidifi thì tỷ suất nội hoàn tài chính IRR của Dự án trong 35 năm dao động từ 9,41% đến 9,78% và mức giá trị NPV là từ 5.356 tỷ đồng đến 6.945 tỷ đồng tùy theo việc có xét đến trượt giá đồng nội tệ so với ngoại tệ 4% trong thời gian khai thác hay không. Tuy nhiên thực tế hiện nay quá trình quản lý dự án đầu tư cao tốc Hà Nội - Hải Phòng thực sự gặp rất nhiều khó khăn bởi lý do lưu lượng phương tiện tham gia chỉ mới đạt 40% công suất, mức trả lãi các khoản vay, giá dịch vụ tương đối cao hay người dân vẫn còn thói quen tham gia giao thông qua quốc lộ 5 và mức độ hỗ trợ của nhà nước cũng chưa thực sự kịp thời trong quá trình hỗ trợ 39% vốn đầu tư cho nhà đầu tư Vidifi.

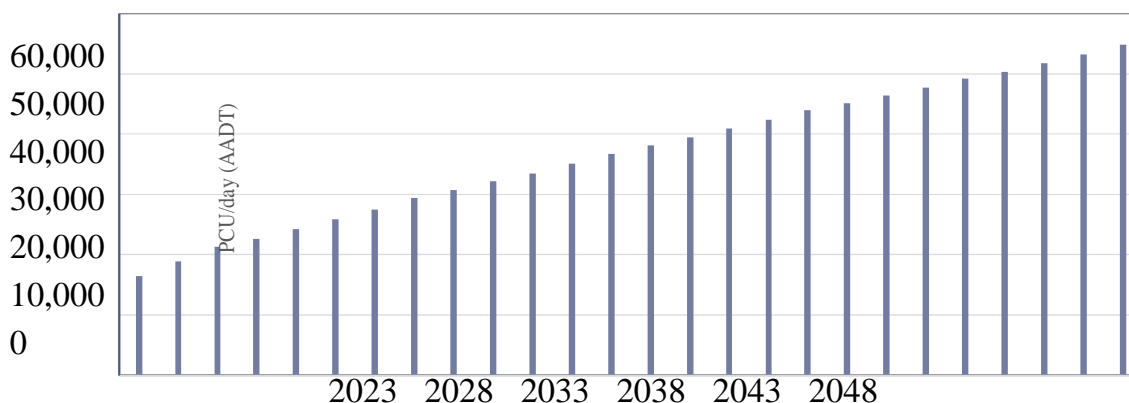
Hiện nay với mức phí của dự án này được áp dụng là tương đối cao, lưu lượng xe đi qua cũng khá lớn, nhưng nhà đầu tư vẫn cho rằng chưa đảm bảo lợi nhuận theo kế hoạch. Vì vậy, phải xem lại toàn bộ quá trình đầu tư, xây dựng phương án tài chính của dự án để tìm giải pháp phù hợp cho dự án này.

c) *Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng đường ô tô cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết (DPEP):*

Đây là một phần của Cao tốc Bắc – Nam nằm ở khu vực phía Nam của Việt Nam. Năm 2013, DPEP được lên kế hoạch là dự án cao tốc đầu tiên thực hiện theo hình thức PPP trong đó Bộ Giao thông sẽ đóng góp một phần cho việc xây dựng như một khoản đầu tư công trong khi đó các nhà đầu tư được kỳ vọng đầu tư xây dựng các đoạn còn lại, vận hành và thu phí đối với cả hai đoạn. BITEXCO đã được lựa chọn là nhà đầu tư đầu tiên với việc đóng góp 60% vốn cổ phần cần thiết, tương ứng 21% tổng chi phí dự án của phân đoạn được thực hiện theo hình thức PPP.

Nghiên cứu khả thi cho dự án này được thực hiện hai lần vào năm 2012 và năm 2016. Trong báo cáo nghiên cứu khả thi, dự án được chia ra làm hai phân đoạn với hai loại hình xây dựng: 1) Phân đoạn 1 dùng vốn ngân sách nhà nước, và 2) Phân đoạn 2 sử dụng nguồn vốn tư nhân và khai thác, vận hành, thu phí trên cả hai phân đoạn 1 và 2. Trong nghiên cứu này thì doanh nghiệp tư nhân được hiểu là có thể xây dựng, vận hành và thu phí trên toàn tuyến với quỹ hỗ trợ tài chính VGF từ Chính Phủ.

Dự báo lưu lượng giao thông trên đường cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết trung bình năm tăng 9% trong báo cáo nghiên cứu khả thi năm 2016 được thể hiện như hình sau:



Hình 3.2: Dự báo lưu lượng giao thông trên đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết

Nguồn: Tập đoàn BITEXCO

Dự án Dầu Giây – Phan Thiết có ảnh hưởng tích cực tới sự phát triển kinh tế quốc gia. Trong giai đoạn từ 1990 đến 2007, khu vực lân cận dự án đã nhận được 5 tỉ đô la Mỹ vốn Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trên tổng số 12 tỷ vốn FDI mà Việt Nam đã nhận được, tương đương 44%. Cũng tại khu vực lân cận dự án, các dự án khu công nghiệp cũng đã được xây dựng và hiện tại chiếm 47% diện tích khu công nghiệp của cả nước (8,400 hecta trên tổng số 18,000 hecta).

Năm 2012, Chính phủ Việt Nam đã có quyết định số 1597 chỉ định Bitexco làm nhà đầu tư thứ nhất giữ 60% cổ phần doanh nghiệp dự án. Trong giai đoạn 2012 – 2016, Bộ Giao thông vận tải đã phối hợp với WB tổ chức đấu thầu quốc tế để chọn nhà đầu tư thứ hai, đồng thời phối hợp với các bộ ngành liên quan xây dựng cấu trúc dự án, trình Chính phủ xem xét, thông qua để triển khai dự án. Tuy nhiên, do những vướng mắc về pháp luật hiện hành nên cấu trúc dự án chưa được Chính phủ thông qua. Bộ Giao thông vận tải đã hủy kết quả sơ tuyển. Năm 2017, Quốc hội ban hành Nghị quyết 52 thống nhất về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc – Nam phía đông giai đoạn 2017 – 2020. Tháng 3/2018, Chính phủ ban hành Nghị quyết 20, trong đó nêu rõ Thủ tướng quyết định dừng triển khai quyết định 1597 về việc ban hành cơ chế quản lý, thực hiện dự án cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết theo hình thức PPP và chấm dứt việc chỉ định Công ty TNHH Tập đoàn Bitexco là nhà đầu tư thực hiện dự án.

Theo Bộ Giao thông vận tải, Bitexco đã chi tổng cộng 84,1 tỷ đồng cho dự án, bao gồm chi phí chuẩn bị đầu tư, chi phí quản lý và chi phí dịch vụ tư vấn – dịch vụ. Bên cạnh đó, Bitexco cho rằng công ty phải được tính thêm chi phí cơ hội. Cụ thể, theo báo cáo của doanh nghiệp này, trong trường hợp tiếp tục triển khai dự án, doanh nghiệp dự án (trong đó có Bitexco) sẽ được hưởng tỷ suất lợi nhuận đối với phần vốn chủ sở hữu là 19%/năm. Tuy nhiên, trên cơ sở Nghị quyết 20, Bitexco đã lựa chọn tư vấn độc lập là Công ty Cổ phần Định giá và Dịch vụ tài chính Việt Nam – VVFC. VVFC đã xác định chi phí cơ hội của dự án là “thu nhập có được từ việc sử dụng phần vốn đã dành cho dự án để thực hiện phương án đầu tư phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh của nhà đầu tư trong thời gian vừa qua”. Trên cơ sở này VVFC đã xác định tỷ suất lợi nhuận bình quân gia quyền của Bitexco được xác định tương đương 14%/năm; tương ứng chi phí cơ hội đối với phần chi phí Bitexco đã sử dụng là 101,6 tỷ đồng. Ngoài ra, VVFC còn tính thêm 2,9 tỷ đồng là chi phí cơ hội của phần vốn phải chuẩn bị sẵn cho giai đoạn thực hiện đầu tư (giai đoạn 2013 – 2015). Tổng chi phí cơ hội của Bitexco là 104,6 tỷ đồng. Ngoài phương án tính trên, Bitexco cũng đưa ra phương án tính khác là tỷ suất lợi nhuận 11,77%/năm, tương ứng với mức lợi nhuận trung bình của các dự án BOT giao thông trong thời gian qua.

Nhìn chung dự án này vẫn đang còn gặp nhiều khó khăn trong việc tính toán chi phí cơ hội, Bộ Giao thông Vận tải cho biết pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể đối với khoản chi phí này. Tuy nhiên Nghị quyết 20 của Chính phủ đã thống nhất thanh toán chi phí cơ hội cho Bitexco. Các quy định của Luật Đầu tư, Luật

Doanh nghiệp, Bộ luật Dân sự cũng quy định việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, doanh nghiệp và quy định về bồi thường khi có tranh chấp.

3.2.2. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện theo hình thức PPP tại Việt Nam

3.2.2.1. Khái quát thực trạng dự án đầu tư xây dựng hạ tầng nhiệt điện

Mặc dù về số lượng dự án đầu tư theo hình thức PPP ngành năng lượng tại Việt Nam tuy không quá nhiều song thực tế quy mô và số tiền đầu tư cho mỗi dự án lại rất lớn. Ví dụ như Dự án BOT Nhà máy Nhiệt điện Sơn Mỹ 1 - Bình Thuận (chủ đầu tư là IPR-GDF SUEZ - châu Âu, Tập đoàn Sojitz - Nhật Bản và Pacific, với tổng vốn đầu tư là 2,2 tỷ USD). Từ năm 2010 đến nay, điện lực là ngành duy nhất trong hệ thống năng lượng quốc gia có các dự án đầu tư theo mô hình PPP. Ngành điện có 19 dự án nhiệt điện được đầu tư theo PPP, tất cả đều thực hiện theo hình thức BOT. Bộ Công thương là cơ quan được Chính phủ giao trách nhiệm quản lý và theo dõi 19 dự án này. Hiện nay các dự án nhiệt điện khai thác theo hình thức BOT được nhà nước kỳ vọng sẽ có tổng công suất khoảng 24.000MW khi đi vào hoạt động.

Dự án nhiệt điện BOT đầu tiên được triển khai từ năm 1977 và đến nay cả nước mới có 3 dự án đã đi vào vận hành là Phú Mỹ 2, Phú Mỹ 3 và Mông Dương 2. Theo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 có xét đến năm 2030, Việt Nam sẽ tiếp tục triển khai khoảng 6 dự án nhiệt điện BOT với tổng công suất khoảng 7.500 MW. Các dự án nhiệt điện BOT là các dự án có tổng mức đầu tư rất cao, có độ phức tạp nhất định, nên thời gian đàm phán kéo dài, phần nào ảnh hưởng đến tiến độ các dự án. Vì vậy thực tế đến nay đã có không ít dự án BOT chậm tiến độ so với kế hoạch đặt ra. Chẳng hạn như tại Dự án Nhiệt điện Hải Dương, do Tập đoàn Jaks Resources Bhd (Malaysia) và Tập đoàn Điện lực Trung Quốc (China Power Engineering Consulting Group Co., Ltd. - CPECC) đầu tư, chậm tiến độ so với kế hoạch tới 39 tháng. Trong tháng 3/2016, Dự án đã khởi công, có mặt bằng sạch nhưng nhà đầu tư vẫn chưa thi công. Đối với 7 dự án nhiệt điện BOT đang triển khai ở giai đoạn đầu là: Long Phú 2, Quảng Trị, Vũng Áng 3, Dung Quất, Sơn Mỹ 1, Kiên Lương 1 và Quảng Trạch 2 thì tiến độ cũng không được như kỳ vọng.

Nhiều nhà đầu tư hiện nay không đảm bảo được tiến độ và thời gian thực hiện nên đã bị Chính phủ thay thế, như Dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch I, công suất 2x600 MW đã giao lại cho Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) thực hiện hay việc thu hồi chủ trương giao Tập đoàn Inter RAO (Liên bang Nga) nghiên cứu phát triển Dự án Nhà máy Nhiệt điện Quảng Trạch II, công suất 2x600 MW để EVN

triển khai... cho thấy những vấn đề khó khăn mà các dự án đầu tư cho ngành điện lực theo hình thức PPP mà các chủ đầu tư đang gặp phải.

Dự án BOT nhiệt điện ở Việt Nam hiện nay chỉ chủ yếu các hạng mục công trình xây dựng xưởng sản xuất, bãi chứa nguyên liệu, kho chứa nhiên liệu, văn phòng; các hạng mục hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, bến cảng, cấp điện, cấp nước, thoát nước, thông tin liên lạc, hệ thống xử lý nước thải, bãi trung chuyển chất thải rắn); đất cây xanh, mặt nước...

3.2.2.2. Thực trạng quy trình quản lý dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện theo hình thức PPP tại Việt Nam

Về cơ bản quy trình quản lý dự án nhiệt điện theo PPP cũng giống như quy trình của hạ tầng giao thông. Tuy nhiên đối với xây dựng hạ tầng nhiệt điện còn căn cứ vào Điều 6 Thông tư 23/2015/TT-BCT về Quy định trình tự, thủ tục đầu tư dự án nhà máy nhiệt điện theo hình thức hợp đồng PPP của Bộ Công thương thì quy trình đối với thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện theo hình thức PPP theo các bước sau:

Bước 1: Thực hiện lựa chọn chủ đầu tư và tổ chức đàm phán các tài liệu dự án như: Việc lựa chọn hoặc chỉ định chủ đầu tư được thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu; tổ chức đàm phán các tài liệu dự án; Lập, thẩm định và phê duyệt Quy hoạch địa điểm xây dựng Trung tâm điện lực; Lập, thẩm định và phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi; Tư vấn pháp lý hỗ trợ Bộ Công Thương đàm phán các tài liệu dự án; Tổ chức đàm phán; Hoàn tất các tài liệu dự án và ký kết thỏa thuận đầu tư

Bước 2: Cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, ký kết các tài liệu dự án bao gồm: Cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư; Ký chính thức Hợp đồng và các tài liệu dự án; Giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình thu xếp tài chính; Bộ Công Thương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có dự án và EVN cấp các A&C cho Doanh nghiệp PPP theo các điều khoản quy định tại Hợp đồng PPP.

Bước 3: Kiểm tra, giám sát thực hiện dự án bao gồm: Giám sát thực hiện hợp đồng dự án và chất lượng công trình và thực hiện chế độ báo cáo tháng, quý, năm hoặc báo cáo đột xuất như trong trường hợp xảy ra sự cố, thiên tai, hỏa hoạn hoặc theo yêu cầu của Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, Doanh nghiệp PPP có trách nhiệm gửi báo cáo kịp thời về Tổng cục Năng lượng và các Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền liên quan.

3.2.2.3. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện theo hình thức PPP tại Việt Nam

a) Đối với quản lý dự án đầu tư xây dựng nhiệt điện Phú Mỹ 2

Dự án bao gồm một nhà máy phát điện theo chu trình hỗn hợp sử dụng nhiên liệu

khí đốt với công suất 715 MW, sẽ được xây dựng, sở hữu và vận hành trên cơ sở BOT bởi một công ty trách nhiệm hữu hạn thành lập ở Việt Nam đó là Công ty TNHH Năng lượng Mekong (MECO). Nhà máy sẽ được xây dựng ở trên địa bàn Trung tâm phát điện Phú Mỹ (PMPGC) do EVN điều hành và tọa lạc trong khu Phức hợp Công nghiệp Phú Mỹ ở Bà Rịa Vũng Tàu gần thành phố Hồ Chí Minh. Dự án sẽ được thực hiện theo Hợp đồng BOT thời hạn 20 năm. Dự án sẽ bán cho EVN thuộc sở hữu nhà nước toàn bộ sản lượng điện được sản xuất bằng phương tiện sản xuất của nhà máy dựa vào Hợp đồng mua điện (PPA) thời hạn 20 năm, tức là từ 2004-2024.

Các chủ đầu tư tư nhân bao gồm: Công ty MECO thuộc tập đoàn EDF International (tỷ lệ góp vốn sở hữu: 56.25%), công ty Sumitomo của Nhật Bản (vốn sở hữu: 28,125%); và 15,625% của công ty Điện lực Tokyo của Nhật Bản (TEPCO).

- Về loại hình PPP: Ký kết giữa Bộ Công thương và MECO là hợp đồng BOT. Còn với hợp đồng giữa nhà đầu tư với khu vực tư nhân khác bao gồm: Hợp đồng thiết kế, cung cấp thiết bị và thi công xây dựng (EPC); Hợp đồng dịch vụ kỹ thuật về vận hành và bảo trì (TSA); Hợp đồng về Bảo hiểm; Hợp đồng dịch vụ dài hạn (LTSA).

- Về lập báo cáo nghiên cứu khả thi:

Giai đoạn 2 của dự án Phú Mỹ 2 đã xác định TMĐT và khoản vay như sau:

Bảng 3.5: Chi phí dự kiến giai đoạn 2 dự án BOT Phú Mỹ 2

Thành phần chi phí	Hạng mục	Giá trị (triệu USD)	% chi phí dự án	% yêu cầu tài trợ bao gồm dự phòng
Tổng chi phí đầu tư xây dựng dự Án	BOT Phú Mỹ 2	399,9	100,0%	83,3%
Tổng chi phí dự phòng của dự án	BOT Phú Mỹ 2	80		16,7%
Tổng chi phí dự án	BOT Phú Mỹ 2	480		100,0%

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ World Bank và Vũ Thành Tự Anh [62]

Căn cứ vào bảng trên có thể thấy được tổng chi phí dự kiến cho dự án BOT Phú Mỹ 2 là khoảng 480 triệu USD. Trong đó chi phí đầu tư xây dựng khoảng gần 400 triệu USD và các khoản tài trợ là 80 triệu USD. Hợp đồng vay do Tổ chức Hiệp hội phát triển quốc tế (IDA) trực thuộc Ngân hàng WB chứng thư bảo lãnh.

Về kế hoạch huy động vốn: Các nhà đầu tư huy động vốn từ vốn chủ sở hữu và các khoản vốn vay từ IDA, Ngân hàng Á Châu ADB và một số tổ chức khác như bảng sau:

Bảng 3.6: Nguồn huy động vốn của dự án BOT nhiệt điện Phú Mỹ 2

Nguồn huy động	Thời hạn năm	Giá trị (triệu USD)	Phần trăm
Vốn sở hữu của chủ đầu tư			
Vốn chủ sở hữu cơ bản		100	
Vốn chủ sở hữu dự phòng		40	
Tổng vốn chủ sở hữu của chủ đầu tư		140	29,2%
<i>Nợ</i>			
Nợ cơ bản		300	
Nợ dự phòng		40	
Tổng nợ vay		340	70,8%
<i>Các khoản nợ (cơ bản và dự phòng)</i>			
Vay có bảo lãnh rủi ro chính trị của IDA	16	75	(15,6%)
Vay vốn OCR của ADB	15	50	
Vay do ADB bảo lãnh + PRI	11	25	
Vay JBIC	15	150	
Vay Proparco	15	40	
Tổng vốn vay		340	
Tổng yêu cầu nguồn vốn		480	100%

Nguồn: Vũ Thành Tự Anh (2013) [62]

Trong đó, hỗ trợ của ADB dự kiến bao gồm: 50 triệu USD vốn vay trực tiếp từ nguồn OCR; và bảo lãnh để vay tư nhân 25 triệu USD có bảo hiểm rủi ro chính trị (PRI). Ngoài ra còn dự kiến vay trực tiếp từ JBIC 100 triệu USD và vay trực tiếp từ Proparco 40 triệu USD.

- *Về công suất điện năng:* Năm 2010, tổng công suất là khoảng 17.000 MW (bao gồm biên độ dự trữ 34% vào mùa mưa và 22% vào mùa khô). Căn cứ theo kế hoạch mở rộng, tổng công suất năm 2020 sẽ lên đến 35.000 MW, bao gồm 39,7% thủy điện, 31,2% nhà máy điện sử dụng khí đốt theo chu trình hỗn hợp và 13,9% nhà máy chạy bằng than với biên độ dự trữ 29,6% vào mùa mưa và 23,1% vào mùa khô.

- *Về giá điện dự kiến:* Trong giai đoạn sẽ tăng giá điện từ 5,1 cents/kWh đến khoảng 7 cents/kWh.

- *Thực trạng quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng BOT Phú Mỹ 2:* Quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi dự án thì chỉ số IRR và NPV dự kiến là IRR của Dự án là 24% và NPV là 667 triệu USD.

Nhìn chung với bề dày kinh nghiệm hơn 20 năm quản lý, vận hành, cùng với sự đoàn kết, trách nhiệm, Công ty Nhiệt điện Phú Mỹ không ngừng lớn mạnh, góp phần tích cực vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hàng năm, các Nhà máy điện Phú Mỹ cung cấp cho hệ thống điện quốc gia hơn 16 tỷ kWh, chiếm khoảng 26% sản lượng điện phía Nam và khoảng 11% sản lượng điện toàn hệ thống điện. Vào những ngày cao điểm mùa khô hàng năm, mỗi ngày Công ty sản xuất từ 50 - 57 triệu kWh, chiếm khoảng 17% tổng sản lượng điện toàn hệ thống.

b) Quản lý dự án đầu tư xây dựng BOO nhiệt điện Yên Thế

Dự án Nhiệt điện Yên Thế ra đời nhằm hiện thực hoá cơ hội đầu tư của Công ty Cổ phần Phát triển Năng lượng & Công nghiệp EIC và đáp ứng nhu cầu điện ngày càng tăng của Việt Nam. Dự án gồm một nhà máy nhiệt điện than công suất 50MW, điện lượng trung bình hàng năm 292,5 triệu kWh. Dự án có tổng mức đầu tư 60.991.000 USD, trong đó vốn vay là 48.902.000 USD, mức giá điện tài chính trung bình trong vòng đời dự án là 5 cent/kWh.

Theo quan điểm Chủ đầu tư thì NPV(EIP) = 13.157.376 USD, IRR = 15,3%, B/C = 1,09, thời gian hoàn vốn 12 năm. Tuy nhiên thực tế những năm qua cho thấy các rủi ro trong điều kiện hiện nay như lạm phát, bãi bỏ trợ giá nhiên liệu,... để dự án không lỗ thì giá bán điện của EIC phải từ 7 cent/kWh trở lên.

Mặc dù vậy dự án đã đóng góp thiết thực cho an ninh năng lượng quốc gia, hỗ trợ giảm nghèo và phát triển kinh tế vùng Đông Bắc Bộ. Tuy nhiên trong quá trình quản lý dự án thì nhà nước và các bên liên quan cần xem xét điều chỉnh các chính sách của thị trường điện, chính sách đền bù thu hồi quyền sử dụng đất, đánh giá tác động môi trường đầy đủ hơn nhằm cải thiện việc thu hút đầu tư vào ngành điện và phân bổ lợi ích được hài hoà giữa các thành phần trong xã hội. Tính khả thi của dự án này chịu tác động mạnh từ lạm phát kỳ vọng, giá bán điện và chính sách trợ than của Chính phủ. Mặc dù theo tính toán của dự án thì để đảm bảo doanh thu thì giá bán điện là 7 cent/kWh trở lên nhưng thực tế tình hình phát triển kinh tế, việc thu hồi đất trong những năm qua gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, quá trình thẩm định dự án vẫn còn hạn chế về chuyên môn kỹ thuật năng lượng điện, chưa phân tích định lượng một cách đầy đủ về tác động đến sức khỏe cộng đồng...

3.2.3. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước tại Việt Nam

3.2.3.1. Khái quát thực trạng dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước

Cơ chế, chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư trong lĩnh vực cấp nước sạch đô thị được quy định tại Nghị định số 38/2013/NĐ-CP về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); Nghị định số 117/2007/NĐ-CP về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch, Nghị định số 124/2011/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2007/NĐ-CP; Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyên giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyên giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyên giao, Nghị định số 24/2011/NĐ-CP về sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP; Nghị định số 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của nhà nước; Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; Quyết định số

29/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Nhà nước ban hành danh mục ngành, lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn ODA của Nhà nước; Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Bộ Xây dựng (BXD) với vai trò như một bộ quản lý chuyên ngành chỉ tập trung vào chức năng xây dựng và ban hành các chính sách. Hiện nay, BXD chưa xây dựng hoặc triển khai các chương trình quốc gia để hỗ trợ phát triển các công trình cấp nước cho các đô thị trong phạm vi cả nước. Thông thường, việc phát triển và mở rộng các công trình cấp nước đô thị được thực hiện bởi các Sở xây dựng đại diện cho UBND các tỉnh thành. Các công ty cấp nước thuộc sở hữu nhà nước, công ty cổ phần và công ty tư nhân chịu trách nhiệm quản lý và vận hành các công trình cấp nước. Hầu hết các công ty cấp nước nhà nước hoạt động độc lập về mặt pháp lý và một số công ty quản lý cả hai lĩnh vực cấp và thoát nước. Thực tế hiện nay đang có những dự án cấp nước theo hình thức PPP quan trọng ở Việt Nam, được thể hiện qua bảng sau

Bảng 3.7: Danh mục một số dự án PPP đã thực hiện trong lĩnh vực cấp nước

STT	Dự án	Tỉnh	Kiểu hợp đồng	Kiểu dự án	Công suất (m ³ /ngày)	Giai đoạn xây dựng	Tổng vốn đầu tư (triệu USD)	Nhà đầu tư
1	Nhà máy nước Bình An	Tp. HCM	BOT	(B) Cung cấp nước si	100.000	1992-1999	37,5	Nhóm 3 công ty từ Malaysia
2	Nhà máy nước Thủ Đức	Tp. HCM	BOO	(B) Cung cấp nước si	300.000	1997-2009	94	CII, Manila Water...
3	Nhà máy nước Sông Đà	Hà Nội	BOO	(B) Cung cấp nước si	300.000	2004-2009	80	Vinaconex
4	Nhà máy nước Kênh Đồng	Tp. HCM	N/A	(B) Cung cấp nước si	200.000	2008-2012	55,5	WACO, CII và HIFU
5	Hệ thống cấp nước Củ Chi	Tp. HCM	N/A	(B) Cung cấp nước si	-	2015-2019	194	Saigon Water
6	Nhà máy nước Đồng Tâm	Tiền Giang	BOO	(B) Cung cấp nước si	90.000	2009-2012	62,2	CII and UBND tỉnh Tiền Giang
7	Nhà máy nước Sông Hồng	Hà Nội	N/A	(B) Cung cấp nước si	300.000	2016-2020	165	Hawaco, Thanh Long và HIICOM
8	Nhà máy nước Sông Đuống	Hà Nội	N/A	(B) Cung cấp nước si	300.000	2017-2018	225	VOI và Hawaco
9	Dự án cấp nước thí điểm Minh Đức	Hải Phòng	DBL	(A) Hệ thống cung cấp nước	9.000	2007-2010	2	Dương Kinh

Nguồn: Bộ Xây dựng (2016)

Về mặt lý thuyết, các công ty cấp nước thuộc sở hữu nhà nước được tự chủ, tuy nhiên trong thực tế các công ty này thuộc sự quản lý của các UBND tỉnh. Sự quản lý này không chỉ ở phí nước sạch mà còn ở các quyết định đầu tư và sắp xếp nhân sự cấp cao trong công ty. Chính sách cổ phần hóa các công ty nhà nước đã được ban hành và chính sách này sẽ ảnh hưởng đến một loạt các đơn vị cung cấp các dịch vụ công ích

trong đó bao gồm cả các công ty cấp nước. Theo đó, các công ty thuộc sở hữu nhà nước sẽ được chuyển thành các công trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần. Chính sách này được đưa ra vào năm 2002 và hiện nay vẫn đang được triển khai. Tính đến tháng 12 năm 2014, đã có 23 công ty cổ phần cấp nước được hình thành, trong đó UBND tỉnh vẫn giữ phần lớn cổ phần của các công ty này. Các công ty cấp nước tư nhân thường được thành lập khi triển khai các dự án cụ thể như xây dựng và vận hành các trạm xử lý nước cấp trong các dự án hợp tác công tư hoặc đơn thuần tư nhân đầu tư để bán sỉ nước cho các công ty cấp nước thuộc sở hữu nhà nước đơn vị quản lý các mạng lưới đường ống phân phối nước sạch.

3.2.3.2. Thực trạng quy trình quản lý dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước theo hình thức PPP

Quy trình quản lý dự án PPP đối với hệ thống nước sạch căn cứ Nghị định 15/2015 và cũng tương tự như quy trình đối với hạ tầng giao thông. Chỉ khác là đối với nước sạch là do Bộ Xây dựng (BXD) hoặc Sở Xây dựng các tỉnh thành triển khai thực hiện dự án PPP.

Thông thường, một dự án cấp nước đô thị với quy mô lớn ví dụ như xây dựng trạm cấp nước công suất lớn sẽ được đề xuất bởi Sở Xây dựng. Trong một số trường hợp, Sở Kế hoạch và Đầu tư hoặc các cơ quan liên quan thuộc UBND tỉnh cũng có thể đề xuất các dự án cấp nước phục vụ cho các khu công nghiệp hoặc mở rộng các khu đô thị và các cơ quan này sẽ đảm nhiệm các vai trò như một cơ quan QLNN cho dự án họ đề xuất. Ngoài ra, các công ty cấp nước cũng có thể đề xuất các dự án cấp nước với quy mô nhỏ được dự kiến đầu tư bằng nguồn vốn nội tại của họ. Khi triển khai một dự án cấp nước liên vùng qua vài tỉnh thành, BXD sẽ chịu trách nhiệm trực tiếp triển khai. Trong khi đó, tại các thành phố lớn như Hà Nội và Hồ Chí Minh việc thực hiện các dự án này sẽ được giao cho các BQLDA thuộc quản lý của Sở Xây dựng hoặc UBND tỉnh. Sau khi xây dựng xong các công trình cấp nước thường được giao cho các công ty cấp nước quản lý và vận hành. Đối với trường hợp dự án PPP hoặc tư nhân, một doanh nghiệp dự án sẽ được thành lập bởi những đơn vị góp vốn để xây dựng, quản lý và vận hành các công trình cấp nước. Đôi khi một công ty cấp nước thuộc sở hữu nhà nước hoặc các tỉnh thành (ví dụ như một công ty xây dựng địa phương có cổ phần của UBND tỉnh) cũng đầu tư vào doanh nghiệp dự án.

3.2.3.3. Thực trạng quản lý một số dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước theo hình thức PPP

a) Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng hệ thống nước sạch theo hình thức PPP

Về giá: Chưa có hướng dẫn được ban hành trong phạm vi cả nước mà giao cho các

địa phương quyết định thông qua hội đồng nhân dân mặc dù định hướng chung là thực hiện giá nước theo thị trường, tính đúng tính đủ nhưng trên thực tế triển khai gặp nhiều khó khăn và về cơ bản chưa bảo đảm sát đúng với thực tiễn, chưa đủ cơ sở để hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Theo khảo sát của WB (2006), mặc dù có chủ trương chung là giá nước sẽ tiếp cận phương pháp tính đúng, tính đủ để hấp dẫn đầu tư [106]. Nhưng cách tính giá, cơ chế tính giá và điều chỉnh giá nước đang là một trong những cản trở lớn nhất trong các điều kiện hấp dẫn đầu tư tư nhân. WB đã nghiên cứu khả thi lập dự án cấp nước sạch đô thị trị giá 135 triệu USD cho các tỉnh Hà Nội, Hải Dương, Hải Phòng, Thái Nguyên, Bắc Ninh, Thanh Hóa, Quảng Ninh, Hà Tĩnh, Quảng Nam, Lâm Đồng, Đắk Nông, Bình Định và thành phố Hồ Chí Minh. Giá bán nước dự kiến tính theo phương pháp tính đúng và tính đủ so với giá bán nước có hiệu lực có sự chênh lệch lớn. Với giá bán hiện tại, đầu tư thêm sẽ làm các công ty sẽ giảm lợi nhuận và thậm chí là lỗ. Có một thực tế là việc phê duyệt giá nước từ khi các công ty cấp nước có văn bản, tờ trình đều có thời gian dài. Giá bán nước do UBND tỉnh/thành phố quyết định ít dựa trên căn cứ tính toán giá thành của các công ty do ảnh hưởng bao trùm của giá nước tới mọi người dân, gia đình mà chủ yếu dựa vào tình hình kinh tế - xã hội của địa phương. Đặc biệt, có những tỉnh, thành phố lớn như Tp. Hồ Chí Minh hay Hà Nội thì giá nước phải có kết luận của Thành Ủy.

Bảng 3.8: Giá tiêu thụ nước sạch của một vài tỉnh thành

Đơn vị: đồng/m³

Tỉnh(Năm ban hành)	Đà Nẵng (2014)	Cần Thơ (2013)	Vĩnh Long (2017)	Hà Tĩnh (2012)	Hồ Chí Minh (2017)	Hà Nội (2015)	Điện Biên (2017)
Hộ gia đình							
≤10 m ³	3.810	4.560	7.505	5.035	6.100	5.973	8.400
10 m ³ to 20 m ³	4.571	5.700	7.505	6.365	11.500	7.052	10.500
20 m ³ to 30m ³	4.571	6.365	7.505	8.265	11.500	8.669	12.500
< 30 m ³	5.714	7.315	7.505	9.215	12.900	15.929	26.000
Cơ quan hành chính sự nghiệp	6.476	6.650	8.075	8.740	11.600	9.955	12.600
Dịch vụ công cộng	6.476	6.650	8.075	8.740	11.600	9.955	12.600
Sản xuất vật chất	8.476	7.410	8.550	10.450	10.800	11.615	15.700
Kinh doanh dịch vụ	12.857	9.310	9.310	14.250	19.700	22.068	31.000

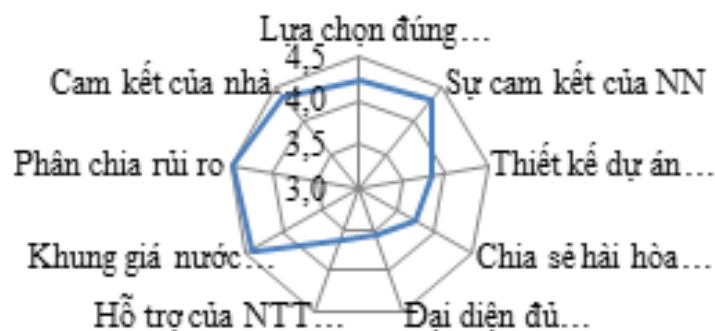
Nguồn: Bộ Xây dựng (2016)

Về vốn đầu tư: Khuyến khích sử dụng các nguồn vốn để đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước sạch đô thị. Mặt khác, hiện nay trong Nghị định 117 đã có hành lang pháp lý để tạo lập một quỹ có tính chất quay vòng (cho vay hỗ trợ dự án thành

công sau đó thu hồi lại để hỗ trợ dự án tiếp theo, nguyên tắc bảo toàn vốn) để thúc đẩy đầu tư tư nhân vào các dự án cấp nước sạch đô thị. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có lý do không có nguồn, quỹ vẫn chưa được thành lập.

Về đất đai: Dựa trên quy hoạch và các quyết định đầu tư đã được phê duyệt, các dự án cấp nước sạch đô thị được UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ưu tiên cấp đất để xây dựng nhà máy và các công trình phụ trợ cấp nước sạch đô thị. Theo quy định hiện hành, UBND các tỉnh, thành phố không thu tiền sử dụng đất đối với nhà máy nước và các công trình phụ trợ, quản lý, điều hành.

Cơ chế chính sách trong bồi thường, giải phóng mặt bằng (GPMB): Cơ chế chính sách trong bồi thường, GPMB nhiều điều chỉnh, quy định về mức giá đền bù chưa đảm bảo yếu tố thị trường, thiếu hài hòa về quyền lợi giữa người dân và nhà đầu tư, gây thắc mắc, khiếu kiện làm kéo dài thời gian thực hiện dự án; thậm chí không thể GPMB thực hiện dự án, gây ảnh hưởng tới tâm lý nhà đầu tư. Những tranh chấp và khiếu kiện của người dân trong quá trình đền bù GPMB khi nhà nước thu hồi đất, việc tổ chức GPMB gặp nhiều lúng túng khi thực hiện các dự án hạ tầng kỹ thuật đô thị đã và đang là vấn đề nhức nhối đối với các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam. Hầu hết các dự án bị chậm tiến độ liên quan đến việc đền bù GPMB mà có thể nói mấu chốt là sự không thỏa mãn về mặt kinh tế của người dân đối với chính sách đền bù của nhà nước. Mặt khác, sự thiếu đồng bộ của việc xây dựng tái định cư cho người dân và tốc độ GPMB cũng là những nguyên nhân dẫn tới chậm tiến độ dự án, thiếu mặt bằng sạch cho dự án.



Hình 3.3: Khảo sát các yếu tố quyết định đến dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước sạch ở Việt Nam

Nguồn: Nguyễn Đức Cảnh (2017)[13]

Khác với các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước sạch ở các nước trong khu vực và trên thế giới, những vấn đề dẫn tới sự thất bại của dự án hợp tác công tư nước sạch ở Việt Nam tập trung vào nhóm yếu tố liên quan tới vấn đề đảm bảo

doanh thu cho các nhà đầu tư tư nhân vào dự án và năng lực của khu vực tư nhân. Như vậy, uy tín của khu vực tư nhân khi tham gia vào các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước của Việt Nam là vấn đề cần được quan tâm. Trong khi đó, các vấn đề mà các dự án hợp tác công tư ở quốc tế quan tâm và được đánh giá là quan trọng nhất thì ở Việt Nam, chúng lại bị cho rằng không phải ảnh hưởng lớn nhất tới sự thất bại của dự án. Chẳng hạn, thời gian đàm phán, trách nhiệm giải trình hay sự khác biệt của mục tiêu của nhà nước và tư nhân,... cũng là đặc điểm khác biệt nếu đặt các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước trong bối cảnh của Việt Nam.

Kết quả này cũng tương đồng với tỷ lệ các chuyên gia cho rằng các yếu tố quan trọng và rất quan trọng dẫn đến sự thất bại của dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực nước. Ba trở ngại hàng đầu được lựa chọn bởi những người được hỏi về PPP trong lĩnh vực nước ở Việt Nam bao gồm: (i) Mức giá nước dự kiến bán tới người tiêu dùng quá cao; (ii) mức giá bán hiện tại là quá thấp để bù đắp chi phí; và (iii) do thiếu kinh nghiệm về quản lý dự án PPP. Mặc dù đầu tư theo hợp tác công tư đang nổi lên ở Việt Nam, nhưng có một số vấn đề về áp dụng PPP và do đã dẫn tới sự thất bại của các dạng dự án này. Do thiếu kinh nghiệm và kiến thức PPP, hoặc cho các mục đích ngắn hạn, một số chính quyền địa phương có thể cung cấp bảo lãnh không thực tế hoặc không hợp lý và hỗ trợ để cải thiện sự hấp dẫn của các dự án được đề xuất, trong đã thậm chí có thể chống lại các chính sách của Trung ương, các mục tiêu dài hạn hoặc lợi ích công cộng đang suy yếu. Điều này cho biết thêm nguy cơ chậm trễ hoặc vi phạm hợp đồng, một khi các chính quyền địa phương là không thể hoặc không muốn cam kết.

b) Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước nông thôn theo hình thức PPP

Các dự án cấp nước tại khu vực nông thôn nhận được nhiều trợ giúp từ Chính phủ nếu so sánh với các dự án cấp nước tại các khu vực thành thị. Bên cạnh các Nghị định như đối với các dự án cấp nước đô thị đã nêu trên, trợ cấp của Chính phủ cho các dự án cấp nước nông thôn được hướng dẫn cụ thể trong Quyết định 131/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ và Thông tư liên tịch số 37/2014/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT của BNN&PTNT, BTC và BKH&ĐT. Do đó, doanh nghiệp tư nhân có thể dễ dàng tiếp cận các hỗ trợ của Chính phủ khi thực hiện các dự án cấp nước ở khu vực nông thôn.

Bảng 3.9: Tỷ lệ trợ cấp cho các dự án cấp nước từ ngân sách nhà nước

Tỷ lệ trợ cấp trên tổng chi phí dự toán	Vị trí của dự án
Không quá 90%	Xã đặc biệt khó khăn, vùng đồng bào dân tộc và miền núi, vùng bãi ngang ven biển và hải đảo, và xã biên giới
Không quá 75%	Vùng nông thôn khác
Không quá 60%	Vùng đồng bằng và vùng duyên hải
Không quá 45%	Thị trấn và thị tứ

Nguồn: Thông tư liên tịch số 37/2014/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT

Hỗ trợ cho các dự án cấp nước nông thôn bao gồm phí thuê đất, thuế thu nhập doanh nghiệp, vốn đầu tư và giá tiêu thụ nước sạch. Thông thường, doanh nghiệp cấp nước sẽ được miễn phí thuê đất trong suốt vòng đời dự án. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp này chỉ phải trả một phần thuế thu nhập doanh nghiệp và tỷ lệ miễn giảm được tính toán dựa trên các quy định hiện hành của pháp luật. Liên quan tới trợ cấp vốn đầu tư, các dự án cấp nước nông thôn có thể nhận được hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước và có thể kêu gọi nguồn vốn từ bên ngoài. Mức trợ cấp cho các dự án là khác nhau tùy thuộc vào vị trí của mỗi dự án. Chi tiết của các mức trợ cấp được trình bày. Ngoài ra, các doanh nghiệp cấp nước có thể huy động vốn từ nhiều nguồn khác nhau bao gồm tín dụng ưu đãi, viện trợ không hoàn lại và cổ phiếu.

3.3. Thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam

3.3.1. Thực trạng về chủ thể, nguyên tắc và phương pháp quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam

3.3.1.1. Thực trạng về chủ thể quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Hiện nay ở Việt Nam có các chủ thể tham gia quản lý các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác PPP, gồm: Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân.

- Đối với nhà nước: Theo các quyết định và nghị định PPP hiện tại ở Việt Nam liên quan tới thực hiện quản lý dự án hợp tác công tư, Bộ KH&ĐT hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng và triển khai dự án các dự án PPP. Mỗi tổ công tác liên ngành sẽ gồm đại diện từ nhiều bộ ngành khác nhau (Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Công thương và Bộ Xây dựng), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các cơ quan Nhà nước khác phù hợp theo từng dự án PPP cụ thể. Nhà nước thực hiện công tác quy hoạch, chấp thuận chủ trương và cùng tham gia thực hiện đầu tư đối với các dự án hợp tác công tư. Trong những năm qua chất lượng quy hoạch của nhà nước đã được nâng cao hơn sau nhiều sửa đổi, điều chỉnh.

Chính phủ Việt Nam đã quy định các Bộ ban ngành (Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ

Giao thông Vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ Công thương...) và chính quyền địa phương các tỉnh có trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ đồng bộ, kịp thời đối với quá trình triển khai các dự án PPP. Sự phối hợp giữa chính quyền với nhà đầu tư, giữa nhà đầu tư và người dân trong đền bù, GPMB; Thực hiện các thủ tục liên quan tới cấp Giấy chứng nhận đầu tư/đăng ký đầu tư. Để khuyến khích các dự án PPP, Chính phủ Việt Nam đã thành lập Ủy ban Chỉ đạo quản lý đầu tư theo hình thức PPP. Ủy ban này là một tổ chức chính thức hỗ trợ Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong việc tìm kiếm, kiểm soát và triển khai dự án, đặc biệt là các dự án PPP. Phó Thủ tướng Chính phủ đảm trách vị trí Trưởng Ban và chịu trách nhiệm đối với các hoạt động đầu tư theo hình thức PPP bao gồm soạn thảo và hoàn thiện khung pháp lý, phê duyệt danh mục dự án, trình tờ trình phê duyệt lên Thủ tướng Chính phủ, thu xếp các khoản đóng góp tài chính và hỗ trợ đã được duyệt từ khu vực công cho các dự án thí điểm được lựa chọn cũng như xây dựng các quy định về huy động vốn đầu tư CSHT.

Ngoài ra, Chính phủ Việt Nam còn ban hành khá nhiều chính sách tuyên truyền, khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, đào tạo nguồn nhân lực, truyền thông, quảng bá và các chế tài về bảo vệ môi trường.

- Đối với nhà đầu tư tư nhân: Nhà đầu tư tư nhân tham gia quản lý các dự án PPP dựa trên các quy định của nhà nước về năng lực tài chính, năng lực tổ chức thực hiện các dự án PPP. Việc đầu tư xây dựng dự án cơ sở hạ tầng theo PPP thường đòi hỏi lượng vốn lớn trong khi vốn chủ sở hữu của các chủ đầu tư dự án của Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế.

Hộp 3.1: Đánh giá về các doanh nghiệp đầu tư PPP

Phần lớn các chuyên gia cho rằng các doanh nghiệp đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam hiện nay thường là những đơn vị nhận thầu thi công. Do vậy, năng lực kinh nghiệm của các tổ chức, các cá nhân tham gia quản lý trong quá trình thực hiện dự án còn nhiều hạn chế, chậm xử lý các tình huống phát sinh, ảnh hưởng nhiều tới tiến độ, hiệu quả đầu tư của dự án.

Nguồn: NCS tổng hợp từ ý kiến phỏng vấn chuyên gia

- Đối với cộng đồng: Sự tham gia, chia sẻ của người dân và cộng đồng trong việc kiểm tra, giám sát việc thực hiện các dự án xây dựng, giám sát thu phí của nhà đầu tư trong khuôn khổ dự án hợp tác công tư sẽ giúp cho quá trình thực hiện dự án trở nên hiệu quả hơn.

3.3.1.2. Thực trạng thực hiện các nguyên tắc quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam

Để đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các bên tham gia dự án xây dựng CSHT theo

hình thức đầu tư PPP, trong những năm qua Việt Nam cũng đã dành những ưu đãi nhất định để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực dự án đầu tư xây dựng hệ thống CSHT thông qua khá nhiều chính sách. Các chính sách đó có thể được chia thành hai nhóm chính: Nhóm các chính sách quy định chung về PPP và nhóm chính sách hỗ trợ và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Các chính sách thuộc nhóm quy định chung về sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP bao gồm các Nghị định, Quy định của nhà nước để thiết lập các cơ sở pháp lý chung cho sự tham gia vào dự án của khu vực tư nhân. Thực tế tại Đại hội VIII của Đảng ta xác định chủ trương xã hội hóa trong nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội và Chính phủ cũng đã sớm ban hành Nghị quyết số 90/CP về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế và văn hóa để quy định cụ thể về xã hội hóa các hoạt động xã hội, tạo cơ sở pháp lý trong triển khai quan điểm của Đảng về vấn đề này, tạo sự thống nhất từ nhận thức đến hành động của toàn xã hội liên quan tới sự tham gia của khu vực tư nhân vào để thực hiện các chủ trương xã hội hóa của Đảng và Nhà nước, trong đó có các dự án xây dựng CSHT.

Các nguyên tắc thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT phải dựa trên nhóm các chính sách hỗ trợ mà nhà nước ban hành nhằm khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực dự án đầu tư xây dựng CSHT, trong đó có hình thức đầu tư PPP. Các chính sách cụ thể như: Chính sách về mặt bằng, nhân lực, vốn,... và các biện pháp khác của nhà nước nhằm công khai, minh bạch hóa các thủ tục về điều kiện, yêu cầu và quy trình xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP liên quan đến sự tham gia của khu vực tư nhân. Ngoài ra nhà nước cũng đã ban hành một số chính sách nhằm đảm bảo nguyên tắc hài hòa, phân chia rủi ro cho các bên tham gia dự án thông qua các quy định liên quan tới chính sách giá, các điều kiện đảm bảo doanh thu,... cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên tại Việt Nam hiện nay Quốc hội vẫn đang trong quá trình xây dựng luật cho các hình thức đầu tư PPP nên các chính sách nhằm hỗ trợ đảm bảo thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT nên thực tế nhiều dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP vẫn chưa đảm bảo hết được các nguyên tắc trong quá trình quản lý dự án của các bên tham gia.

Đối với những quốc gia đang phát triển như Việt Nam, việc thực hiện nguyên tắc phân chia rủi ro hợp lý giữa các bên tham gia thông qua hợp đồng thực hiện dự

án vẫn còn nhiều bất cập. Về nguyên tắc bên nào có khả năng kiểm soát chi phí và mức độ an toàn cao thì thường những rủi ro được kiểm soát tốt hơn và ngược lại. Trong khi đó đối với bên tham gia là Nhà nước thì thường chịu những rủi ro liên quan đến chính trị, kinh tế, xã hội, môi trường và rủi ro trong quá trình bảo lãnh để thực hiện quản lý dự án. Trong khi đó các doanh nghiệp tư nhân sẽ chịu các rủi ro liên quan đến nguồn vốn và hoạt động kinh doanh trong quá trình triển khai và quản lý kinh doanh dự án. Vì vậy nguyên tắc chia sẻ rủi ro trong các dự án đầu tư PPP thì các bên cần phải gắn với trách nhiệm/nhiệm vụ của mình trong quá trình triển khai và quản lý dự án.

Thực tế để đảm bảo nguyên tắc chia sẻ rủi ro, Việt Nam cũng đã có những chính sách nhằm giảm thiểu các rủi ro trong quá trình thực hiện dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Tại Điều 3, Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ Việt Nam quy định về Quản lý dự án Đầu tư xây dựng, nguyên tắc cơ bản của quản lý dự án đầu tư xây dựng bao gồm những điểm sau:

Thứ nhất, dự án đầu tư xây dựng phải được quản lý thực hiện theo kế hoạch, chủ trương đầu tư, đáp ứng các yêu cầu theo quy định tại Điều 51 của Luật Xây dựng năm 2014 và phù hợp với các quy định của pháp luật có liên quan.

Thứ hai, trong quá trình quản lý dự án phải quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng cơ quan quản lý Nhà nước, của Người quyết định đầu tư, Chủ đầu tư và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến thực hiện các hoạt động, đầu tư xây dựng của dự án.

Thứ ba, quản lý thực hiện dự án phải phù hợp với loại nguồn vốn sử dụng để đầu tư xây dựng dự án. Các dự án xây dựng theo hình thức đầu tư PPP phải được quản lý chặt chẽ, toàn diện, theo đúng trình tự để bảo đảm mục tiêu đầu tư, chất lượng, tiến độ thực hiện, tiết kiệm các chi phí và đạt được hiệu quả dự án. Ngoài ra các dự án xây dựng CSHT phải đảm bảo chủ trương đầu tư, mục tiêu, quy mô đầu tư, chi phí thực hiện, các tác động của dự án đến cảnh quan, môi trường, an toàn cộng đồng, quốc phòng, an ninh và hiệu quả của dự án. Chủ đầu tư tự chịu trách nhiệm quản lý thực hiện dự án theo quy định về đầu tư xây dựng dự án theo các nguyên tắc được xác định tại Điều 4 Luật Xây dựng năm 2014.

Thực tế những năm qua ở Việt Nam thực hiện dự án từ lập, thẩm định, báo cáo kết quả khả thi, phê duyệt, triển khai dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP luôn được báo cáo đảm bảo đúng nguyên tắc và quy trình nhưng quá trình thực hiện dự án vẫn chưa đảm bảo đúng như các nguyên tắc quy định. Đặc biệt là các Quy định về đấu thầu, đất đai, giải phóng mặt bằng, định giá đất,...Trước đây quy

định “Đổi đất lấy hạ tầng” là cơ chế gắn với điều chỉnh quy hoạch để đầu tư phát triển, gắn với giá trị đất đai trong quá trình vốn hóa đất công. Cơ chế này được Nhà nước quy định đầu tiên tại Luật số 10/1998/QH10 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1993 trong đó việc giao đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án không phải thông qua đấu giá. Đến Luật Đất đai 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về việc thi hành Luật Đất đai 2003 đã chính thức khai tử cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” bằng quy định thực hiện đấu giá đất sau khi phê duyệt quy hoạch hạ tầng để lấy tiền xây dựng hạ tầng. Đến Luật Đất đai 2013, Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai tiếp tục giữ quy định “Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng” (quy định tại điểm c Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai 2013) nhưng riêng đối với hình thức BT lại không quy định cách thức, thủ tục thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư.

Chính vì chưa đảm bảo các nguyên tắc về quy định về đất đai nên đó là một trong những điều kiện đẩy chênh lệch rất lớn giá đất, giúp nhà đầu tư giảm được rất nhiều chi phí, chưa kể đến không ít dự án xây dựng CSHT được đầu tư để phục vụ chính dự án bất động sản từ nguồn đất đối ứng.

Đối với Quy định về lựa chọn nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án xây dựng CSHT tại Việt Nam vẫn còn rất nhiều bất cập: Điều 29 Nghị định 15/2015 NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức PPP quy định rằng việc lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện theo một trong hai hình thức là: đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu. Các yêu cầu và điều kiện để lựa chọn nhà đầu tư tư nhân và những ưu đãi giành cho họ trong quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư phải thực hiện theo quy định của luật đấu thầu. Nhưng thực tế quá trình lựa chọn nhà đầu tư vẫn chưa thực sự minh bạch và chuẩn xác như trong nguyên tắc mà nhà nước đề ra. Các quy trình với 4 giai đoạn từ lập báo cáo nghiên cứu khả thi, lựa chọn nhà đầu tư, triển khai thực hiện dự án cho tới quyết toán công trình vẫn chưa thực sự công khai, minh bạch nên nhiều dự án chưa lựa chọn được nhiều nhà đầu tư có đủ năng lực để thực hiện tốt yêu cầu của các dự án xây dựng CSHT đó.

Về thực hiện nguyên tắc đảm bảo hiệu quả đối với vốn đầu tư dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP: Việt Nam đang khuyến khích sử dụng các nguồn vốn để đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng thông qua Nghị định 117 nhằm tạo

hành lang pháp lý cho việc tạo lập một quỹ có tính chất quay vòng (cho vay hỗ trợ dự án thành công sau đó thu hồi lại để hỗ trợ dự án tiếp theo nhằm nguyên tắc bảo toàn vốn) để thúc đẩy đầu tư tư nhân vào các dự án đầu tư xây dựng CSHT trong thời gian tới.

Tuy nhiên, những năm qua các nguyên tắc về môi trường cạnh tranh hay những ưu đãi cho các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vẫn chưa đảm bảo như trong các Nghị định của Chính phủ Việt Nam đề ra. Ví dụ như đối với các ưu đãi cho các doanh nghiệp nước ngoài tham gia xây dựng dự án CSHT mới chỉ chủ yếu ở một số lĩnh vực trong cung ứng về nhiệt điện với nguồn vốn đầu tư rất lớn. Còn các lĩnh vực khác như giao thông, y tế, giáo dục...thì vẫn chủ yếu là các doanh nghiệp tư nhân trong nước tham gia thực hiện dự án. Một trong những lý do của tình trạng này là vẫn còn tồn tại rất nhiều rào cản, vướng mắc có mang tính xung đột pháp lý trong việc thực hiện dự án PPP, nên các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài còn rất ngại ngần. Chính phủ cũng đã giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư khi bắt đầu xây dựng Dự án Luật Đầu tư theo PPP, cũng đã nhắc tới những khó khăn này.

Do đặc điểm của các dự án phát triển CSHT Giao thông, đòi hỏi nhu cầu vốn đầu tư ban đầu lớn, thời gian thu hồi vốn dài nếu chỉ đơn thuần trông chờ vào nguồn phí sử dụng CSHT thì không hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Do vậy bên cạnh nguồn thu trực tiếp từ phí sử dụng đường, cần cho phép nhà đầu tư khai thác hành lang dọc tuyến đường (kinh doanh xăng dầu, nghỉ ngơi, quảng cáo...).

Nghị định về hình thức đầu tư PPP được phổ biến rộng rãi nhất hiện nay là Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ban hành ngày 14/2/2015 của Chính phủ và Thông tư hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về đầu tư theo hình thức PPP đã có những tác động tốt đến nhiều doanh nghiệp tư nhân nhằm thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam trong những năm qua. Điểm mới của Nghị định này là không hạn chế mức đóng góp của nhà nước trong khi vẫn giữ quy định nhà đầu tư có vốn tối thiểu 15% tổng mức đầu tư dự án và không thấp hơn 10% trong trường hợp dự án có quy mô trên 1500 tỷ đồng. Ngoài ra, theo Nghị định này cho phép quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng có thể được chuyển nhượng nếu bảo đảm các mục tiêu, tiêu chuẩn và tiến độ thực hiện dự án. Bên nhận chuyển nhượng phải có đủ năng lực để nhận chuyển nhượng như điều kiện đầu tư, kinh doanh, vốn, nhân lực....Một trong những hạn chế lớn nhất của các dự án PPP ở Việt Nam là nhà nước vẫn phải bố trí vốn tham gia và thực tế việc xác định tài sản đầu tư các

dự án phải trong dài hạn. Trong khi đó, mức nợ công của Việt Nam đã đạt ngưỡng trần cho phép nên nhà nước sẽ phải rất hạn chế đối với các chi ngân sách. Vì vậy mức đầu tư của nhà nước trong các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP ở Việt Nam sẽ bị hạn chế nhiều.

3.3.1.3. Thực trạng các yêu cầu đối với quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam

Quá trình quản lý dự án ở Việt Nam những năm qua cũng đã tuân thủ các yêu cầu cơ bản đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP như: Yêu cầu về xây dựng một quy trình cho PPP; yêu cầu về thể chế; yêu cầu về thương mại, tài chính, kinh tế; yêu cầu về tham vấn các bên liên quan; yêu cầu về chiến lược và lộ trình cho các dự án; yêu cầu về các cam kết rõ ràng của Chính phủ với các nhà đầu tư.

- Thực trạng các yêu cầu về xây dựng một quy trình cho các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP:

Chính phủ Việt Nam trong những năm qua đã giao trách nhiệm cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc định hướng, xây dựng chiến lược cho các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã xây dựng quy trình chung cho các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Theo Nghị định Việt Nam 15/2015/NĐ-CP, quy trình cho một dự án PPP thực hiện qua 3 giai đoạn: Xác định dự án đầu tư theo PPP; Chuẩn bị, đấu thầu, quản lý và giám sát hợp đồng PPP; Bàn giao và khai thác dự án PPP.

Đối với giai đoạn xác định dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP, Nghị định 15 NĐ-CP của chính phủ xác định luôn khuyến khích và hỗ trợ việc thực hiện đầu tư theo hình thức PPP trong các lĩnh vực: Giao thông vận tải; Nhà máy điện, đường dây tải điện; Hệ thống chiếu sáng công cộng; hệ thống cung cấp nước sạch; hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; công viên; nhà, sân bãi để ô tô, xe, máy móc, thiết bị; nghĩa trang; Trụ sở cơ quan nhà nước; nhà ở công vụ; nhà ở xã hội; nhà ở tái định cư; Y tế; giáo dục, đào tạo, dạy nghề; văn hóa; thể thao; du lịch; khoa học và công nghệ, khí tượng thủy văn; ứng dụng công nghệ thông tin; Hạ tầng thương mại; hạ tầng khu đô thị, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu công nghệ thông tin tập trung; Nông nghiệp và phát triển nông thôn; dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp.

Sau khi các xác định được các dự án PPP theo các ngành cụ thể, chính phủ sẽ

tiến hành thực hiện dự án PPP: Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định chủ trương đầu tư và công bố dự án; Lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư; Đàm phán, ký kết hợp đồng dự án và thành lập doanh nghiệp dự án (nếu có); triển khai thực hiện dự án; quyết toán và chuyển giao công trình cho nhà đầu tư để tiến hành khai thác dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

- Thực trạng các yêu cầu về thể chế đối với quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP:

Việt Nam đã thành lập Ban chỉ đạo chuyên trách về PPP từ trung ương đến địa phương dựa trên căn cứ yêu cầu và điều kiện quản lý cụ thể mà các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố phân công cơ quan chuyên môn trực thuộc làm đầu mối quản lý hoạt động PPP của Bộ, ngành, địa phương (Việt Nam gọi chung là đơn vị đầu mối). Trong trường hợp cần thiết, Bộ, cơ quan ngang Bộ trình Chính phủ quyết định việc thành lập đơn vị chuyên trách quản lý hoạt động PPP trong phạm vi quản lý của Bộ, ngành mình. Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện các quyền, nghĩa vụ quy định trong hợp đồng đối với dự án thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình hoặc dự án được Thủ tướng Chính phủ giao làm cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Đối với nguồn vốn thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP của các nhà đầu tư tư nhân, Nghị định 15 NĐ- CP của Việt Nam quy định nhà đầu tư chịu trách nhiệm góp vốn chủ sở hữu và huy động các nguồn vốn hợp pháp khác để thực hiện dự án theo hợp đồng dự án đã ký kết. Tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư được xác định theo nguyên tắc như sau:

+ Đối với dự án có tổng vốn đầu tư đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 15 % tổng vốn đầu tư.

+ Đối với dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư được xác định theo nguyên tắc: đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 15 %; đối với phần vốn từ trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 10%.

+ Đối với hợp đồng BT, nhà đầu tư phải đáp ứng thêm yêu cầu về vốn chủ sở hữu (nếu có) theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản và pháp luật có liên quan để thực hiện Dự án khác.

Việt Nam đã thiết lập cơ quan quản lý, giám sát và hiệu quả về dự án hợp tác công tư nói chung và PPP trong các lĩnh vực cơ hạ tầng cụ thể nói riêng. Đối với

mỗi dự án, cả hai bên Nhà nước và tư nhân sẽ cùng thống nhất lựa chọn các thành viên của cơ quan quản lý độc lập. Phương pháp này có những lợi ích nhất định: linh hoạt, phù hợp nhất các dự án mang tính đặc thù và tận dụng tối đa năng lực quản lý của khu vực tư nhân.

- *Đối với các yêu cầu về lộ trình và cam kết của Chính phủ:* Việt Nam đã thành lập Ban chỉ đạo PPP và cũng đã giao cho các Bộ, UBND các tỉnh xây dựng cơ sở dữ liệu và chuẩn bị các nội dung về danh mục dự án. Trên cơ sở thực hiện các công cụ về sàng lọc và phân loại dự án, cần phân loại các dự án phù hợp với hợp tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và tập trung xây dựng cơ sở dữ liệu về các dự án này. Sau đó công bố rộng rãi các thông tin về dự án phù hợp với hợp tác công tư và tăng cường cơ chế lựa chọn nhà đầu tư. Ngoài ra Việt Nam cũng đang cố gắng tăng cường thực hiện các cam kết với nhà đầu tư thông qua việc dần dần công khai và minh bạch các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Minh bạch trong phân chia quyền lợi và trách nhiệm của các bên liên quan giữa nhà nước và tư nhân, minh bạch trong đấu thầu trong khuôn khổ dự án hợp tác công tư cụ thể, đảm bảo cạnh tranh trong quá trình cung cấp đầu vào cho dự án hợp tác công tư, đảm bảo khoảng trống cần thiết cho khu vực tư nhân tham gia,... Ngoài ra Việt Nam cũng đã ban hành nhiều Quy định cụ thể về chỉ định thầu trong thực hiện PPP về dự án xây dựng CSHT.

Nhà nước thành lập Ban chỉ đạo PPP được gần 5 năm (kể từ năm 2013). Mặc dù Ban chỉ đạo PPP là đơn vị đầu mối được Chính phủ phân công về quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP nhưng kết quả điều tra, khảo sát cho thấy gần 82% các nhà đầu tư biết là có Ban chỉ đạo này. Còn lại gần 18% các nhà đầu tư khác không biết về Ban chỉ đạo PPP này. Điều này nói lên rằng Ban chỉ đạo PPP vẫn chưa thể hiện đúng hết mức vai trò của một đơn vị đầu mối, công tác truyền thông về lộ trình và cam kết của Nhà nước với các nhà đầu tư vẫn còn những hạn chế nhất định.

Thực tế khi các nhà đầu tư nắm rõ được đơn vị đầu mối về PPP thì họ có thể tìm kiếm thông tin, các văn bản chính sách, các lộ trình và cam kết của Chính phủ thông qua Ban chỉ đạo này để họ xem xét mức độ tham gia và thực hiện đúng với những lộ trình và cam kết đó. Ngoài ra khi có mâu thuẫn, xung đột họ cũng có thể tìm tới cơ quan này để tìm hướng giải pháp trong quá trình quản lý các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP.

- Thực trạng về sự tham vấn của các bên liên quan: Năng lực của các nhà đầu tư thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP có vai trò hết sức quan trọng, đặc biệt là năng lực về tài chính và nhân lực. Quá trình điều tra khảo sát đối với các doanh nghiệp cho thấy hơn 90 % các nhà đầu tư tư nhân còn thiếu cán

bộ có kiến thức chuyên môn và kinh nghiệm để thương thảo hợp đồng và quản lý dự án theo hình thức PPP. Trong khi đó có đến gần 89 % các doanh nghiệp tư nhân được luận án khảo sát là các doanh nghiệp vừa và nhỏ và thường có quy mô vốn dưới 100 tỷ đồng, chỉ khoảng hơn 11 % các doanh nghiệp có quy mô vốn lớn, trong đó phần lớn là các doanh nghiệp tham gia thực hiện các dự án về nhiệt điện và một số các doanh nghiệp thực hiện các dự án giao thông, nước sạch.

3.3.2. Thực trạng thực hiện các nội dung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam

3.3.2.1. Thực trạng về hoạch định dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

- Thực trạng về chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP

Việc xây dựng hoàn chỉnh chiến lược, quy hoạch tổng thể dài hạn của quốc gia về phát triển CSHT đã khắc phục một bước tính tự phát, phân tán, manh mún, kết cấu hạ tầng giao thông được tăng cường về số lượng và chất lượng. Tuy nhiên, có thể nói, chiến lược, quy hoạch phát triển dự án xây dựng CSHT theo PPP ở Việt Nam trong những năm qua đang đối mặt với không ít những thách thức. Việc thực hiện chiến lược, quy hoạch dự án PPP còn khá nhiều hạn chế, chiến lược, quy hoạch các lĩnh vực CSHT ở nước ta chưa được xây dựng đồng bộ và còn thiếu tính dự báo; tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch còn chậm, dàn trải; công tác quản lý, bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông còn nhiều bất cập.

- Thực trạng về xây dựng chính sách đối với dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam

Những quy định của Việt Nam về việc xây dựng chính sách đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP được thể hiện không chỉ qua hệ thống luật Đầu tư năm 2005 mà còn được thể hiện qua nội dung tại các Nghị định 78/2007/NĐ-CP, Nghị định 108/2009/NĐ-CP, Nghị định 24/2011/NĐ-CP, Quyết định 71/2010/QĐ-Ttg, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ. Mặc dù Quyết định 15 đã quy định quy trình chuẩn bị và phê duyệt các dự án hợp tác công tư, việc triển khai các dự án PPP nhưng trên thực tế khi thực hiện quản lý dự án PPP thì đòi hỏi nhà đầu tư cũng phải tuân thủ theo các Luật quan trọng khác bao gồm Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu, Luật Cạnh tranh, Luật Xây dựng, Luật Tổ chức Tín dụng và Pháp lệnh Ngoại hối cũng như các quy định tương tự liên quan tới dự án hợp tác công tư trong một số lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên quá trình xây dựng các chính sách cụ thể như chính sách về tài chính, đất đai, môi trường, kỹ thuật hạ tầng, thuế... đối với dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP vẫn còn rất nhiều bất cập.

Đối với việc xây dựng chính sách cho dự án xây dựng CSHT theo PPP trong vòng

10 năm qua được nhà nước quan tâm, trong việc ban hành, thay đổi, bổ sung các chính sách về PPP để phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Có hai Nghị định quan trọng được nhà nước ban hành và thực thi trong thời gian qua là Nghị định 124/2011/NĐ-CP năm 2011 được bổ sung, thay thế bằng Nghị định 15/2015/NĐ-CP năm 2015, trong tương lai gần có thể được bổ sung, thay đổi bằng chính sách khác, có thể là Nghị định mới về PPP (Dự thảo Nghị định về PPP đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Chính phủ năm 2017) hoặc Luật về hình thức đầu tư PPP.

Để thấy được sự thay đổi của các chính sách về PPP hiện nay của Việt Nam chúng ta có thể xem xét qua nội dung của hai Nghị định là Nghị định 124/2011/ NĐ-CP năm 2011 và Nghị định 15/2015/NĐ-CP năm 2015. Các chính sách về đất đai, hạ tầng kỹ thuật, thuế, nguồn vốn cũng có những sự thay đổi nhất định, điều này được thể hiện qua bảng sau:

Bảng 3.10: So sánh mức độ hỗ trợ của Nghị định 124 năm 2011 và Nghị định 15 năm 2015 của Chính phủ

Mức độ hỗ trợ, ưu tiên	Nghị định 124/2011/ NĐ-CP năm 2011	Nghị định 15/2015/NĐ-CP năm 2015
Hỗ trợ, ưu tiên về đất đai		
Hỗ trợ về chi phí giải phóng mặt bằng	X	X
Miễn tiền sử dụng đất, thuê đất	X	X
Hỗ trợ tái định cư	X	X
Kỹ thuật hạ tầng		
Hỗ trợ vốn cho công trình phụ trợ		X
Hỗ trợ công trình ngoài hàng rào	X	
Thuế		
Ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp		X
Ưu đãi thuế hàng hóa nhập khẩu để thực hiện dự án	X	
Vốn, phí, lãi suất		
Hỗ trợ thu phí	X	
Ưu tiên cung cấp dịch vụ, các công trình	X	
Quỹ quay vòng	X	
Hỗ trợ bù lãi suất sau đầu tư	X	X

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Qua bảng trên, chúng ta có thể thấy được những sự thay đổi trong các mức độ ưu tiên đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP trong mỗi thời kỳ là khác nhau. Nghị định 124/2011/NĐ-CP năm 2011 đã có nhiều chương trình hỗ trợ về đất đai và nguồn vốn cho các nhà đầu tư tham gia xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Tuy nhiên tại Nghị định 15/2015/NĐ-CP năm 2015, các ưu tiên chủ yếu

tập trung về đất đai, thuê thu nhập doanh nghiệp và kỹ thuật hạ tầng.

Ngoài hai Nghị định trên, đối với các chính sách cụ thể như chính sách xúc tiến đầu tư, tài chính, đất đai và môi trường cũng được đề cập tại các Nghị định 38/2013/NĐ-CP về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư hình thức BOT, BTO và BT; Nghị định số 24/2011/NĐ-CP; Nghị định số 108/2009/NĐ-CP; Nghị định số 75/2011/NĐ-CP về tín dụng; Nghị định 69/2009/NĐ-CP về đất đai hay Quyết định 29/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng về ưu đãi lãi suất. Tuy nhiên Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP vẫn là chính sách quan trọng nhất và vẫn còn hiệu lực hiện nay ở Việt Nam.

Thực tế các chính sách đối với xây dựng CSHT theo hình thức PPP được xây dựng và thực hiện dựa trên nguyên tắc phù hợp với chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung của quốc gia và của ngành. Ngoài ra, việc xây dựng chính sách cũng tuân thủ các quy định của pháp luật về quản lý vốn đầu tư công sao cho tập trung, đồng bộ, chất lượng, tiết kiệm, hiệu quả, công khai và minh bạch. Các yêu cầu này được thể hiện rõ thông qua Luật Đầu tư công, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Luật Xây dựng và Luật ngân sách.

Trong những năm qua Việt Nam xác định mục tiêu đối với hoạt động xúc tiến đầu tư đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức hợp tác PPP phải đánh giá đúng tiềm năng, cơ hội đầu tư, các chương trình truyền thông, quảng bá và các mức độ hỗ trợ nhà đầu tư để thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Xúc tiến đầu tư đối với các dự án xây dựng CSHT nhằm mục đích thu hút và hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân quan tâm nhằm huy động vốn của các nhà đầu tư đó để thực hiện các dự án theo PPP. Việt Nam quy định hoạt động xúc tiến đầu tư phải được thực hiện mang tính liên ngành, liên vùng và phải hạn chế các hoạt động xúc tiến đơn lẻ, rời rạc nhằm tránh được sự chồng chéo, trùng lặp, lãng phí nguồn lực. Thực tế nhiều chính sách xúc tiến đầu tư đã đảm bảo tính khả thi về nội dung, phương thức, thời gian, địa điểm, kinh phí và tiến độ triển khai.

- Thực trạng chính sách tài chính đối với dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP:

Việt Nam luôn xác định việc quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP không chỉ đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư mà còn phải đảm bảo giá trị đồng tiền và đảm bảo sự công bằng cho các thành phần tham gia vào các dự án PPP trong những năm qua.

Theo quy định hiện hành, nhà đầu tư cần đảm bảo nguồn vốn chủ sở hữu khi triển khai thực hiện dự án từ khoảng 15 - 20%, nguồn vốn cần huy động từ các NH, TCTD ước cần khoảng từ 80 - 85% tổng vốn đầu tư dự án. Trong khi đó, theo đánh giá chung từ phía ngân hàng, tổ chức tín dụng, tài sản đảm bảo dự án chủ yếu là vốn vay dẫn đến khó định giá, mất thanh khoản, tiềm ẩn rủi ro chuyển thành nợ xấu. Các dự án đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT thường có vòng đời dự án trung bình khoảng từ 15 - 20 năm, chưa phù hợp với chính sách cho vay thường là vốn ngắn hạn. Việc thiếu cơ chế giám sát, phối hợp 3 bên giữa Nhà đầu tư, các ngân hàng, tổ chức tín dụng và cơ quan quản lý Nhà nước dẫn đến không đảm bảo Bên cho vay kiểm soát được tính xác thực, khả thi trong quá trình vận hành dự án như kiểm soát doanh thu, chi phí, lợi nhuận, nhằm kịp thời đưa ra các phương án điều chỉnh liên quan đến kế hoạch cho vay dự án. Lãi suất cho vay trung bình đối với các dự án đầu tư theo hình thức PPP từ phía các ngân hàng, tổ chức tín dụng cũng cao hơn so với lãi suất vốn vay của Bộ Tài chính, dẫn đến khó khăn cho Nhà đầu tư trong việc xác định phương án tài chính dự án, tính khả thi triển khai dự án.

Nhà nước cũng đã ban hành các quy định về các mức ưu đãi thuế, mức độ bảo lãnh, cấu trúc tài trợ dự án và lãi suất khi thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Luật Đầu tư năm 2014, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và một số văn bản pháp lý liên quan khác đã quy định như sau:

+ Về các mức ưu đãi thuế:

Đối với các doanh nghiệp trong nước, dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP sẽ được hưởng ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp theo Nghị định 15/2015/NĐ-CP. Còn đối với các nhà đầu tư nước ngoài thì quy định về hưởng ưu đãi về miễn, giảm thuế theo quy định Luật Đầu tư năm 2014 về mức thuế áp dụng đối với nhà thầu nước ngoài.

Thực tế Việt Nam chưa có các chính sách xác định các ưu đãi hay hỗ trợ tài chính cho nhà đầu tư tự nguyện đề xuất dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP đã trình tự và nội dung đề xuất dự án của nhà đầu tư giống trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền đề xuất dự án mà không có bất kỳ ưu đãi nào đối với nhà đầu tư. Điều này không khuyến khích các nhà đầu tư tự nhân chủ động lập đề xuất dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng CSHT. Tuy nhiên Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/2015/NĐ-CP mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã trình Chính phủ thì đề xuất một số ưu đãi cho các nhà đầu tư tự nhân tự

nguyện đề xuất dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP ở Việt Nam trong thời gian tới.

+ *Thực trạng bảo lãnh của Nhà nước đối với nhà đầu tư thực hiện dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP:*

Trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP, chính phủ xác nhận việc bảo lãnh đối với các nhà đầu tư thực hiện dự án sẽ được bảo lãnh về cung cấp nguyên liệu, bảo đảm cân đối ngoại tệ và quyền sở hữu tài sản.

Đối với việc bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, nhà nước sẽ căn cứ vào tính chất và yêu cầu của các dự án xây dựng CSHT cụ thể để xem xét và bảo lãnh nguyên liệu. Đối với việc bảo đảm cân đối ngoại tệ, Chính phủ quy định dự án sẽ được mua ngoại tệ tại tổ chức tín dụng để đáp ứng nhu cầu giao dịch vãng lai, giao dịch vốn và các giao dịch khác. Ngoài ra còn các hoạt động như chuyển vốn, lợi nhuận, thanh lý đầu tư ra nước ngoài phải theo Quy định về quản lý ngoại hối. Đối với bảo đảm quyền sở hữu tài sản, quyền sở hữu tài sản được chính phủ Việt Nam quy định đây là quyền hợp pháp của nhà đầu tư và nhà đầu tư sẽ không bị quốc hữu hóa hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính hay cưỡng chế. Trường hợp Nhà nước trưng mua, trưng dụng tài sản thì nhà đầu tư được thanh toán, bồi thường theo quy định của pháp luật về đầu tư. Với quy định về bảo lãnh đối với nhà đầu tư tham thực hiện và quản lý dự án cho thấy nhà nước không bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu nên rủi ro tài chính được chuyển cho khu vực tư nhân. Trong khi đó chính phủ Việt Nam chưa ban hành các cơ chế đầy đủ và cụ thể để nhà đầu tư tư nhân đương đầu với rủi ro này.

Trong quá trình thực hiện dự án PPP còn xuất hiện tình trạng vi phạm và lợi dụng quy định Nhà nước dẫn đến các vấn đề như lợi ích nhóm, nhà đầu tư đội vốn để trục lợi hay gian lận trong thu phí... đặc biệt là trong các dự án về giao thông vận tải. Ví dụ dự án BOT Pháp Vân - Cầu Giẽ được đầu tư bởi 3 cổ đông chính là Công ty cổ phần Đầu tư và Phát triển xây dựng Minh Phát, Tổng công ty Công trình Giao thông 1 (Cienco 1) và Công ty Phương Thành. Dự án mới đầu tư giai đoạn 1 (cải tạo các yếu tố hình học và rải thảm mặt đường cũ) nhưng giá thu cao khá cao, tương đương với giá thu đường cao tốc xây dựng mới Cầu Giẽ - Ninh Bình (1.500 đồng/km). Tuy nhiên, thực tế các nhà đầu tư cũng đã thực hiện đúng hợp đồng ký kết với Bộ Giao thông vận tải về việc thu phí hoàn vốn cho nhà đầu tư thực hiện ngay sau khi hoàn thành đầu tư giai đoạn 1. Trong khi đó để cân đối việc hoàn vốn trong giai đoạn 1 thực hiện quản lý dự án, các chủ đầu tư đã trình Bộ Tài chính mức giá đó và đã được

Bộ Tài chính chấp thuận. Tuy nhiên khi tăng giá đột ngột khiến dư luận phản ứng và đã bị Thanh tra Chính phủ điều tra phát hiện nên Bộ Giao thông vận tải kiểm điểm các nhà đầu tư. Vì vậy việc thu phí BOT Pháp Vân - Cầu Giẽ bị giảm 25% và ảnh hưởng đến lợi nhuận của các nhà đầu tư theo như cam kết ban đầu là thu phí 12 năm thì nay phải lùi lại đến khoảng 17 năm.

+ *Cấu trúc tài trợ dự án:*

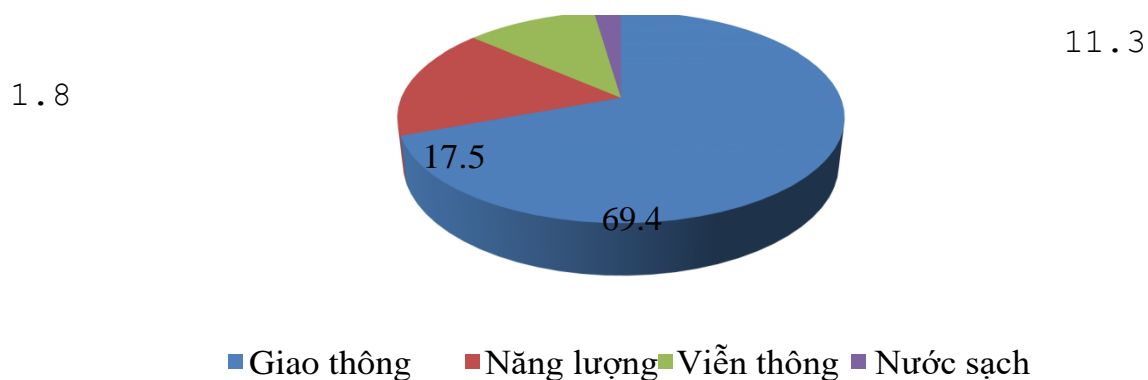
Theo Nghị định 15/2015/NĐ-CP, nguồn vốn góp của nhà đầu tư tư nhân do họ tự huy động, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của nhà đầu tư đóng góp vào dự án (đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng) và không thấp hơn 10% (đối với phần vốn trên 1.500 tỷ đồng). Nhà nước đóng góp thông qua việc cấp chi phí chuẩn bị dự án, chi phí xây dựng các hợp phần phụ trợ cho dự án hoặc giải phóng mặt bằng nhằm đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính cho dự án. Phần vốn góp của nhà nước có thể dưới hình thức hỗ trợ vốn xây dựng công trình dự án (đối với dự án thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận từ phí người sử dụng), thanh toán trực tiếp cho dự án (với dự án thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận từ khoản thanh toán của nhà nước như BTL, BLT), xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư.

Nhà nước thành lập Quỹ Phát triển dự án (PDF) để trang trải chi phí thuê tư vấn trong quá trình chuẩn bị dự án. Nguồn vốn ban đầu của Quỹ PDF từ khoản vay trị giá 20 triệu USD của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), khoản vay 8 triệu Euro và khoản viện trợ không hoàn lại trị giá 600 nghìn Euro của Cơ quan Phát triển Pháp (AFD). Quỹ PDF là quỹ mở, sẵn sàng đón nhận các nguồn vốn từ các nhà tài trợ khác và nguồn vốn của Chính phủ để tăng cường, mở rộng hoạt động của Quỹ. Về các dự án và lĩnh vực đầu tư được sử dụng Quỹ PDF, bao gồm: Giao thông vận tải (đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, đường sắt, cảng hàng không, cảng biển, cảng sông); Hậu cần (trạm container nội địa, kho bãi, chợ bán buôn, kho lạnh, kho dự trữ lương thực, lò giết mổ gia súc gia cầm, bãi đỗ xe, hệ thống công nghệ và phần mềm); Giao thông công cộng đô thị (vận chuyển xe buýt nhanh, hệ thống đường sắt nội thị và liên thành phố); Xã hội (nhà ở giá rẻ, nhà ở sinh viên, nhà tù, cơ sở trang thiết bị giáo dục và y tế, cơ sở trang thiết bị và tài sản ngành thể thao, du lịch); Năng lượng (hệ thống phát điện, truyền tải điện, và phân phối điện); Nước và vệ sinh (quản lý chất thải rắn, vệ sinh, cung cấp nước, thủy lợi); Công nghiệp (các khu công nghiệp, các đặc khu kinh tế); Lĩnh vực dịch vụ công và cơ sở hạ tầng khác do Thủ tướng quyết định.

Ngoài ra Quỹ PDF còn hỗ trợ hoạt động thuê tư vấn trong quá trình quản lý dự

án PPP. Chi phí này được tính vào tổng mức đầu tư và được nhà đầu tư trúng thầu hoàn trả. Bên cho vay cung cấp vốn vay cho dự án theo thoả thuận vay ký với nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp dự án, phần vốn này có thể chiếm 80-85% tổng mức đầu tư của dự án. Các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP có quy mô đầu tư lớn, vì vậy sẽ cần khoản vốn đầu tư lớn, trong khi nhà đầu tư và ngân hàng trong nước thường khó đáp ứng đủ được yêu cầu này, đặc biệt là các dự án PPP về năng lượng, nhiệt điện. Vì vậy vai trò của các định chế tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) hay Quỹ Tiền tệ quốc tế là rất lớn trong việc tài trợ cho các dự án xây dựng CSHT thông qua hình thức cho vay trực tiếp hoặc qua bảo lãnh để thực hiện dự án.

Có thể thấy rõ mối tương quan giữa tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam với sự hấp dẫn vốn đối với các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Trung bình mỗi năm Việt Nam có khoảng hơn 1.01 tỷ USD được đầu tư vào các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Trong đó lớn nhiều nhất là các dự án xây dựng giao thông vận tải, tiếp đó là các dự án năng lượng và các dự án khác. Điều này cho thấy sự hấp dẫn của hình thức đầu tư PPP tại Việt Nam. Theo báo cáo của WB, giai đoạn 2011 - 2016 đầu tư của các đơn vị tư nhân vào các lĩnh vực CSHT chủ yếu tại Việt Nam: giao thông, năng lượng, viễn thông và nước sạch (theo biểu đồ sau):



Hình 3.4: Số dự án đầu tư theo PPP trong lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật và xã hội Việt Nam, 2011 - 2017

Nguồn: Tác giả tổng hợp dựa trên cơ sở dữ liệu của WB

Qua biểu đồ trên có thể thấy được, nguồn vốn thực hiện các dự án PPP chủ yếu tập trung vào ngành giao thông vận tải với khoảng 69.4%, ngành năng lượng khoảng 17%, ngành viễn thông khoảng 11.3% và ngành nước sạch khoảng 1.8%. Tuy nhiên, nếu so sánh với tiềm năng và yêu cầu phát triển về xây dựng CSHT tại

Việt Nam thì các ngành này vẫn còn rất nhiều tiềm năng khai thác. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh hơn nữa các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP trong thời gian tới.

- Thực trạng về kế hoạch phát triển đất đai đối với dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP

Trước hết theo các chính sách về đất đai phục vụ cho các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thì có thể dựa các các Luật Đất đai, đặc biệt là chú trọng vào các quy định tại điều 34 và điều 56 về các thủ tục thu hồi, giải phóng mặt bằng, đền bù, di dời...Tuy nhiên thực tế đây vẫn đang còn là vấn đề rất bức thiết trong quá trình đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam trong những năm qua.

Theo Quy định điều 34 của Luật Đất đai, nhà đầu tư tư nhân tham gia thực hiện dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP, trước tiên có thể nhận quyền sử dụng đất thông qua thuê đất, được giao đất (từ Nhà nước), được chuyển nhượng (từ các tổ chức khác), đấu giá (do Nhà nước tổ chức). Trong từng lĩnh vực CSHT cụ thể, để nhận quyền sử dụng đất thì các nhà đầu tư tư nhân thường trả tiền trực tiếp để có được quyền sử dụng đất. Sau đó các nhà đầu tư đó thường góp vốn bằng quyền sử dụng đất, thế chấp quyền sử dụng đất cho pháp nhân khác, trao đổi quyền sử dụng đất với bên thứ ba, trao, bán hoặc cho thuê quyền sử dụng đất cho bên thứ ba.

Trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP cũng quy định chung về điều kiện sử dụng đất của các nhà đầu tư. Trong báo cáo nghiên cứu khả thi và thẩm định dự án thì nội dung này phải đề cập đến nhu cầu sử dụng đất trong quá trình lập dự án. Trong nội dung hợp đồng dự án phải có điều kiện sử dụng đất. Mục đích sử dụng đất của dự án được đảm bảo không thay đổi trong toàn bộ thời hạn thực hiện hợp đồng dự án. Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được sử dụng đất để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật.

- Thực trạng về quy định môi trường đối với dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP

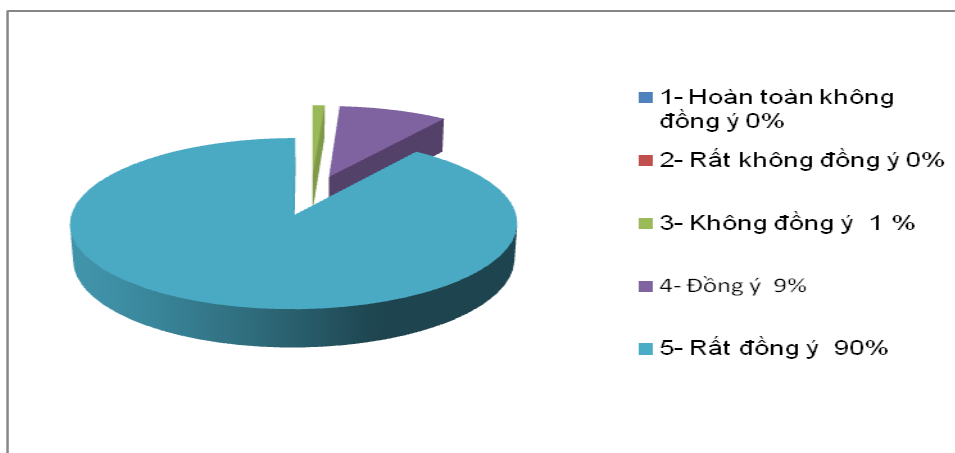
Theo quy định của trong các chính sách về tài nguyên, môi trường Việt Nam và Nghị định 63/2018/NĐ-CP mới nhất, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP hay các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài nguyên Môi trường hay Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Công thương, các Quyết định của UBND cấp tỉnh đã quy định đối với các dự án PPP có vốn từ trên 200 tỷ đồng thì luôn luôn phải có giải pháp về kinh phí để xử lý môi trường khi thực hiện và triển khai các dự án PPP.

Đối với ngành Giao thông vận tải, Bộ Giao thông Vận tải đã rất chú ý đến môi trường trong việc thực hiện các 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 GTVT của Thành phố Hà Nội, GTVT Thành phố Hồ Chí Minh, Quy hoạch phát triển GTVT vùng đồng bằng sông Cửu Long, Quy hoạch phát triển GTVT đường bộ, đường thủy, đường sắt và đường hàng không Việt Nam,... Từ việc quy hoạch này, các kế hoạch cụ thể để thực hiện các dự án xây dựng giao thông vận tải theo hình thức đầu tư PPP được Ban Chỉ đạo quốc gia về đầu tư theo hình thức PPP xây dựng trong các bản kế hoạch hàng năm và kế hoạch 5 năm để thực hiện các dự án xây dựng GTVT theo hình thức đầu tư PPP.

Đối với ngành điện, Quan điểm của Chính phủ Việt Nam là phát triển ngành Điện phải gắn với phát triển kinh tế xã hội của đất nước, bảo đảm cung cấp đủ điện cho nền kinh tế quốc dân và đời sống xã hội; sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên năng lượng trong nước; bảo đảm phát triển bền vững đất nước. Bên cạnh đó từng bước hình thành phát triển thị trường điện cạnh tranh, đa dạng hoá phương thức đầu tư và kinh doanh điện; Nhà nước chỉ giữ độc quyền lưới điện truyền tải để đảm bảo an ninh hệ thống năng lượng quốc gia.

Để có cái nhìn khách quan hơn về thực trạng chiến lược, quy hoạch dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Tác giả tiến hành khảo sát các doanh nghiệp tham gia PPP và khảo sát các cơ quan quản lý nhà nước. Theo phần lớn đối tượng tham gia khảo sát làm ở các cơ quan quản lý nhà nước về nhận định “*Chiến lược, quy hoạch đối với dự án PPP là phù hợp với các quan điểm, chính sách của nhà nước và các ngành*”. Đánh giá chung của các các cơ quan quản lý nhà nước thì có đến 90% hoàn toàn đồng ý, 9% đồng ý, 1 % không đồng ý. Điểm trung bình là 3.59. Đây là mức điểm khá cao và đã phản ánh các đối tượng khảo sát đánh giá tốt quan sát này.



Hình 3.5: Ý kiến nhận định về chiến lược, quy hoạch dự án PPP của QLNN

Nguồn: NCS tự điều tra, khảo sát

Qua khảo sát ý kiến của các doanh nghiệp về nhận định Chiến lược, quy hoạch dự án PPP “*Tạo điều kiện tương đối thuận lợi cho các nhà đầu tư trong việc lựa chọn và tham gia các dự án PPP*” với mức điểm trung bình 3.12. Đây là mức điểm mặc dù không thấp nhưng cũng chưa phải là mức điểm tốt. Điều này phản ánh các doanh nghiệp chưa thực sự hoàn toàn đồng ý với nhận định này.

Mỗi ngành khác nhau cũng luôn đề ra các mục tiêu khác nhau trong quá trình thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Vì vậy để xem xét hiệu quả và kết quả đạt được các mục tiêu của các ngành khác nhau còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác.

3.3.2.2. Thực trạng về tổ chức bộ máy và nhân lực quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam

Tổ chức tốt bộ máy và nguồn nhân lực tham gia quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP sẽ giúp hoàn thiện các mục tiêu chủ quản lý dự án theo hình thức PPP, đảm bảo tiến độ, chất lượng và khai thác hiệu quả các dự án mang lại.

Đối với nhà nước trung ương: Chính phủ giao cho Ban chỉ đạo về PPP là cơ quan đầu mối của Việt Nam về thực hiện và quản lý các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Ban Chỉ đạo có nhiệm vụ nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phương hướng, kế hoạch, giải pháp chiến lược thực hiện hiệu quả mô hình PPP; giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, đôn đốc, điều phối hoạt động giữa các Bộ, ngành và địa phương trong việc thực hiện mô hình PPP; chỉ đạo các Bộ, ngành có liên quan xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về PPP trong đó có hướng dẫn việc triển khai Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức PPP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư; đồng thời xem xét, hoàn thiện quy định pháp luật nhằm thống nhất quản lý mô hình đầu tư có sự phối hợp giữa nhà nước và tư nhân hiện nay. Ngoài ra Ban Chỉ đạo còn có nhiệm vụ chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương trong việc lập, trình và phê duyệt danh mục dự án PPP ưu tiên và cơ chế hỗ trợ tài chính cho các dự án này; chỉ đạo việc tổng kết, đánh giá và đề xuất xây dựng chính sách pháp luật về PPP.

Căn cứ Quyết định số 369/QĐ-BCĐPPP về việc ban hành quy chế hoạt động của ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) thì hiện tại Ban chỉ đạo về PPP trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư gồm 20 thành viên trong đó có 1 trưởng ban, 2 phó ban, 16 thành viên và 1 thư ký. Các thành viên Ban chỉ đạo đều là các thành viên cao cấp tại chính phủ, các Bộ và UBND cấp tỉnh, thành phố. Theo điều 3 của Quyết định 369 thì Phương thức hoạt động của Ban Chỉ đạo PPP bao gồm

các hoạt động: Ban Chỉ đạo hoạt động theo nguyên tắc tập thể bàn bạc và Trưởng Ban quyết định trên cơ sở thống nhất giữa các thành viên. Trong trường hợp có ý kiến khác nhau giữa các thành viên, Trưởng Ban quyết định và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về quyết định của mình; Trưởng ban, các Phó Trưởng ban và các Ủy viên Ban Chỉ đạo làm việc theo chế độ kiêm nhiệm; Các Phó Trưởng ban và Ủy viên Ban Chỉ đạo chịu trách nhiệm về tổ chức, phối hợp và triển khai thực hiện đầu tư theo mô hình PPP trong phạm vi cơ quan mình quản lý, theo dõi với sự hỗ trợ của đơn vị làm đầu mối thực hiện các nhiệm vụ PPP tại cơ quan mình; Ý kiến tham gia của các thành viên Ban chỉ đạo là ý kiến chính thức của cơ quan, tổ chức mà thành viên đó đang công tác; Ban Chỉ đạo họp định kỳ 6 tháng hoặc đột xuất theo yêu cầu của Trưởng ban. Bên cạnh hình thức họp trực tiếp để thảo luận, Ban Chỉ đạo có thể lấy ý kiến tham gia của các thành viên bằng văn bản; Giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm Cơ quan thường trực của Ban Chỉ đạo để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định tại Điều 4 Quyết định 369 này; Trưởng ban (hoặc Phó Trưởng ban được ủy quyền) là người chủ trì và kết luận tại các cuộc họp Ban Chỉ đạo; ký các văn bản của Ban Chỉ đạo gửi Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan có liên quan; Thành viên Ban Chỉ đạo phải có mặt trong tất cả các cuộc họp của Ban chỉ đạo. Trường hợp thành viên Ban Chỉ đạo không thể tham dự phiên họp thì phải báo cáo Trưởng ban hoặc các Phó Trưởng ban và ủy quyền cho người có trách nhiệm dự họp thay và chịu trách nhiệm đóng góp ý kiến về các vấn đề trong chương trình họp Ban Chỉ đạo; Trưởng ban sử dụng con dấu của Thủ tướng Chính phủ; các Phó Trưởng ban và các Ủy viên Ban Chỉ đạo ký các văn bản theo nhiệm vụ được phân công hoặc ủy quyền và sử dụng con dấu của cơ quan mình.

Chính phủ Việt Nam quy định bộ máy QLNN đối với dự án PPP gồm Quốc hội, Thủ tướng chính phủ, Ban chỉ đạo PPP, Bộ Kế hoạch và đầu tư (Cục Quản lý đầu thầu, Cục Đầu tư nước ngoài, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Vụ Kinh tế đối ngoại, Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư, Vụ Kết cấu hạ tầng và đô thị), Bộ Giao thông vận tải (Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, Vụ Kế hoạch- Đầu tư, Vụ Tài chính, Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Vụ Kết cấu hạ tầng giao thông, Vụ Pháp chế, Tổng cục Đường bộ), Bộ Công thương (Các dự án Nhiệt điện), Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên môi trường, Ngân hàng Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước, chính quyền địa phương các cấp... Một số địa phương đã thành lập một số Tổ thực hiện các dự án PPP, đặc biệt là tại các thành phố lớn. Tuy nhiên, nhìn chung nhiều địa phương vẫn chưa thực sự thành lập được các tổ để thực hiện các dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Bộ GTVT năm 2012 đã thành lập Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP nhằm quản lý dự án đầu tư xây dựng hệ thống giao thông. Hiện nay, Ban quản lý này gồm 21 thành viên. Còn tại Bộ Công thương, Vụ Kế hoạch là cơ quan chuyên trách quản lý các dự án xây dựng các ngành năng lượng theo hình thức PPP, chịu trách nhiệm chịu trách nhiệm theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện Nghị định 15/2015/NĐ-CP thông qua Thông tư Số: 38/2015/TT-BCT của Bộ Công thương về Quy định chi tiết một số nội dung về đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công thương.

Kết quả qua khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thông qua một số nhận định của cơ quan lý nhà nước như nhận định “Trình độ và chất lượng đội ngũ tham gia quản lý và thực hiện dự án ngày càng được nâng cao” với mức điểm trung bình là 3.51. Đây là mức điểm tương đối tốt và phản ánh thực tế phần lớn ý kiến đồng ý với ý nhận định này. Còn khi khảo sát nhận định “*Phân cấp bộ máy quản lý trong các dự án PPP là hợp lý*” thì mức điểm trung bình chỉ là 2.98, điều này nói lên rằng việc phân cấp bộ máy quản lý dự án PPP vẫn còn một số điều chưa thực sự hợp lý trong việc phân cấp các cơ quan quản lý nhà nước với các dự án PPP trong những năm qua ở Việt Nam.

Kết quả qua việc khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP thông qua một số nhận định của các doanh nghiệp tham gia quản lý dự án PPP như nhận định “*Đảm bảo được số lượng nguồn nhân lực để hoàn thiện các dự án PPP*” với mức điểm bình quân 2.79. Đây là mức điểm tương đối thấp và phản ánh rằng các doanh nghiệp phần lớn không đồng ý với nhận định trên. Điều này nói lên rằng việc đảm bảo được số lượng nguồn nhân lực để hoàn thiện các dự án PPP, đặc biệt là trong quá trình thi công công trình chưa thực sự ổn định và thường xuyên có sự biến động.

3.3.2.3. *Thực trạng tổ chức thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam*

Ở Việt Nam, theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994-2016 đã có gần 200 dự án được thực hiện theo mô hình PPP với tổng mức vốn cam kết khoảng hơn 10 tỷ USD. Cũng giống như các nước khác, mô hình BOT, BTO, BT và BOO chiếm tỷ phần chủ yếu. Hai lĩnh vực chiếm tỷ phần lớn nhất là giao thông, nhiệt điện và hệ thống nước.

- Về lập báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án PPP:

Theo quy định tại Điều 12 Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và được kế thừa tại Nghị định số 24/2011/NĐ-CP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tổ chức lập

Báo cáo nghiên cứu khả thi để lấy đó làm cơ sở cho việc lập hồ sơ mời thầu và đàm phán Hợp đồng dự án với nhà đầu tư. Yêu cầu này được thiết kế phù hợp với thông lệ quốc tế về khuyến khích đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng theo hình thức PPP nhằm đảm bảo sự chủ động của cơ quan nhà nước trong quá trình đàm phán và thực hiện Hợp đồng dự án, hạn chế tình trạng nhà đầu tư đưa ra các đề xuất không phù hợp với mục tiêu dự án, hoặc tính toán, xác định giá trị công trình không phù hợp với thực tế... Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng, quy định cơ quan nhà nước tổ chức lập báo cáo nghiên cứu khả thi đối với tất cả các dự án là cứng nhắc, không phù hợp với khả năng bố trí ngân sách nhà nước để lập dự án và không tranh thủ được nguồn lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư.

Trên thực tế, việc tổ chức lập báo cáo nghiên cứu khả thi đối với tất cả các dự án thuộc Danh mục là rất tốn kém và không khả thi. Do vậy, nhiều địa phương đã rất lúng túng trong việc xác định dự án để lập báo cáo nghiên cứu khả thi do không có quy định thứ tự các dự án ưu tiên trong Danh mục dự án. Mặt khác, cơ quan báo cáo nghiên cứu khả thi khó có thể thiết kế các dự án sát với ý tưởng, phương án kinh doanh của nhà đầu tư, do đó thường phải điều chỉnh nhiều nội dung trong quá trình đàm phán Hợp đồng dự án. Nhiều báo cáo nghiên cứu khả thi không thể hiện được một số tiêu chí đặc thù của dự án đầu tư theo hình thức PPP như: mục đích, hình thức, kế hoạch, tiến độ giải ngân phần tham gia của Nhà nước, phương án tài chính và tổ chức quản lý, kinh doanh công trình dự án...

Trên cơ sở khắc phục những vướng mắc trong thực tiễn nêu trên, Dự thảo Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Chính phủ quy định theo hướng mở hơn so với các quy định trước đây. Bên cạnh cơ chế hiện hành về tổ chức lập báo cáo nghiên cứu khả thi của cơ quan nhà nước, Dự thảo Nghị định bổ sung cơ chế là cơ quan nhà nước có thể giao nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi trong trường hợp đề xuất dự án được phê duyệt và công bố. Nhiều ý kiến cho rằng, quy định này sẽ tạo sự chủ động, linh hoạt cho cơ quan nhà nước trong việc chuẩn bị dự án, đồng thời giảm gánh nặng về tài chính và thời gian lập dự án.

Bên cạnh việc tạo cơ chế mở, Dự thảo Nghị định còn đưa ra những quy định quản lý chặt chẽ hơn đối với quy trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Trong mọi trường hợp, dù là báo cáo nghiên cứu khả thi do cơ quan nhà nước lập hay nhà đầu tư lập, thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều phải tổ chức thẩm tra, phê duyệt dự án do nhà đầu tư lập. Trường hợp dự án không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, nhà đầu tư chịu các chi phí lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Sau khi dự án đầu tư được phê duyệt, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt tổ chức đấu thầu

lựa chọn nhà đầu tư. Trường hợp nhà đầu tư đã đề xuất dự án và được lựa chọn thực hiện dự án thì chi phí lập báo cáo nghiên cứu khả thi sẽ được hạch toán trong tổng mức đầu tư của dự án. Trường hợp nhà đầu tư khác được lựa chọn thực hiện dự án thì nhà đầu tư đó phải hoàn trả các chi phí khảo sát, lập dự án cho nhà đầu tư đã lập báo cáo nghiên cứu khả thi và được hạch toán trong tổng mức đầu tư của dự án.

- Tổ chức lựa chọn nhà thầu

Việc lựa chọn nhà thầu sẽ được tiến hành theo hai cách: đấu thầu hoặc chỉ định trực tiếp của cơ quan có thẩm quyền. Đối với việc đấu thầu, sau khi đề xuất dự án được duyệt, cơ quan có thẩm quyền sẽ tổ chức lập hồ sơ mời thầu và tiến hành đấu thầu rộng rãi. Hồ sơ mời thầu bao gồm các nội dung về đánh giá hồ sơ dự thầu, trình tự thủ tục đấu thầu, hồ sơ dự án kèm báo cáo nghiên cứu tiền khả thi được duyệt, dự kiến phần tham gia của nhà nước và cơ chế đảm bảo đầu tư. Trong khi đó đối với việc chỉ định nhà thầu trực tiếp, nghị định cho phép chính phủ được trực tiếp chỉ định nhà thầu nhưng lại không có quy tắc hay điều kiện cụ thể chi tiết cho việc lựa chọn này. Điều này dẫn đến các bất cập nảy sinh như lợi dụng mối quan hệ cá nhân hoặc dùng tiền để “chạy dự án”.

Ngoài ra theo các quy định của Việt Nam về việc lựa chọn nhà thầu dựa trên các tiêu chí: các nhà đầu tư chỉ cần có đủ năng lực tài chính và hồ sơ dự thầu kèm báo cáo nghiên cứu tiền khả thi có chất lượng. Trong thực tế, năng lực tài chính của các nhà thầu chủ yếu được đánh giá qua tổng tài sản cũng như khả năng vay vốn từ các tổ chức tài chính của nhà thầu. Điều này không chắc chắn đảm bảo rằng nhà thầu có đủ “năng lực tài chính thực sự”, và việc nảy sinh nhiều vấn đề liên quan đến tài chính và việc giải ngân vốn trong quá trình thực hiện dự án là điều tất yếu xảy ra.

Trách nhiệm của khu vực nhà nước trong tổ chức lựa chọn nhà thầu:

- + Cung cấp các ưu đãi đầu tư cho các nhà đầu tư tùy từng dự án cụ thể.
- + Khu vực nhà nước tiến hành giám sát việc thực hiện dự án của nhà đầu tư.
- + Nhà nước bảo đảm cung cấp các dịch vụ công cộng phục vụ dự án.
- + Nhà nước có thể chỉ định một cơ quan có thẩm quyền thực hiện bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, tiêu thụ sản phẩm và các nghĩa vụ khác cho nhà đầu tư.

- Tổ chức thực hiện đối với nhà đầu tư tư nhân

+ Xây dựng: nhà thầu tư nhân có trách nhiệm tiến hành xây dựng dự án theo đúng tiến độ kế hoạch và tiêu chuẩn chất lượng đề ra.

+ Bảo trì trong quá trình hoạt động: khu vực tư nhân phải có trách nhiệm đảm bảo rằng các tài sản được lưu giữ trong tình trạng tốt.

+ Đối với các dự án cơ sở hạ tầng có chuyển giao công nghệ, khu vực tư nhân

phải đảm bảo việc đào tạo nhân lực trong việc sử dụng công nghệ.

+ Thực hiện biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ hợp đồng được thực hiện dưới dạng bảo lãnh ngân hàng, hoặc các biện pháp khác theo quy định pháp luật. Số tiền bảo lãnh không ít hơn 2 % giá trị hợp đồng.

- *Tổ chức thực hiện góp vốn*

Tỉ lệ góp vốn của nhà đầu tư tư nhân trong một dự án PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng là 30 - 70, nghĩa là vốn đầu tư chủ sở hữu tối thiểu của nhà đầu tư là 30% vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án và được huy động (không có bảo lãnh chính phủ) và tối đa là 70 % vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án. Phần tham gia của nhà nước (bao gồm vốn nhà nước, bảo lãnh chính phủ và các ưu đãi đầu tư) không vượt quá 30 % tổng mức đầu tư của dự án.

Tại Việt Nam, chính phủ giao cho các bộ ban ngành quản lý các dự án PPP liên quan đến lĩnh vực của ngành mình ví dụ: Bộ giao thông vận tải quản lý các dự án giao thông, Sở Công thương kết hợp với ngành điện quản lý các dự án liên quan đến phát triển năng lượng điện... Các bộ ban ngành này trực tiếp lên kế hoạch, kêu gọi đầu tư trên cơ sở chiến lược phát triển chung của cả nước. Tuy nhiên một bất cập đó là trong các dự án, các cơ quan này trực tiếp giám sát việc thực hiện dự án mà không có một tổ chức độc lập có đủ năng lực chuyên môn tiến hành quản lý dự án. Điều này có thể làm phát sinh các yếu tố như thất thoát vốn đầu tư do cơ quan quản lý không có năng lực tốt về tài chính, giải quyết tranh chấp kém hiệu quả do thiếu năng lực pháp lý hoặc tình trạng tham nhũng trong chính cơ quan quản lý đó.

Việc quyết toán phù hợp với các quy định của hợp đồng dự án bao gồm phí cố định và phí năng suất dự án. Hai bên tiến hành lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập thực hiện việc kiểm toán giá trị đầu tư của công trình.

Mặc dù các quy định về đầu tư PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Việt Nam tương đối cụ thể, song lại không có các chế tài để đảm bảo việc thực hiện các quy định trên. Trong thực tế không ít trường hợp trong một số giai đoạn, nhà thầu không huy động được đủ vốn, khiến cho công trình bị đình trệ trong thời gian dài, chi phí bị đội lên cao, khiến khu vực nhà nước phải điều chỉnh tăng vốn để đảm bảo dự án để tiếp tục thực hiện.

Các quy định về trách nhiệm bảo trì của khu vực tư nhân thiếu cụ thể. Những kẽ hở này dẫn đến tình trạng nhiều trường hợp cơ sở hạ tầng sau một thời gian sử dụng có dấu hiệu xuống cấp, nhà thầu đổ cho việc khảo sát địa tầng không chính xác, thời tiết biến đổi bất thường trong khi đó hợp đồng lại không có quy định trách nhiệm đảm bảo chất lượng của khu vực tư nhân trong trường hợp này. Kết quả, tình

trạng này xảy ra thường xuyên ở nhiều dự án PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Chính phủ chưa có những quy định cụ thể về lịch trình thời gian hoàn thiện tối đa cho các bước tiến hành trong hợp đồng PPP như thời gian nộp báo cáo dự án của nhà đầu tư được chọn, thời gian thẩm tra báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

Quy định tỉ lệ vốn tương đối cứng nhắc, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư tối thiểu là 30 % nguồn vốn của khu vực tư nhân tham gia và huy động tức là tối thiểu là 21 % tổng vốn của dự án. Trong nhiều trường hợp, dự án có nhiều rủi ro lớn, thì việc yêu cầu nhà đầu tư chấp nhận bỏ vốn tự có ra tối thiểu 21 % dự án là tương đối khó khăn. Ngoài ra rất khó có thể lượng hóa nguồn vốn của Chính phủ bao gồm “vốn nhà nước” và “các ưu đãi đầu tư” đã vượt quá 30 % hay chưa.

Kết quả qua khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thông qua một số nhận định của doanh nghiệp như nhận định “*Việc tổ chức lựa chọn nhà thầu đảm bảo tính công khai, minh bạch*” với mức điểm trung bình là 3.37. Đây là mức điểm trung bình và phản ánh thực tế phần lớn ý kiến vẫn chưa thực sự đồng ý với ý nhận định này. Còn khi khảo sát nhận định “*Sự phối hợp giữa các bên là tương đối tốt*” thì mức điểm trung bình chỉ là 2.79, điều này chứng tỏ rằng các phần lớn các doanh nghiệp chưa hoàn toàn đồng ý với nhận định trên. Vì vậy, có thể khẳng định rằng việc phối hợp giữa các bên tham gia dự án PPP của Việt Nam trong những năm qua vẫn còn những khó khăn và hạn chế.

Kết quả qua khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thông qua một số nhận định của cơ quan quản lý nhà nước như nhận định “*Tổ chức chặt chẽ và hiệu quả quá trình lập, thẩm định và phê duyệt dự án PPP*” với mức điểm trung bình là 3.18. Đây là mức điểm trung bình và phản ánh thực tế vẫn còn nhiều ý kiến chưa thực sự đồng ý với ý nhận định này. Còn khi khảo sát nhận định “*Việc tổ chức lựa chọn nhà thầu đảm bảo tính công khai, minh bạch*” thì mức điểm trung bình chỉ là 3.03, điều này chứng tỏ rằng nhiều ý kiến không đồng ý. Vì vậy, có thể khẳng định rằng việc tổ chức lựa chọn nhà thầu cho các dự án PPP vẫn chưa thực chất đảm bảo tính công khai, minh bạch.

Các quy định về ưu đãi đầu tư cho các dự án PPP vẫn còn chung chung, chưa có những quy định cụ thể, do đó hầu hết các dự án PPP ở Việt Nam đều áp dụng các mức ưu đãi đầu tư như các dự án theo các hình thức khác, hoặc các ưu đãi do các địa phương cấp. Điều này làm cho các dự án PPP mất đi tính hấp dẫn vì các nhà đầu tư sẽ hướng tới các dự án đầu tư có mức sinh lời tốt hơn.

- Về thực trạng quản lý dự án PPP ở Việt Nam sau khi nghiệm thu và vận hành:

Hiện nay, quy định của Việt Nam cho phép chủ đầu tư được có nhiều sự chủ động hơn trong việc thực hiện các dự án PPP, đặc biệt là các dự án BT từ việc thương lượng với cơ quan quản lý, lựa chọn dự án, xác định tổng mức đầu tư, thực hiện và quyết toán dự án. Hơn nữa, theo quy định tại Nghị định 15/2015-NĐ-CP về quản lý dự án theo hình thức PPP, việc giám sát chất lượng công trình BT dù được thực hiện theo thủ tục áp dụng đối với dự án đầu tư công, nhưng khá lỏng vì nhà đầu tư, doanh nghiệp chịu trách nhiệm về chất lượng công trình, dịch vụ dự án; tự giám sát, quản lý hoặc thuê tư vấn quản lý, giám sát thi công, nghiệm thu... Cơ quan quản lý nhà nước chỉ giám sát việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp theo hợp đồng. Và trong trường hợp cần thiết, cơ quan quản lý mới thuê tổ chức tư vấn có đủ năng lực để hỗ trợ thực hiện việc giám sát.

Tuy nhiên, thực tế nhiều dự án PPP vẫn gặp khó khăn trong việc xác định giá trị nghiệm thu thanh toán áp dụng giá vật tư, xăng, dầu, cát vàng, xi măng... không đúng tại thời điểm thi công làm tăng giá trị ảo cho dự án PPP.

3.3.2.4. Thực trạng về kiểm tra, đánh giá, xử lý và điều chỉnh quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP

Trong giai đoạn 2010- 2017, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách nhằm thanh tra, kiểm tra và xử lý các sai phạm ở các dự án PPP ở nhiều lĩnh vực của CSHT. Từ giai đoạn 2010 - 2015 mặc dù đã có những văn bản về hoạt động thanh tra, kiểm tra các dự án PPP nhưng quá trình hoạt động kiểm tra của các cơ quan quản lý vẫn chưa thực sự sát thực. Tuy nhiên từ năm 2016 đến nay, Chính phủ đã ban hành thêm nhiều chính sách nhằm thanh tra, kiểm tra chặt chẽ hơn các giai đoạn thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam, đặc biệt là các dự án ưu tiên thực hiện. Chính phủ cũng đã ban hành Nghị quyết 83/NQ-CP triển khai thực hiện Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21.10.2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về một số nhiệm vụ và giải pháp tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức PPP và đặc biệt là các dự án BOT.

Giai đoạn 2010 - 2017, Chính phủ đã nhiều lần thực hiện rà soát quy định về lập, thẩm định, phê duyệt, quản lý chi phí đầu tư xây dựng, vận hành, khai thác các công trình theo hợp đồng BOT trong đó tập trung sâu về các dự án giao thông; sửa đổi, rà soát, xây dựng và ban hành định mức, đơn giá và công bố chỉ số giá thị trường phù hợp với điều kiện thực tế, loại bỏ chi phí bất hợp lý của các trạm BOT, đồng thời

hướng dẫn chi tiết về các nội dung liên quan đến tài chính của hoạt động đầu tư theo hình thức PPP, cơ chế sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia các dự án PPP; bổ sung chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán dự án hoàn thành, chậm thực hiện trách nhiệm công khai, cập nhật lưu lượng phương tiện, doanh thu hoàn vốn, thời gian thu phí sử dụng dịch vụ, quy định trách nhiệm và chế tài xử lý đối với nhà đầu tư trong việc bảo đảm chất lượng công trình trong thời gian vận hành và khi bàn giao cho Nhà nước.

Tuy nhiên, thực tế tại Việt Nam trong những năm gần đây xung đột lợi ích đã diễn ra ngày càng nhiều tại các Trạm BOT giao thông, điển hình là BOT Cai Lậy và Trạm thu phí Bến Thủy, BOT Tam Nông,...Mặc dù nhiều công trình theo PPP đã mang lại cho Việt Nam nhiều thành công trong đầu tư CSHT. Nhưng vẫn còn đó những bất cập tại các dự án BOT như Cai Lậy, Cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Tam Nông, Bến Thủy...Điều này có thể thấy được nhiều vấn đề yếu kém trong quản lý các dự án BOT giao thông tại Việt Nam. Đặc biệt sự phối hợp giữa Nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân về công tác phổ biến, tuyên truyền về PPP đến người dân chưa thực sự được chú trọng.

Hộp 3.2: BOT Cai Lậy

Các chuyên gia đều cho rằng hoạt động BOT Cai Lậy đã gặp phải sự phản đối của các tài xế trong một thời gian dài nguyên nhân sâu xa là do vấn đề thu phí và địa điểm đặt trạm thu phí nằm ngay Quốc lộ 1.

Nguồn: Ý kiến của các chuyên gia tham gia phỏng vấn

Nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra các dự án PPP của các cơ quan quản lý đã có những thành quả nhất định, như:

Đối với Bộ Giao thông Vận tải, năm 2016 đã thanh tra đã xử lý về tài chính tổng số tiền gần 3.794 tỷ đồng và ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, điều hành, chấn chỉnh các sai phạm phát hiện qua thanh tra, kiểm tra. Cụ thể, đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP), qua thanh tra, Thanh tra Bộ GTVT đã kiến nghị xử lý kinh tế hơn 3.746 tỷ đồng, trong đó giảm trừ giá trị dự án so với hợp đồng BOT đã ký kết là 2.440 tỷ đồng, giảm trừ chi phí trong phương án tài chính là 1.227 tỷ đồng, thu hồi nộp ngân sách nhà nước 14,5 tỷ đồng, yêu cầu nhà đầu tư tiếp tục rà soát đề quyết toán gần 15 tỷ đồng, kiến nghị giảm thời gian thu phí hoàn vốn đối với nhiều dự án BOT. Đối với các dự án ngành GTVT đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước, vốn trái phiếu chính phủ và ODA, thanh tra Bộ GTVT đã xử lý tài chính hơn 47 tỷ đồng. Trong đó, thu hồi qua tài khoản tạm giữ của Thanh tra Bộ gần 9 tỷ đồng, giảm

trừ giá trị thanh toán hơn 10 tỷ đồng, giảm trừ giá trị dự toán duyệt không đúng 15,6 tỷ đồng, điều chỉnh giảm tổng mức đầu tư gần 234 tỷ đồng.

Hộp 3.3: BOT Hà Nội - Bắc Giang và BOT Hòa Lạc - Hòa Bình

Theo các chuyên gia, công tác lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán, thương thảo và ký kết hợp đồng BOT còn hạn chế. Đáng chú ý, công tác kiểm tra, giám sát của đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại Dự án vẫn thiếu chặt chẽ ở một số khâu dẫn đến một số sai sót trong quá trình kiểm tra, giám sát như: lập, thẩm định dự án đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư; đàm phán, thương thảo và ký kết hợp đồng BOT; phân tách chi phí chuẩn bị đầu tư cho dự án.

Nguồn: Ý kiến của các chuyên gia tham gia phỏng vấn

Đối với quá trình quản lý các dự án ở địa phương, ví dụ như tại Hà Nội năm 2017, Thanh tra Chính phủ đã Thanh tra Chính phủ đã thanh tra 15 dự án PPP như: Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường từ đê sông Hồng đến Khu đô thị mới C2 – Gamuda Gardens; Dự án xây dựng các tuyến đường giao thông đầu nối hạ tầng các khu đô thị dân cư quận Hà Đông; Dự án xây dựng tuyến đường Minh Khai – Vĩnh Tuy – Yên Duyên, đoạn nối từ đường Minh Khai đến đường Vành đai 2,5; Dự án xây dựng tuyến đường từ đường Lê Trọng Tấn đến đường Vành đai 3) theo hình thức hợp đồng BT,... Kết luận của cơ quan này cho biết nhiều nội dung của quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP chưa thực hiện đúng quy định về việc lập, phê duyệt, công bố danh mục các dự án đầu tư theo hình thức BT, BOT lĩnh vực giao thông và môi trường, giai đoạn 2008 -2012 gây ảnh hưởng đến việc lựa chọn nhà đầu tư (không đủ số lượng nhà đầu tư tham gia để lựa chọn) để thực hiện chủ trương đầu tư, làm giảm hiệu quả đầu tư, giảm tính minh bạch và cạnh tranh công bằng. Trong số 15 dự án PPP chỉ có 1 dự án được thực hiện theo hình thức đấu thầu, 14 dự án còn lại là hình thức chỉ định thầu.

Theo thống kê của Bộ KH&ĐT, năm 2017, cả nước có 60 dự án đầu tư theo hình thức PPP được triển khai đầu tư, trong đó 52 dự án được kiểm tra, 18 dự án được đánh giá. Bộ Công thương cũng đã thực hiện thanh tra các dự án PPP do Bộ quản lý và đã đánh giá nhiều dự án nhiệt điện vẫn còn chậm tiến độ. Tổng Kiểm toán Nhà nước năm 2017 đã thanh tra dự án Nhiệt điện Thái Bình 2 và đã phát hiện ra nhiều sai phạm trong thanh toán, quyết toán, gây thất thoát hàng nghìn tỷ đồng. Đến nay dự án PPP này đã nhiều lần bị lùi tiến độ, nếu để kéo dài, sẽ ảnh hưởng đến kế hoạch rút vốn các khoản vay và phải gia hạn thời gian rút vốn.

Kết quả qua khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thông qua một số nhận định của cơ quan quản lý nhà nước như nhận định “*Các sai phạm được xử lý nghiêm minh và đúng*

quy định của pháp luật” với mức điểm trung bình là 3.85. Đây là mức điểm tốt và phản ánh thực tế nhiều sai phạm trong quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đã cơ bản đảm bảo các quy định của pháp luật. Còn khi khảo sát nhận định “*Quy trình giám sát và đánh giá rõ ràng, minh bạch*” thì mức điểm trung bình chỉ là 3.37, điều này chứng tỏ rằng vẫn còn khá nhiều ý kiến không đồng ý với nhận định này. Vì vậy, có thể khẳng định rằng Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện các quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP một cách rõ ràng và minh bạch hơn.

Kết quả qua khảo sát thực trạng tổ chức bộ máy thực hiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam thông qua một số nhận định của các doanh nghiệp như nhận định “*Thường xuyên theo dõi sát sao tình hình mức độ thực hiện so với tổng mức đầu tư được phê duyệt*” với mức điểm trung bình là 3.57. Đây là mức điểm khá tốt và phản ánh thực tế sự kiểm tra theo dõi sát sao của các nhà đầu tư về tiến trình của mức đầu tư so với tổng mức đầu tư dự kiến trong quá trình quản lý dự án PPP.

Tóm lược một số yếu kém, vi phạm chính trong triển khai quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP:

- Chưa thực hiện đúng quy định về việc xây dựng và công bố danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức đối tác công tư; việc công bố sau khi phê duyệt danh mục dự án, không đúng thời điểm (tháng 1 hằng năm) là thiếu chặt chẽ và ảnh hưởng không tốt đến kết quả lựa chọn nhà đầu tư.

- Quyết định chủ trương đầu tư một số dự án còn bất hợp lý trong cân đối tổng thể quy hoạch; phê duyệt một số nội dung đầu tư, tổng mức đầu tư chưa đúng quy định, còn một số khoảng sai lệch.

- Lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán, ký kết và giám sát thực hiện hợp đồng của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền còn thiếu chặt chẽ; nhà đầu tư đã lập, duyệt không đúng nhiều khối lượng, định mức, đơn giá trong dự toán công trình.

- Việc thanh quyết toán xác định giá trị công trình dự án còn bất hợp lý, hầu hết các công trình dự án hoàn thành giai đoạn xây dựng đã đưa vào khai thác, thu phí đều chậm và chưa quyết toán được theo đúng thời gian hợp đồng.

- Kết quả huy động vốn thực hiện các dự án BOT không đạt mục tiêu đa dạng các nguồn vốn, các thành phần kinh tế tham gia đầu tư; xác định phương án tài chính

thiếu chính xác, nhất là phương án thu phí giao thông.

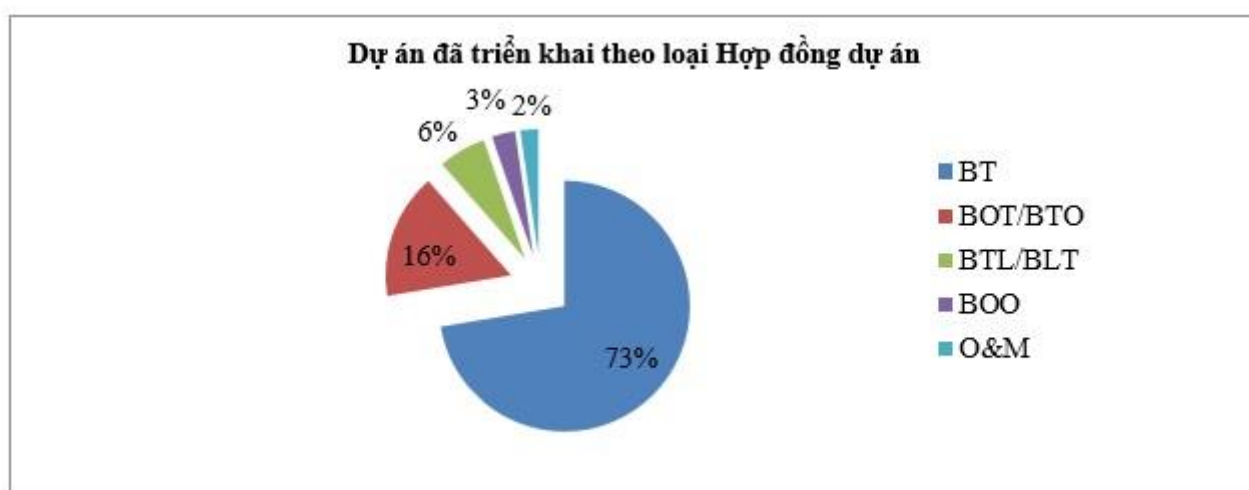
3.4. Đánh giá quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam

3.4.1. Các đánh giá cụ thể theo tiêu chí đánh giá

Thứ nhất, đánh giá về tính hiệu lực của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Nhìn chung quản lý dự án PPP ở Việt Nam đảm bảo cơ bản tính hiệu lực thực hiện dự án. Trước năm 2018, các dự án PPP đánh giá hiệu lực dựa trên Nghị định 15. Tuy nhiên hiện nay hiện nay nhà nước đã ban hành các quy định tại Điều 45 Nghị định 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (có hiệu lực thi hành từ ngày 19/6/2018) thì thời hạn hợp đồng dự án PPP được quy định cụ thể như sau: Thời hạn hợp đồng dự án do các bên thỏa thuận phù hợp với lĩnh vực, quy mô, tính chất và loại hợp đồng dự án. Hợp đồng dự án chấm dứt hiệu lực do kết thúc thời hạn đã thỏa thuận hoặc kết thúc trước thời hạn do lỗi vi phạm của một trong các bên mà không có biện pháp khắc phục có hiệu quả, do sự kiện bất khả kháng hoặc các trường hợp khác quy định tại hợp đồng dự án.

Bên cạnh các Dự án đã hoàn tất ký kết Hợp đồng; hiện nay có 130 dự án đang thực hiện theo hình thức PPP (các bước chuẩn bị đầu tư như lập, phê duyệt Đề xuất dự án; lập phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi; đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư, đàm phán ký kết Hợp đồng dự án với tổng mức đầu tư dự kiến là 380.947 tỷ đồng.



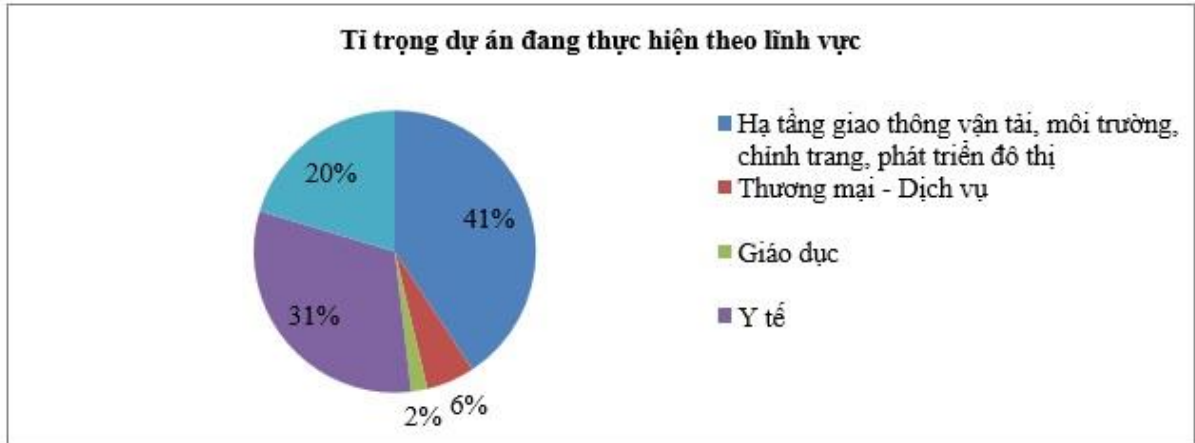
Hình 3.6: Các dự án đã triển khai theo hình thức PPP

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm 2017

Về hình thức Hợp đồng dự án: hình thức Hợp đồng BT có 94 dự án (chiếm tỷ trọng 73%); hình thức Hợp đồng BOT/BTO có 21 dự án (chiếm tỷ trọng 16%); hình thức Hợp đồng BTL/BLT có 08 dự án (chiếm tỷ trọng 6%); hình thức BOO có 04 dự

án (chiếm tỷ trọng 3%) và hình thức O&M có 03 dự án (chiếm tỷ trọng 2%).

Về lĩnh vực: lĩnh vực hạ tầng giao thông vận tải, môi trường, chỉnh trang, phát triển đô thị có 93 dự án; lĩnh vực thương mại – dịch vụ có 02 dự án; lĩnh vực giáo dục có 04 dự án; lĩnh vực y tế có 14 dự án; lĩnh vực văn hóa - thể thao có 17 dự án.



Hình 3.7: Các dự án đang triển khai theo hình thức PPP

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm 2017

Hiện nay các dự án PPP chủ yếu vẫn ở lĩnh vực giao thông vận tải, năng lượng, môi trường. Tuy nhiên các dự án PPP trong lĩnh vực y tế, giáo dục và một số lĩnh vực khác ngày càng được nhà đầu tư chú ý và coi trọng hơn.

Tuy nhiên, một số dự án vẫn chưa đảm bảo hết tính hiệu trong quá trình quản lý, kiểm soát khả năng đáp ứng về năng lực của nhà đầu tư được tiến hành theo ba giai đoạn như sau: Lựa chọn nhà đầu tư, thực hiện dự án, quyết toán công trình.

Về giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư: Nếu ở phần đầu của giai đoạn này, cơ quan có thẩm quyền tập trung xem xét, kiểm tra khả năng đáp ứng về năng lực của nhà đầu tư để quyết định lựa chọn nhà đầu tư phù hợp, thì ở cuối giai đoạn này lại chưa có cơ chế bảo đảm cho việc kiểm soát tính tuân thủ, cụ thể:

- Chưa có cơ chế kiểm soát về nội dung hợp đồng dự án phải cụ thể hóa nhằm thực hiện đúng nghĩa vụ, trách nhiệm thực hiện các cam kết của nhà đầu tư tại hồ sơ dự thầu, cũng như yêu cầu đối với nhà đầu tư tại hồ sơ mời thầu. Theo quy trình đàm phán hợp đồng tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP thì việc đàm phán hợp đồng trải qua hai giai đoạn là đàm phán sơ bộ đối với nhà đầu tư xếp thứ hạng cao nhất trong các nhà đầu tư dự thầu và đàm phán chính thức sau khi có kết quả lựa chọn nhà đầu tư. Ở giai đoạn đàm phán sơ bộ, theo điểm a Khoản 4 Điều 40 Nghị định 20/2015/NĐ-CP, các bên đàm phán về những nội dung chưa đủ chi tiết, chưa rõ hoặc chưa phù hợp, thống nhất giữa hồ sơ mời thầu và hồ sơ dự thầu, giữa các nội dung khác nhau trong hồ sơ dự thầu có thể dẫn đến các phát sinh, tranh chấp hoặc ảnh hưởng đến trách nhiệm của các bên trong quá trình thực hiện hợp đồng. Còn về nội dung đàm phán chính thức, hay còn gọi là đàm phán

hoàn thiện hợp đồng được quy định tại Khoản 2 Điều 43 Nghị định 30/2015/NĐ-CP, phải không được làm thay đổi căn bản các nội dung đàm phán sơ bộ hợp đồng. Cơ chế này giúp cơ quan nhà nước có thể linh hoạt lựa chọn nhà đầu tư phù hợp nhất. Tuy nhiên, quy định trên cũng có thể được hiểu là các bên có quyền đàm phán thay đổi một hoặc một số nội dung mà hồ sơ mời thầu và/hoặc hồ sơ dự thầu đưa ra để bảo đảm khả năng thực hiện dự án.

- Chưa có cơ chế kiểm soát về nguồn lực tài chính, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư khi thành lập doanh nghiệp dự án. Vốn chủ sở hữu thực hiện dự án là vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp dự án, do các nhà đầu tư góp vốn. Tại thời điểm tham gia đấu thầu dự án thì doanh nghiệp dự án chưa thành lập nên chỉ có các nhà đầu tư cam kết có số vốn tối thiểu thực hiện dự án thông qua các minh chứng về tình hình tài chính của nhà đầu tư. Đối với nhà đầu tư là tổ chức mới được thành lập, thì công ty mẹ cam kết bảo đảm vốn chủ sở hữu theo phương án tài chính của dự án. Nhưng hiện nay, pháp luật chưa quy định về cơ chế để kiểm soát việc nhà đầu tư, công ty mẹ hoặc tổ chức tài trợ vốn cho nhà đầu tư có thực hiện đúng cam kết hay không. Do đó, vẫn có thể xảy ra tình trạng công ty dự án được thành lập, nhưng vốn chủ sở hữu không được bảo đảm góp đúng, góp đủ theo cam kết.

- Vấn đề quản lý nguồn vốn chủ sở hữu thực hiện dự án cũng cần đặt ra trong trường hợp nhà đầu tư dùng phần vốn trong các doanh nghiệp dự án để thế chấp. Hiện tại, Nghị định 15/2015/NĐ-CP chỉ quy định về việc nhà đầu tư được chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ hợp đồng dự án cho bên cho vay và nhà đầu tư khác nếu thỏa mãn điều kiện không ảnh hưởng đến việc thực hiện dự án nói chung, cũng như phải đáp ứng điều kiện đầu tư, kinh doanh theo pháp luật đầu tư và các điều kiện khác đã thỏa thuận tại hợp đồng dự án. Tuy nhiên, trong trường hợp nhà đầu tư đang thế chấp phần vốn góp và có khả năng xảy ra rủi ro là bên cho vay (hoặc bên có quyền) xử lý tài sản thế chấp, thì lúc này không thuộc trường hợp chuyển nhượng dự án, mà là chuyển nhượng quyền sở hữu vốn trong doanh nghiệp dự án. Một khi bên thứ ba nắm giữ quyền sở hữu vốn tại doanh nghiệp dự án thì bên này sẽ có quyền chi phối, kiểm soát thực hiện dự án.

Thứ hai, đánh giá theo tiêu chí về hiệu quả của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Mặc dù các dự án PPP góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư trong quá trình xây dựng CSHT trong điều kiện ngân sách nhà nước hạn hẹp. Tuy nhiên thực tế các dự án PPP vẫn chưa phát huy hết hiệu quả vì:

Về tư cách pháp lý của nhà đầu tư: Theo quy định của Việt Nam từ 19/6/2018, theo Nghị định 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) nếu không có đủ ít 20% vốn chủ sở hữu, nhà đầu tư sẽ không đủ điều kiện thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư. Cụ thể, với những dự án có tổng vốn đầu tư đến

1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 20%. Còn với các dự án có tổng vốn trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư được khống chế bởi hai điều kiện. Thứ nhất, đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 20%. Thứ hai, ở phần còn lại vượt mức 1.500 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu phải tối thiểu từ 10% số vốn này. Nghĩa là, nhà đầu tư phải có ít nhất 300 tỷ đồng để đáp ứng điều kiện thứ nhất cộng thêm 10% số vốn còn lại (phần vốn vượt mức 1.500 tỷ đồng) của tổng mức đầu tư. Tuy nhiên thực tế còn khá nhiều nhà đầu tư của Việt Nam chưa đáp ứng được các yêu cầu này.

Về năng lực kỹ thuật, công nghệ: Dự án PPP là dự án được thực hiện nhằm mục đích phát triển kinh tế xã hội. Nên yếu tố hiệu quả phải được đặt lên hàng đầu. Việc quyết định lựa chọn và giao cho nhà đầu tư nào thực hiện dự án còn phải tính đến năng lực kỹ thuật, công nghệ. Cụ thể, đó chính là kinh nghiệm của nhà đầu tư và công nghệ, kỹ thuật mà nhà đầu tư sử dụng để triển khai dự án. Mặt khác, điều kiện này cũng tính đến nhà đầu tư được các đối tác cam kết hỗ trợ thực hiện dự án như các nhà thầu, bên cho vay, bên hỗ trợ các nguồn lực khác để nhà đầu tư hoàn thành tốt công việc của mình.

Các yếu tố trên được xem xét một cách thận trọng ở giai đoạn đấu thầu hoặc chỉ định thầu, bắt đầu bằng việc xem xét năng lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư ở khâu sơ tuyển (đối với các dự án áp dụng sơ tuyển nhà đầu tư) trước khi lập kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư và xem xét chi tiết về đề xuất kỹ thuật ở khâu đánh giá hồ sơ dự thầu. Mặc dù trước đó, nếu nhà đầu tư là người đề xuất thực hiện dự án thì theo quy định tại Khoản 2 Điều 21 Nghị định 15/2015/NĐ-CP, nhà đầu tư cần có những giấy tờ về năng lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư cũng như kinh nghiệm thực hiện dự án tương tự (nếu có) trong nội dung hồ sơ đề xuất thực hiện dự án. Chỉ có hồ sơ của nhà đầu tư nào đáp ứng yêu cầu về kỹ thuật thì được xem xét, đánh giá hồ sơ đề xuất về tài chính - thương mại.

Về năng lực tài chính của nhà đầu tư: Có thể thấy rằng, từ khi Việt Nam có cơ chế pháp lý đầu tiên điều chỉnh việc đầu tư theo hình thức BOT (một dạng của PPP) đó là Nghị định 18-CP ngày 16/4/1993 quy định chi tiết việc thi hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Nghị định 87-CP ngày 23/11/1993 ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, cho đến nay Nghị định 15/2015/NĐ-CP đang có hiệu lực hiện hành thì việc kiểm soát năng lực tài chính của nhà đầu tư được quan tâm và quản lý theo hướng chặt chẽ hơn. Từ việc không quy định chi tiết hoặc ràng buộc nhà đầu tư chứng minh năng lực và bằng mức định lượng cụ thể về mặt tài chính để thực hiện dự án, pháp luật từng bước có sự chuyển hóa ràng buộc nhà đầu tư phải đặt cọc một khoản tiền, tiến đến là quy định mức vốn tối thiểu của nhà đầu tư cần có để được tham gia vào dự án. Điều này có ý nghĩa trong việc lựa chọn nhà đầu tư có tiềm lực tài chính mạnh, đồng thời đây cũng chính là cam kết ràng buộc trách nhiệm để nhà đầu tư gắn bó với dự án,

quản trị dự án hiệu quả nhằm thu hồi vốn đầu tư và gia tăng lợi tức cho dự án.

Thứ ba, đánh giá theo tiêu chí về tính khả thi của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Kiểm soát điều kiện năng lực của nhà đầu tư trong giai đoạn thực hiện dự án chủ yếu là kiểm soát tính khả thi các cam kết về mặt năng lực kỹ thuật, công nghệ thi công công trình hoặc thực hiện dự án. Đối với các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thì việc kiểm soát này được thực hiện qua quản lý chất lượng công trình xây dựng. Theo phân định trách nhiệm quản lý chất lượng công trình xây dựng tại Điều 4 Thông tư 26/2016/TT-BXD, ngày 26/10/2016, quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án, doanh nghiệp dự án là các tổ chức có trách nhiệm quản lý chất lượng công trình. Cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định hình thức tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng theo quy định tại Điều 62 Luật Xây dựng. Nhưng theo Khoản 1 Điều 10 Luật Xây dựng thì đơn vị tư vấn giám sát là tổ chức có chức năng chuyên môn sẽ đảm nhận vai trò giám sát về chất lượng, khối lượng, tiến độ, an toàn lao động và bảo vệ môi trường trong quá trình thi công. Hay nói cách khác, đơn vị tư vấn giám sát là tổ chức tư vấn về mặt chuyên môn cho chủ đầu tư để bảo đảm công trình thi công theo đúng hồ sơ, kế hoạch được phê duyệt. Toàn bộ giai đoạn thi công, kể cả việc cung cấp máy móc, thiết bị thi công, kiểm tra năng lực nhân sự, đội ngũ thi công đều phải có đơn vị tư vấn giám sát theo dõi và xác nhận.

Việc giám sát của đơn vị tư vấn giám sát hiện nay đa phần tập trung vào các vấn đề kỹ thuật. Chính điều này tạo kẽ hở cho một số nhà đầu tư vay mượn danh tiếng để được tham gia thực hiện dự án. Trừ điều kiện về năng lực pháp lý của từng nhà đầu tư thì luật không bắt buộc mỗi nhà đầu tư đều phải thỏa mãn điều kiện về năng lực kỹ thuật, công nghệ và năng lực tài chính khi cùng thực hiện một dự án. Thay vào đó, các nhà đầu tư có thể tận dụng năng lực của nhau dưới dạng hợp tác, liên danh trong đấu thầu để thực hiện dự án. Cơ chế này tạo điều kiện cho từng nhà đầu tư phát huy thế mạnh của mình và tối ưu hóa nguồn lực đầu tư cho dự án. Nhưng đến giai đoạn thực hiện dự án, nếu đơn vị tư vấn giám sát không thực hiện tốt vai trò của mình dẫn đến nhà đầu tư có năng lực kinh nghiệm cho mượn danh, thực tế không tham gia thi công mà chuyển lại nghĩa vụ này cho nhà đầu tư khác, bên có năng lực tài chính, để triển khai dự án. Vô hình trung, chất lượng công trình không được bảo đảm, thực tế triển khai không tuân thủ cam kết ban đầu khi tham gia đấu thầu.

Như vậy, để bảo đảm đơn vị tư vấn giám sát thực hiện công việc một cách miễn cưỡng, trung thực và độc lập với doanh nghiệp dự án, các nhà thầu phụ, thì ngay từ đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án, Ban quản lý dự án cũng phải miễn

cán trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát của mình đối với dự án, đặc biệt là kiểm soát được công việc của đơn vị tư vấn giám sát trong suốt thời gian dự án được triển khai. Nhưng về pháp lý, luật chưa quy định cụ thể về trách nhiệm liên đới của Ban quản lý dự án và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án trong trường hợp đơn vị tư vấn giám sát có sai phạm khi thực hiện công việc của mình do thiếu sự kiểm soát chặt chẽ từ phía Ban quản lý dự án.

Theo quy định thì trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày hoàn thành công trình dự án, nhà đầu tư thực hiện quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thỏa thuận với nhà đầu tư lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập để kiểm toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình dự án. Giai đoạn đánh giá này có thể được xem là giai đoạn hậu kiểm khi công trình, dự án đã hoàn thành. Việc kiểm tra, giám sát có ý nghĩa về mặt thanh toán và xem xét trách nhiệm của các bên nếu có vi phạm. Thông thường, các kiến nghị xử lý ở giai đoạn này hầu hết được quy thành chi phí, cụ thể là loại trừ chi phí mà nhà đầu tư lẽ ra được hưởng nếu nhà đầu tư không vi phạm chất lượng dự án. Nhưng có những vi phạm của nhà đầu tư chẳng hạn như vi phạm về năng lực quản lý và thi công, an toàn lao động, nguồn vốn thực hiện dự án, vi phạm khác sẽ khó có thể tính toán chi phí vì hợp đồng dự án không thể hiện. Khi đó, lỗi vi phạm này vẫn được ghi nhận nhưng kết quả cuối cùng là dự án vẫn được quyết toán, nhà đầu tư vẫn được thanh toán mặc dù xét trên tổng thể thì các lỗi vi phạm này ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng công trình, tính đúng đắn giữa thực tế thi công và hồ sơ yêu cầu của dự án.

Thứ tư, đánh giá theo tiêu chí về sự phù hợp của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP: Nhìn chung quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam. Tuy nhiên, khó khăn ở Việt Nam trong những năm qua là việc lựa chọn nhà đầu tư phù hợp để thực hiện dự án PPP. Không chỉ về vấn đề hoàn vốn, công tác lựa chọn nhà đầu tư cũng gặp phải một số khó khăn đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đó là phải bố trí nguồn vốn để lập dự án đầu tư, lập hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư, chi phí tổ chức lựa chọn nhà đầu tư... Bên cạnh đó, hiện nay công tác lập hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư cũng chưa có hướng dẫn và quy định cụ thể về các tiêu chí để lựa chọn nhà đầu tư phù hợp về năng lực, kinh nghiệm cũng như có nhiều thế mạnh đặc thù đối với tính chất của mỗi dự án... Do đó, trên thực tế, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng đang lúng túng trong việc xây dựng các tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư khi lập hồ sơ mời thầu.

Hiện nay, khi xem xét năng lực tài chính để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án, cơ quan quản lý nhà nước thường xem xét việc đáp ứng nguồn vốn chủ sở hữu

của nhà đầu tư, trong đó thực hiện việc đối chiếu, so sánh tổng nguồn vốn chủ sở hữu mà nhà đầu tư đang có (thể hiện trên báo cáo tài chính đã được kiểm toán) phải đáp ứng nguồn vốn chủ sở hữu được phân bổ vào các dự án đang và sẽ triển khai thực hiện. Tuy nhiên, các nhà đầu tư thường chỉ chuẩn bị nguồn vốn chủ sở hữu để đáp ứng thực hiện các dự án đang triển khai, rất ít nhà đầu tư chuẩn bị sẵn nguồn vốn chủ sở hữu “dễ chò” được thực hiện đầu tư các dự án tiếp theo. Việc chứng minh vốn chủ sở hữu do vậy gặp rất nhiều trở ngại.

Ngoài ra, thẩm quyền thực hiện công tác thẩm tra, thẩm định và phê duyệt đối với các bước thực hiện dự án có nhiều thay đổi và chưa được quy định thật sự rõ ràng. Do đó cũng gây ra một số khó khăn, lúng túng trong việc tổ chức thực hiện của các nhà đầu tư cũng như cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt đối với các dự án có thời gian thực hiện kéo dài, dự án phải xử lý chuyển tiếp...

Ngoài ra, quy định về công tác giám sát nhà nước đối với các dự án BT, BOT đã được đề cập tại Điều 47 và Điều 48 của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, tuy nhiên vẫn chưa rõ ràng và cụ thể, dễ gây “dẫm chân” với công tác giám sát chất lượng công trình (do đơn vị tư vấn giám sát của nhà đầu tư thực hiện). Bên cạnh đó, định mức chi phí tổ chức thực hiện công tác giám sát nhà nước chưa được ban hành, gây khó khăn khi tổ chức thực hiện

Thứ năm, đánh giá theo tiêu chí về sự bền vững của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Nhìn chung các dự án PPP ở Việt Nam đã góp phần phát triển kinh tế - xã hội trong những năm qua. Tuy nhiên, vẫn còn những vấn đề chưa đảm bảo tính bền vững cho địa phương, khu vực mà các dự án PPP đã và đang thực hiện. Vẫn còn các hiện tượng như chưa bảo đảm yêu cầu về giải phóng mặt bằng đối với các dự án giao thông, hay ảnh hưởng đến môi trường tự nhiên như các dự án nhiệt điện...nên quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đảm bảo yêu cầu bền vững là hết sức cấp thiết.

3.4.2. Các đánh giá chung

3.4.2.1. Những mặt thành công

Mặc dù các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP vào Việt Nam chưa quá lâu nhưng quá trình quản lý dự án của Việt Nam cũng đã đạt được khá nhiều thành công không chỉ dựa trên số lượng dự án và mức đầu tư ngày càng tăng cao.

Thứ nhất, quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam là tương đối phù hợp với chiến lược, quy hoạch về dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 của nhà nước đã đề ra. Các hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quản lý dự án đầu tư xây

dựng CSHT theo hình thức PPP về cơ bản đã chuyển tải được quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước, các quy định pháp lý về lĩnh vực này ngày càng đầy đủ và có tính khả thi hơn đặt trong quy hoạch, kế hoạch kinh tế - xã hội của quốc gia.

Quá trình quản lý dự án đảm bảo tính nhất quán của định hướng phát triển dự án PPP với định hướng phát triển chung. Định hướng phát triển dự án PPP ở Việt Nam được xác định dựa vào các Nghị định của Chính phủ, các chính sách của Bộ Kế hoạch Đầu tư, cá chiến lược, quy hoạch của các Bộ ngành và các chính quyền địa phương từ việc cho phép xã hội hoá đầu tư xây dựng CSHT thông qua phát hành trái phiếu, các hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT, nhượng quyền đến việc chính thức thừa nhận PPP là một hình thức đầu tư trong xây dựng CSHT ở Việt Nam. Tính nhất quán của định hướng phát triển dự án PPP với định hướng phát triển chung của các ngành Giao thông Vận tải, ngành Công thương được coi là một điểm quan trọng trong quản lý dự án CSHT theo hình thức PPP.

Trong giai đoạn 2010-2016, Nhà nước ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT; Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP (thực hiện đồng thời với Nghị định 108), Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức PPP (ban hành thay thế Nghị định 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ). Việc ban hành ba (03) văn bản về PPP trong một khoảng thời gian ngắn (5 năm) cho thấy những thay đáng kể trong chính sách Nhà nước.

Thứ hai, việc tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP dần được ổn định, hoàn thiện và phù hợp hơn đối với từng dự án của từng bộ, ban ngành quản lý. Các cơ quan nhà nước cũng từng bước đổi mới phương thức xây dựng và thực hiện dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Quá trình cải cách thủ tục hành chính của bộ máy quản lý dự án PPP dần được đẩy mạnh nhằm đơn giản hóa và giảm các thủ tục hành liên quan trực tiếp đến hoạt động đầu tư của nhà đầu tư, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi và bình đẳng cho mọi nhà đầu tư tham gia dự án PPP.

Thứ ba, quá trình tổ chức thực hiện của nhiều dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP cơ bản đã đảm bảo đúng tiến độ, chất lượng và thời gian. Hiệu quả quản lý dự án CSHT đầu tư theo PPP được mô tả trong thể hiện mối quan hệ giữa kết quả quản lý dự án đối với dự án PPP so với chi phí bỏ ra để có được kết quả đó. Hiệu quả quản lý dự án CSHT theo PPP được đánh giá một cách gián tiếp thông qua hiệu quả dự án, cụ thể là các dự án PPP đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với dự án hoàn toàn từ ngân sách Nhà nước: Giá trị kinh tế của dự án PPP thể hiện qua giá trị đồng tiền đầu

tư của nhà nước (VFM), giá trị hiện tại ròng của dự án PPP (NPV), tỷ suất IRR...

Thực tế trong những năm qua, quá trình tổ chức thực hiện nhìn chung đã đảm bảo yêu cầu về số lượng, mức đầu tư và hiệu quả của các dự án PPP. Đến năm 2017, tổng vốn đầu tư huy động ngoài ngân sách nhà nước vào đầu tư xây dựng CSHT gồm 19 dự án điện đầu tư thực hiện theo hình thức BOT với tổng công suất khoảng 20.000 MW, 80 hợp đồng BOT trong lĩnh vực giao thông với chiều dài khoảng 1.700km và các lĩnh vực khác. Trong đó đối với các dự án giao thông, vốn đầu tư của khu vực tư nhân là hơn 200.000 tỷ. Kể từ khi Việt Nam có định hướng và chính sách khuyến khích PPP, số lượng dự án PPP đầu tư CSHT tăng nhanh từ 22 dự án năm 2010 lên 80 dự án năm 2016 (tăng thêm 58 dự án, tức là gấp 2,6 lần). Trong khi đó các dự án PPP đối với ngành năng lượng (có 8 dự án PPP), nước (4 dự án) và hàng hải (3 dự án).

Thứ tư, hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát được tăng cường, nhiều biện pháp thanh tra, kiểm tra, giám sát đa dạng với sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng giúp phát hiện và xử lý, điều chỉnh những bất cập trong quá trình quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo PPP, đặc biệt là khâu xây dựng và khai thác dự án PPP của các nhà đầu tư. Việc quy định áp dụng kiểm toán tài chính độc lập như một “bên thứ ba”, một hình thức giám sát hợp đồng đối với các dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP nhằm cung cấp những đánh giá độc lập về kết quả hoạt động của dự án.

Hiện nay quy định về giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với dự án PPP ở Việt Nam chưa thống nhất trong các văn bản pháp luật, có nhiều chủ thể tham gia giám sát và đánh giá dự án dẫn đến trách nhiệm không rõ ràng, trùng lặp chức năng nhiệm vụ, các công cụ sử dụng cho giám sát và đánh giá chưa đầy đủ và chưa hiệu quả.

Thứ năm, đảm bảo tính bền vững của quản lý dự án đối với các dự án PPP thể hiện ở ảnh hưởng tích cực ổn định, lâu dài của quản lý đối với dự án và cân bằng lợi ích giữa các chủ thể. Các chính sách, quy định đối với dự án PPP Việt Nam xác định lợi ích của Nhà nước là đạt được mục tiêu đầu tư công thông qua xây dựng, vận hành công trình đường bộ, đảm bảo giá trị đồng tiền, nâng cao chất lượng công trình; lợi ích của nhà đầu tư là lợi nhuận thông qua các ưu đãi và đảm bảo về tín dụng, thuế, đất đai... Nhà nước đối xử bình đẳng đối với các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế. Các hỗ trợ tài chính đối với dự án là cần thiết để đem lại lợi nhuận cho nhà đầu tư tư nhân trong khi vẫn đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước. Việc Nhà nước không bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu làm giảm gánh nặng ngân sách Nhà nước và tăng tính bền vững của dự án. Khi đó rủi ro tài chính được chuyển giao cho khu vực tư nhân nhưng Nhà nước chưa có cơ chế đầy đủ để nhà đầu tư tư nhân đảm nhận tốt rủi ro này.

Trong khi các doanh nghiệp tư nhân rất tự tin vào năng lực chuyên môn của

mình để tham gia vào dự án PPP và cho rằng khó khăn lớn nhất là về năng lực tài chính, còn các năng lực khác như năng lực chuyên môn và năng lực quản lý có thể khắc phục bằng cách thuê ngoài. Tham gia vào dự án PPP không chỉ giúp nhà đầu tư tư nhân nâng cao năng lực chuyên môn thông qua kinh nghiệm xây dựng công trình mà còn giúp nâng cao năng lực tài chính và năng lực quan hệ thông qua mối quan hệ đối tác với Nhà nước. Các bên tham gia dự án đã nâng cao năng lực của mình ở các mức độ khác nhau thông qua mối quan hệ PPP.

3.4.2.2. Những mặt hạn chế

Thứ nhất, chất lượng công tác chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP chưa cao, chưa có quy hoạch đối với những dự án của từng lĩnh vực CSHT cụ thể. Trong thời gian qua, nhiều doanh nghiệp, nhiều nhà đầu tư đã tham gia thực hiện các gói thầu BT, BOT, thậm chí có cả doanh nghiệp không chuyên ngành cũng tham gia, và đã có những thời điểm nở rộ các công trình BT, PPP, BOT. Chính vì quá trình lập chiến lược, quy hoạch dự án vẫn còn nhiều bất cập nên thực tế nguồn vốn chủ sở hữu của nhiều nhà thầu, nhà đầu tư chỉ chiếm khoảng 10 %, còn lại khoảng 90 % vốn đầu tư xây lắp là vốn vay ngân hàng nên có tiềm ẩn rủi ro và có thể ảnh hưởng đến tiến độ hoàn thành công trình xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

Về pháp lý còn rất nhiều rào cản, các vướng mắc mang tính xung đột pháp lý trong việc thực hiện các dự án PPP. Cụ thể là, các văn bản quy phạm pháp luật quy định về hình thức đầu tư PPP hiện chỉ dừng lại ở mức Nghị định của Chính phủ nên hành lang pháp lý về hoạt động này vẫn còn phụ thuộc vào các luật như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu,... bắt đầu bước chuẩn bị đến triển khai đầu tư, vận hành và khai thác dự án. Những văn bản này chủ yếu được xây dựng để điều chỉnh hoạt động đầu tư dự án công, đôi khi các dự án đầu tư PPP còn chùng lãn với các hình thức đầu tư theo hình thức xã hội hóa và liên kết đầu tư.

Ngoài ra, sự chậm trễ trong ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các thông tư hướng dẫn gây khó khăn trong quá trình thực thi quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Cơ chế hỗ trợ về tài chính của Chính phủ còn một số bất cập, chậm đổi mới, chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển của ngành, chưa tạo được cơ chế thị trường và môi trường đủ sức hấp dẫn thu hút các nhà đầu tư ngoài khu vực nhà nước tham gia đầu tư; chưa có cơ chế chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân cũng như chưa có chính sách cụ thể nhằm biến tài nguyên đất đai thành nguồn lực.

Thứ hai, tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP còn nhiều vướng mắc, nhất là tổ chức đầu mối quản lý dự án. Chưa có quy định cụ thể về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý dự án có thẩm quyền trong việc thực hiện, quản lý, giám sát... dự án PPP. Chất lượng đội ngũ quản lý dự án đầu tư xây dựng

CSHT theo hình thức PPP còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu hoạt động quản lý. Công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kiến thức chuyên môn còn hạn chế.

Thứ ba, quá trình tổ chức thực hiện các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP vẫn còn gặp nhiều bất cập. Việc thực hiện phương thức chỉ định nhà thầu, nhà đầu tư theo hình thức BT, BOT khá phổ biến trong thời gian qua đã bộc lộ những mặt hạn chế, có thể dẫn đến phát sinh tiêu cực, lợi ích nhóm, tác động đến môi trường đầu tư kinh doanh, và lợi ích xã hội. Điều này có thể đã tạo điều kiện cho nhà thầu, nhà đầu tư được hưởng lợi "kép" gồm: Khi nhận thầu thi công công trình và khi đầu tư kinh doanh các khu đất đối ứng ở các địa điểm đặc địa và đã được tăng cường hệ thống hạ tầng giao thông. Bên cạnh đó, các nhà thầu, nhà đầu tư này đã tránh được thủ tục "kép" khi lựa chọn nhà thầu xây lắp công trình và lựa chọn chủ đầu tư dự án bất động sản: Khi được chỉ định làm nhà thầu xây lắp mà không phải qua thủ tục đấu thầu rộng rãi trong nước, quốc tế để lựa chọn nhà thầu (đầu B: xây dựng); Khi được chỉ định nhà đầu tư dự án bất động sản các khu đất đối ứng mà không phải qua thủ tục đấu thầu rộng rãi trong nước, quốc tế để lựa chọn nhà đầu tư.

Thứ tư, hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa phát huy hết vai trò, sự ảnh hưởng của chức năng trong việc nâng cao hiệu lực quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP. Quá trình kiểm tra, giám sát tính minh bạch, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh của các dự án gặp rất nhiều khó khăn. Một số dự án tác động tiêu cực đến niềm tin của cộng đồng dân cư và gây thiệt hại ngân sách nhà nước và nhà đầu tư tư nhân.

3.4.2.3. Các nguyên nhân của hạn chế

Thứ nhất, quy trình lựa chọn nhà đầu tư chưa phù hợp với các lĩnh vực xã hội hóa; do chưa có tiêu chí, quy định cụ thể việc lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức xã hội hóa và liên kết đầu tư; chưa quy định rõ đối với các khu vực đất do nhà đầu tư đề xuất được sử dụng theo quy trình Quyết định chủ trương đầu tư thì có cần xác định khu đất này thuộc trường hợp phải đấu thầu hay không đấu thầu. Ví dụ như Quy định Dự án có tổng chi phí thực hiện 120 tỷ đồng trở lên (không kể đến vốn đền bù giải tỏa) phải tổ chức sơ tuyển quốc tế là chưa phù hợp do mức chi phí này thấp, chưa thể thu hút được nhà thầu quốc tế. Nhiều ý kiến đề nghị nâng mức chi phí này lên gấp nhiều lần cho phù hợp thực tế.

Thứ hai, trong tình hình nguồn vốn ngân sách nhà nước để đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng và dịch vụ công ngày càng hạn hẹp, trong khi đó Việt Nam đang có mức nợ công cao. Trong khi đó Nhà đầu tư tư nhân của Việt Nam có quy mô nhỏ, năng lực và nguồn lực còn hạn chế.

Thứ ba, Những rủi ro về dự án và tài chính của các dự án PPP mà các doanh

nghiệp tư nhân cần xem xét tới: Rủi ro về chính trị; Rủi ro về quy trình hoặc sự phát triển; Rủi ro trong xây dựng; Sự sẵn có của các quỹ công (Nước ngoài, quốc gia, địa phương); Khả năng huy động nguồn vốn từ khối tư; Rủi ro về thu nhập (phí sử dụng, phí cầu đường...); Nền kinh tế quốc gia (tỷ lệ tăng trưởng, lạm phát, nợ công...); Các rủi ro về tài chính (lãi suất, tỷ lệ vốn/nợ, tỷ suất ngoại tệ...). Thực hiện quản lý dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư của Việt Nam trong thời gian qua còn gặp nhiều khó khăn, tiềm ẩn nhiều rủi ro khi thực hiện dự án là do thể chế pháp lý chưa đầy đủ và ổn định, cơ quan quản lý Nhà nước chuyên trách về hình thức hợp tác công tư chưa được thành lập và hoạt động hiệu quả; Năng lực của Nhà đầu tư tư nhân còn hạn chế nên việc tham gia các dự án có quy mô lớn sẽ gặp nhiều bất lợi; Nhận thức về hình thức hợp tác công tư còn chưa thống nhất.

Thứ tư, các thể chế, cơ chế chính sách và các văn bản hướng dẫn về hình thức hợp tác công tư chưa đầy đủ, thiếu sức hấp dẫn đối với các Nhà đầu tư tư nhân và chưa có sự thống nhất về nhận thức, cách hiểu đúng về hình thức hợp tác công tư của các bên liên quan (Nhà nước, tư nhân).

Thứ năm, PPP đã phổ biến trên thế giới, mặc dù ở Việt Nam đã có từ lâu dưới hình thức BTO, BT và BOT nhưng vốn nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo vì vậy việc vốn tư nhân chiếm tỷ trọng cao hơn vẫn còn là điều mới mẻ, nước ta nhận ra vai trò của việc áp dụng mô hình PPP cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng từ năm 2005 đến nay mới dừng ở việc ban ra quy chế thí điểm dẫn đến hạn chế tiến độ áp dụng còn chậm.

Thứ sáu, Quá trình thực hiện dự án PPP thường kéo dài đem lại rủi ro về tài chính, chính sách, quy chế thay đổi đối nước đang phát triển như Việt Nam khiến nhiều nhà đầu tư còn e ngại.

Thứ bảy, quỹ đất để thanh toán cho các dự án PPP ngày càng hạn chế. Trong khi đó giá đền bù giải phóng mặt bằng ngày càng cao. Vì vậy khiến cho quá trình thực hiện và quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam gặp nhiều khó khăn. Giá đất đang nóng lên từng ngày, chi phí cho việc đền bù giải tỏa ngày càng tăng, việc giải tỏa đền bù còn chậm một mặt do thủ tục hành chính chuyên giao, mặt khác do thái độ một bộ phận dân cư làm chậm tiến độ thi công.

Thứ tám, Hạn chế trong đấu thầu, thủ tục đấu thầu của dự án PPP sẽ mất nhiều thời gian hơn là một dự án thiết kế xây dựng thông thường. Ngoài ra, các hợp đồng PPP rất phức tạp, nên đòi hỏi phải có một khung pháp lý rõ ràng. Việt Nam lại không có sẵn các loại bảo hiểm thương mại đối với những lĩnh vực mà dự án yêu cầu như hư hỏng vật liệu xây dựng, trì hoãn khởi công, bảo hiểm rủi ro chính trị.

Chương 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM

4.1. Bối cảnh trong nước và quốc tế ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam

4.1.1. Bối cảnh trong nước

Trong nhiều năm qua năng lực CSHT của Việt Nam đã được nâng cao đáng kể thông qua nhiều hình thức đầu tư xây dựng CSHT trong nhiều lĩnh vực khác nhau như năng lượng, giao thông,...Đặc biệt là kể từ khi áp dụng các mô hình PPP đã giúp Việt Nam giải quyết được nhiều vấn đề như: thâm hụt ngân sách, khó khăn trong huy động nguồn vốn xây dựng CSHT và dần nâng cao vị thế của khu vực tư nhân trong hoạt động đầu tư xây dựng CSHT. Ngoài ra các dự án PPP đã trực tiếp giải quyết vấn đề mở rộng quy mô và lĩnh vực đầu tư trong nước cũng như gián tiếp tác động đến các vấn đề khác như: việc làm, đầu tư cho công nghệ xây dựng,...Hiện nay với nhu cầu vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng của Việt Nam rất lớn nên nhà nước đã ban hành nhiều chính sách để khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào hợp tác PPP. Tuy nhiên vẫn còn nhiều khó khăn của bối cảnh trong nước tác động đến quản lý các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP ở Việt Nam như:

- Nợ công Việt Nam vẫn đang ở mức cao, theo Báo cáo của Bộ Tài chính năm 2017 mức nợ công của Việt Nam vẫn đang ở mức trên 61.3% GDP, rất gần với ngưỡng nguy hiểm 65% GDP. Vì vậy, các khoản đầu tư công vào các dự án xây dựng CSHT từ ngân sách nhà nước sẽ hạn chế hơn, nhà nước sẽ kỳ vọng vào những nguồn đầu tư tư nhân khác nhằm chia sẻ các lợi ích cũng như rủi ro trong hoạt động đầu tư. Thực tế Việt Nam cũng đã cố gắng tạo hành lang pháp lý thu hút vốn đầu tư ngoài Nhà nước cho các dự án phát triển, và dự án PPP được kỳ vọng sẽ làm giảm áp lực tăng nợ công của Việt Nam trong thời gian tới.

- Theo Báo cáo của Trung tâm Hạ tầng toàn cầu (Gi Hub - Global Infrastructure Hub) dân số của Việt Nam, đặc biệt là dân số đô thị sẽ tăng nhanh tăng

từ 2016 đến 2040 sẽ tăng từ 34% lên 50%. Cũng theo báo cáo này, nhu cầu đầu tư vào hạ tầng của Việt Nam là 605 tỷ USD trong giai đoạn 2016 - 2040. Kéo theo nhu cầu khổng lồ về hỗ trợ cơ sở hạ tầng. Điều này tác động rất lớn đến quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP, đặc biệt là các dự án giao thông, dự án nước sạch, dự án xử lý rác thải,...

- Hệ thống ngân hàng và các tổ chức tài chính vẫn còn nhiều e ngại đối với các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP. Do đặc thù của các dự án PPP thường có mức cho vay lớn, thời gian cho vay kéo dài, đảm bảo giữ được số dư nợ. Ngoài ra còn có rủi ro tín dụng là tình trạng người vay vốn ngân hàng cố tình hoặc không có khả năng hoàn trả một phần hoặc toàn bộ gốc và lãi đúng thời hạn trong hợp đồng tín dụng khiến cho quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP gặp nhiều khó khăn.

- Ngoài ra hiện tượng bội chi ngân sách, mất cân đối, cán cân thương mại, bộ máy Nhà nước công kênh, ngày càng phình to, tệ nạn lãng phí, tham nhũng...đề khiến cho chỉ số ICOR rất cao, khiến tâm lý các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước có thực sự tiềm lực thường e ngại khi tham gia đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

- Việt Nam chưa có hệ thống Luật pháp về đầu tư theo hình thức hợp tác công tư PPP. Vì vậy trong những năm qua các dự án PPP được thực hiện tại Việt Nam chủ yếu dưới hình thức BOT và các biến thể với cách thức chỉ định nhà đầu tư và hình thức đổi đất lấy hạ tầng.

4.1.2. Bối cảnh quốc tế

- Hiện tại, nền kinh tế thế giới vẫn trong quá trình hồi phục sau giai đoạn khủng hoảng nên xu hướng về đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đang ngày càng rộng hơn và được nhiều quốc gia đón nhận và áp dụng nhiều hơn. Nhiều quốc gia đã cắt giảm chi tiêu để dồn lực đầu tư cho các lĩnh vực kinh tế chủ chốt. Tuy vậy, trước sự biến chuyển liên tục của tình hình kinh tế thế giới, xu hướng vận dụng mô hình PPP ở các nước cũng có sự thay đổi linh hoạt để có thể đạt được hiệu quả tối đa.

- Trong vòng 5 năm trở lại đây vốn vay ODA mà các nhà tài trợ cam kết cho Việt Nam đang có xu hướng sụt giảm, điều này sẽ là thách thức của Việt Nam trong việc phát triển hệ thống CSHT. Ngoài ra, trong thời gian tới các ưu đãi của các định

chế tài chính nước ngoài dành cho Việt Nam cũng giảm đi, lãi suất cũng tăng lên. Vì vậy, điều này sẽ ảnh hưởng đến đề quá trình hoàn thiện CSHT của Việt Nam, đặc biệt là các dự án xây dựng cần nguồn vốn lớn.

- Mặc dù hình thức đầu tư PPP đã giúp cho nhiều quốc gia không chỉ hoàn thiện được hệ thống CSHT và giảm bội chi nhưng kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, ví dụ như Trung Quốc cho thấy, năm 2017 Chính phủ Trung Quốc báo động tình trạng bùng nổ các dự án PPP. Chính phủ Trung Quốc cho biết một số chính quyền địa phương đang lạm dụng mô hình hợp tác công tư, quỹ đầu tư chính phủ và dịch vụ mua sắm công như những kênh trá hình để vay nợ. Đây cũng là bài học cho Việt Nam hoàn thiện các chính sách để đảm bảo các dự án PPP được quản lý một cách có hiệu quả.

- Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế khu vực và thế giới ngày càng sâu rộng của Việt Nam thể hiện qua việc hội nhập sâu hơn vào Cộng đồng Kinh tế ASEAN, WTO và hiện nay cũng đang đàm phán các hiệp định thương mại FTA với EU hay hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) sẽ giúp cho các nguồn vốn đầu tư FDI của các doanh nghiệp nước ngoài vào Việt Nam nhiều hơn.

4.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện quản lý dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức đầu tư hợp tác công tư ở Việt Nam

4.2.1. Quan điểm hoàn thiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP

Đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức hợp tác công tư tại Việt Nam phải bảo đảm hài hòa lợi ích giữa khu vực nhà nước, tư nhân và cộng đồng trên cơ sở phát triển bền vững. Một mặt, tạo điều kiện tối đa để khu vực tư nhân tham gia vào các dự án hợp tác công tư, mặt khác, quản lý chặt chẽ các dự án đầu tư theo hình thức này nhằm bảo đảm lợi ích xã hội và của người dân. Vì vậy, tác giả đề xuất một số quan điểm hoàn thiện quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP của Việt Nam như sau:

- *Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý cho PPP:* Hiện nay, vấn đề đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở Việt Nam là nhu cầu bức thiết đang được đặt ra. Trong điều kiện nguồn vốn của Nhà nước đang hạn hẹp thì hình thức đối tác tư nhân được xem là giải pháp rất hữu hiệu để giải quyết những thách thức của nền kinh tế. Tuy nhiên,

để ứng dụng mô hình đối tác công tư có hiệu quả, cần có cái nhìn tổng quan mô hình này dưới dạng các hình thức hợp tác công tư và các lĩnh vực phù hợp khi ứng dụng triển khai.

Tất cả văn bản pháp lý của Việt Nam quy định về hợp tác công tư mới dừng ở mức Nghị định của Chính phủ. Nghị định đầu tiên được ban hành từ năm 1993, trải qua hơn 20 năm triển khai PPP đã có được những đóng góp nhất định, tuy nhiên về thực tiễn triển khai còn nhiều thách thức. Qua 4 lần sửa đổi nhằm thúc đẩy các dự án PPP, đến năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP về quản lý đầu tư đối với các dự án theo hình thức PPP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư. Hai Nghị định này đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý nhất định để cho các nhà đầu tư có cơ hội vào triển khai các dự án PPP. Chính sách quy định tại Nghị định 15 đã có nhiều cởi mở hơn như: được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện; quản lý vận hành dự án kết cấu hạ tầng; khuyến khích mở rộng cung cấp dịch vụ công; bổ sung nhiều hình thức hợp đồng mới như BOT, BTO, BT, BOO,... Tuy nhiên, đặc điểm mô hình PPP ở Việt Nam chủ yếu thể hiện ở hình thức hợp đồng BOT tập trung vào lĩnh vực đường bộ, nhà máy điện. Các dự án chủ yếu thực hiện theo đề xuất của nhà đầu tư. Hiện Việt Nam còn hạn chế về cạnh tranh trong lựa chọn nhà đầu tư cũng như hạn chế về năng lực nhà đầu tư trong nước.

- *Thứ hai, đảm bảo công khai, minh bạch của các dự án PPP:* Cần có cơ chế bù đắp tài chính, thiết kế và thực thi hệ thống theo định hướng thị trường nhằm cung cấp trợ cấp cho các dự án PPP được chuẩn bị tốt mà dự án này không được hoàn vốn 100% từ dự án. Tạo khung quản lý rủi ro tài chính nhằm nhận diện và quản lý trách nhiệm tài chính của Bộ Tài chính với hệ thống quản lý và báo cáo rủi ro phi hợp; Thiết lập Website PPP của Việt Nam nhằm cung cấp thông tin cập nhật về dự án PPP ra công chúng và chuyên gia kiến thức toàn cầu về PPP tới người thực hiện và người góp vốn.

Trong khi đó, Việt Nam cần nhận diện được những khó khăn mà các dự án PPP đang gặp phải như: khả năng tài chính, các vấn đề về cơ chế đảm bảo chia sẻ rủi ro, bảo lãnh Chính phủ, bảo lãnh doanh thu, bảo lãnh chuyển đổi ngoại tệ, quá trình triển

khai dự án, hợp đồng quy chuẩn, tổ chức đấu thầu, giải quyết những khó khăn trong quá trình triển khai dự án... Đây là những khuyến nghị rất thiết thực, phản ánh thực chất những tồn tại, khó khăn mà Việt Nam đang gặp phải trong phát triển cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP.

Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý nhà nước cần công khai, minh bạch trong khâu lựa chọn, chuẩn bị, quản lý, giám sát dự án, đặc biệt là nâng cao năng lực tài chính đầu tư dưới hình thức PPP đảm bảo tính tuân thủ pháp luật, công khai, minh bạch.

- Thứ ba, Cơ chế phân chia rủi ro khi thực hiện dự án cần phải rõ ràng và cụ thể hơn.

Mô hình PPP hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông là cùng nhau hưởng lợi và chia sẻ rủi ro trong suốt vòng đời dự án. Quá trình thực hiện dự án hạ tầng giao thông có nhiều rủi ro như rủi ro về khả năng tiếp cận đất đai, tăng chi phí xây dựng, doanh thu không đạt dự kiến (dự án BOT), rủi ro về lãi suất, rủi ro chậm tiến độ, làm chậm nguồn thu, rủi ro thay đổi chính sách nhà nước, rủi ro tỷ giá khi vay vốn bằng ngoại tệ, rủi ro về môi trường, rủi ro tranh chấp... Nếu nhà đầu tư chưa có nhiều kinh nghiệm trong việc tham gia các mô hình này, không nhận diện đúng, xây dựng cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro hợp lý tùy theo khả năng đối diện, xử lý thì khó thu hút nhà đầu tư tham gia.

- Thứ tư, để hạn chế vấn đề báo cáo sai phạm, biện pháp về giá bán các dịch vụ công, ví dụ như thu phí BOT, tiền điện, tiền nước,... cần xây dựng và hoàn chỉnh cơ chế kiểm tra, kiểm soát quá trình thu phí vì ảnh hưởng lớn đến nguồn thu của dự án, thời gian hoàn vốn.

Bên cạnh những thành công trong việc đưa nhà đầu tư tư nhân tham gia vào các dự án hạ tầng giao thông theo mô hình PPP thì những vướng mắc trên khiến cho việc mô hình hợp tác công tư PPP trong lĩnh vực đầu tư các dự án hạ tầng giao thông kém thu hút nhà đầu tư. Khi nhiều dự án hạ tầng giao thông kêu gọi đầu tư theo mô hình PPP không có nhà đầu tư tham gia hoặc chỉ có 1 nhà đầu tư tham gia nên có tình trạng chỉ định thầu, thiếu minh bạch trong đầu tư. Nhà đầu tư tự thiết kế, thi công, thẩm định tính khả thi của dự án nên kê đội vốn đầu tư, yêu cầu tăng ưu đãi, tăng thời gian thu phí (dự án BOT), tăng quỹ đất hoặc kết cấu hạ tầng nếu định giá trao đổi không đúng giá trị (dự

án BT), nguồn vốn chủ yếu đi vay ngân hàng, nếu quá trình triển khai doanh thu không đúng như tính toán, không đủ bù chi, dễ mất khả năng chi trả nợ vay, đặc biệt khi nhà đầu tư có tiềm lực tài chính yếu. Khi đầu tư vào các dự án hạ tầng giao thông, suất đầu tư lớn, trong khi nếu thực hiện theo dự án BOT thì thời gian hồi vốn chậm, nếu chính sách nhà nước không ổn định, phân bổ rủi ro không hợp lý, không bảo đảm nguồn thu lâu dài của dự án như dự báo thì nhà đầu tư sẽ tìm mọi cách tăng phí, tăng nguồn thu nhằm thu hồi nhanh vốn...

4.2.2. Định hướng về quản lý dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư ở Việt Nam

Để đáp ứng các mục tiêu đảm bảo ổn định kinh tế - xã hội, mục tiêu hiệu quả kinh tế, việc huy động các nguồn lực đầu tư hệ thống CSHT theo hình thức PPP đang đặt ra cho Việt Nam. Trong thời gian tới, các nguồn lực cho phát triển các dự án CSHT theo hình thức PPP chuyển dần sang khu vực tư nhân, trong đó vốn ngân sách nhà nước vẫn phải giành một phần nhất định để trực tiếp đầu tư và hỗ trợ đầu tư. Nguồn vốn vay hỗ trợ phát triển chính thức (vốn ODA) cũng như nguồn tài trợ của các tổ chức tài chính quốc tế và của các nước cần được khai thác tối đa và sử dụng hợp lý, và đặc biệt phải huy động tối đa sự tham gia của các thành phần kinh tế khác để đầu tư phát triển các hệ thống này.

- Hợp tác công tư và đầu tư theo hình thức hợp tác đối tác công tư trong CSHT phải được gắn vào trong chiến lược tổng thể phát triển kinh tế xã hội của đất nước, chiến lược phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương và quy hoạch, kế hoạch của các bộ, ngành có liên quan. Chủ động công bố danh mục dự án hợp tác công tư tiềm năng và có chất lượng, hấp dẫn đầu tư trong lĩnh vực CSHT. Lựa chọn một số dự án hợp tác công tư CSHT có tiềm năng, có tính thương mại cao, thực hiện việc kêu gọi sự tham gia của khu vực tư nhân vào đầu tư xây dựng CSHT.

- Thiết lập các kiểu mẫu chia sẻ rủi ro tương ứng với các hợp tác công tư trong lĩnh vực đầu tư xây dựng CSHT nhằm tăng tính thực tế của các dự án loại này.

- Huy động tối đa nguồn lực tư nhân trong nước và nước ngoài trên cơ sở phù hợp với từng loại dự án đầu tư và từng giai đoạn phát triển.

- Có các chính sách bổ sung với các quy định hiện hành nhằm tăng tính hấp dẫn của dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực đầu tư xây dựng CSHT. Nhà nước cam kết

rõ ràng hỗ trợ tư nhân tham gia vào lĩnh vực đầu tư xây dựng CSHT; các cam kết cần được cụ thể hóa bằng các chính sách hỗ trợ sát với tình hình thực tế, cụ thể, dễ tiếp cận, minh bạch và toàn diện trên các mặt như chủ trương, mức giá bán, doanh thu, GPMB, bảo lãnh tín dụng...

- Nhà nước thiết lập cơ quan hỗ trợ PPP chuyên ngành nhằm giải quyết tập trung, nhanh chóng và có hiệu quả các vấn đề về thủ tục hành chính và các ưu đãi cho các dự án hợp tác công tư đầu tư xây dựng CSHT.

- Lựa chọn các doanh nghiệp đầu tư xây dựng CSHT có tính thị trường cao tiến hành kêu gọi tư nhân tham gia thông qua hợp tác công tư. Trước mắt hướng tới thị trường nhiều tiềm năng như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng, Bình Dương, Đồng Nai, Bắc Ninh,... Sau đó sẽ có tổng kết cho việc triển khai PPP và phát triển đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại các địa phương khác.

4.3. Giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP ở Việt Nam

4.3.1. Hoàn thiện chiến lược, quy hoạch dự án xây dựng CSHT theo hình thức PPP

Việc thu hút nguồn lực tư nhân vào các dự án CSHT theo hình thức PPP cần được đặt trong bối cảnh nguồn lực tư nhân là nguồn lực không thể thiếu và có vai trò quan trọng để đáp ứng nhu cầu bức thiết về mặt xã hội và chính trị, kinh tế trong điều kiện nguồn lực công hạn chế. Mặt khác, thu hút nguồn lực tư nhân vào lĩnh vực dự án CSHT theo hình thức PPP cũng cần cân nhắc đến yếu tố cạnh tranh về kênh đầu tư. Nguồn lực tư nhân sẽ hướng vào các dự án hấp dẫn hơn về lợi nhuận và độ an toàn. Chính vì vậy, cần có nhận thức đầy đủ và từ trung ương đến địa phương về quan điểm này để có những chiến lược đúng đắn hơn.

Thứ nhất, Việc hoạch định quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP phù hợp với điều kiện thể chế, quy hoạch, luật pháp hiện hành của Việt Nam.

Về cơ bản, công tác triển khai các dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP ở Việt Nam đã tuân thủ quy định của pháp luật. Tuy nhiên, vẫn còn có nhiều dự án PPP thực hiện theo hình thức chỉ định thầu, thông tin chưa đến được với người dân và tổ chức xã hội do hình thức tuyên truyền, công bố thông tin chưa thích hợp hoặc người dân chưa có thói quen quan tâm đến thông tin công bố nên còn có quan

điểm khác nhau về tính công khai, minh bạch.

Vấn đề quy hoạch các dự án PPP còn mang tính tràn lan, dự báo và bố trí bước đi chưa phù hợp với khả năng thực tế về nguồn vốn và năng lực triển khai xây dựng. Trong quá trình thực hiện vẫn còn một số tồn tại như nhầm lẫn một số đơn giá định mức, hạng mục khối lượng trong thẩm định tổng mức đầu tư, tổ chức khởi công công trình khi còn thiếu thủ tục...nên chưa đáp ứng đầy đủ theo các yêu cầu của Chiến lược phát triển giao thông vận tải, Chiến lược phát triển ngành điện,...của Việt Nam.

Kế hoạch thực hiện các dự án PPP trong điều kiện còn nhiều khó khăn, hạn chế của nền kinh tế hiện nay ở Việt Nam, việc tiếp tục kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP là một giải pháp tất yếu. Trước cơ hội tham gia Hiệp định Đối tác Kinh tế Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), liên kết Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC), thực thi hàng loạt các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương, có thể dự báo nguồn vốn đầu tư cho PPP ở nước ta sẽ có bước phát triển mới. Vì vậy, Việt Nam cần tranh thủ được cơ hội này và từ đó hoàn thiện thể chế và tổ chức quản lý các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng trong nền kinh tế.

Thực tế hiện nay tại Việt Nam việc “thừa danh mục, thiếu triển khai” các dự án PPP đã được nhiều chuyên gia kinh tế lưu ý tới. Trong quá trình triển khai Nghị định 15/2015/NĐ-CP thì còn nhiều vướng mắc do thu hút nhà đầu tư tiềm lực trong nước chủ yếu vào dự án BOT và BT. Nhà đầu tư nước ngoài mới chủ yếu tham gia vào các dự án năng lượng như BOT điện. Còn đối với những dự án đầu tư kết cấu hạ tầng như: đường xá, bệnh viện còn vắng bóng nhà đầu tư nước ngoài. Những dự án thực hiện theo khung pháp lý mới hầu hết đang trong giai đoạn chuẩn bị dự án - lập đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi và lựa chọn nhà đầu tư. Các dự án đầu tư có sử dụng đất cũng đang dần được triển khai rộng rãi. Vì vậy, trong bối cảnh hiện nay, chúng ta cần phải thực hiện chặt chẽ, đúng luật nhưng Nghị định này cần được triển khai nhanh. Trước mắt, phải gạt bỏ tư tưởng quá cầu toàn, cần đột phá, bút phá nhưng vẫn phải đúng luật. Bên cạnh đó, trong bối cảnh hiện nay việc lập quy hoạch, kế hoạch thực hiện quản lý dự án PPP phải rất chú ý đến hệ thống các luật như: Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai....

Để hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân vào PPP, thể chế phải linh hoạt và tạo được

thuận lợi, doanh nghiệp và khu vực tư nhân phải có các quyền nhất định nhưng cũng phải đảm bảo được việc quản lý chặt chẽ của Nhà nước. Cùng với đó, để xây dựng được hợp tác công tư hiệu quả, bên cạnh việc cân nhắc đặc điểm cụ thể của từng địa phương, Nhà nước Việt Nam cần cải thiện chất lượng dịch vụ cung cấp thông qua việc cơ cấu lại các doanh nghiệp, tăng thuế dịch vụ. Nhà nước cần tạo ra một thị trường đấu thầu cạnh tranh, có một thị trường tài chính cạnh tranh cho các nguồn vốn tư nhân, đồng thời rủi ro của dự án được các bên chia sẻ tốt nhất để có khả năng quản lý chung. Cần tính toán tổng thể các lợi ích mà dự án hợp tác công tư về CSHT mang lại để xây dựng mức thuế, phí phù hợp, tạo ra nguồn hỗ trợ hiệu quả cho các dự án hợp tác công tư để hấp dẫn các nhà đầu tư. Cần khẩn trương hoàn thiện hệ thống pháp lý và chính sách ưu đãi liên quan đến sự tham gia của khu vực tư nhân theo hợp tác công tư: hướng dẫn triển khai quyết định, nghị định có sự tham gia ý kiến của khu vực tư nhân. Cần tiếp tục điều chỉnh những cơ chế cho PPP đặc biệt là việc triển khai lấy ý kiến của khu vực tư nhân. Nghiên cứu, điều chỉnh khung giá bán các dịch vụ công để phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội cũng như đảm bảo lợi ích của các bên tham gia; rà soát, sửa đổi, bổ sung các chỉ tiêu về sản xuất, quản lý, vận hành phục vụ bảo đảm công khai, minh bạch.

Thứ hai, việc quy hoạch quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP phải đảm bảo tính hiệu quả và phù hợp với từng lĩnh vực CSHT cụ thể.

Quy hoạch kinh tế - xã hội của quốc gia, quy hoạch của từng ngành, của từng địa phương là cơ sở để các cơ quan QLDA điều hành thực hiện PPP để đảm bảo về mặt lợi ích giữa các bên tham gia PPP.

Để tối ưu hóa sự tham gia của khu vực tư nhân đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền trao đổi rõ ràng các mục tiêu của chính sách kết cấu hạ tầng của mình và đưa ra cơ chế tham vấn giữa các đối tác công - tư về các mục tiêu này cũng như các dự án riêng lẻ. Xây dựng cơ chế cung cấp đầy đủ thông tin liên quan đến dự án giữa cơ quan có thẩm quyền và các đối tác tư nhân, bao gồm cả tình trạng trước khi kết cấu hạ tầng tồn tại, các tiêu chuẩn hoạt động và các hình phạt trong trường hợp không tuân thủ. Nguyên tắc giám sát, theo dõi đặc biệt phải được tôn trọng.

Việc trao hợp đồng kết cấu hạ tầng hoặc ưu tiên được chuẩn bị kỹ để bảo đảm sự công bằng về mặt thủ tục, không phân biệt đối xử và minh bạch. Thỏa thuận chính

thức giữa cơ quan công quyền và khu vực tư nhân tham gia có quy định chi tiết về các dịch vụ kết cấu hạ tầng có thể kiểm chứng và sẽ được cung cấp cho công chúng dựa trên cơ sở đầu ra hoặc hiệu suất dựa trên thông số kỹ thuật. Thỏa thuận này quy định trách nhiệm và phân bổ rủi ro trong trường hợp xảy ra những biến cố không lường trước được.

Việc quy định các dịch vụ kết cấu hạ tầng được giao cho các cơ quan chuyên môn có thẩm quyền, có nguồn lực và không bị chi phối bởi các bên tham gia hợp đồng kết cấu hạ tầng. Cơ chế giải quyết tranh chấp được tiến hành theo thứ tự đối với bất kỳ tranh chấp nào xảy ra trong thời gian tồn tại của dự án và bất đồng được giải quyết trên nguyên tắc kịp thời và công bằng.

Thứ ba, hợp tác PPP là quá trình đẩy mạnh sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án có mục đích công cộng, dùng động lực cá nhân và tập thể để thúc đẩy phát triển cộng đồng và xã hội. Tuy nhiên, một trong những hạn chế của quá trình này là khu vực tư nhân thường quá đề cao lợi nhuận cá nhân và coi nhẹ trách nhiệm xã hội trong kinh doanh. Chính vì vậy, khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng phải tuân thủ nguyên tắc đã thống nhất và các chuẩn mực hoạt động kinh doanh có trách nhiệm với môi trường và xã hội. Khu vực tư nhân tham gia các dự án kết cấu hạ tầng phải có thiện chí và cam kết để thực hiện hợp đồng và các điều khoản đã ký.

Khu vực tư nhân tham gia, nhà thầu phụ và các đại diện không được tiến hành các hành vi không minh bạch để có được hợp đồng, giành quyền kiểm soát đối với tài sản hoặc sự ủng hộ, cũng như không được tham gia thực hiện hành vi như vậy trong quá trình vận hành kết cấu hạ tầng của họ. Ngoài ra, khu vực tư nhân tham gia phải đóng góp vào chiến lược trao đổi và tư vấn với công chúng, bao gồm cả người tiêu dùng, cộng đồng bị ảnh hưởng và các bên liên quan, nhằm đạt được sự chấp thuận và hiểu biết lẫn nhau về mục tiêu của các bên liên quan. Khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ thiết yếu cho cộng đồng phải chú ý đến những hậu quả xuất phát từ hành động của mình đối với cộng đồng và hợp tác với cơ quan có thẩm quyền để tránh và giảm thiểu hậu quả mà xã hội không chấp nhận.

Thứ tư, tiếp tục mở rộng các nguồn vốn nhà nước tham gia dự án PPP. Theo quy định hiện hành, nguồn vốn đầu tư chỉ được sử dụng từ vốn ngân sách nhà nước,

vốn trái phiếu chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài. Những Quy định này sẽ làm hạn chế sự tham gia của các nguồn vốn đầu tư công hợp pháp khác (ngoài các nguồn nêu trên), như: nguồn chi thường xuyên, nguồn thu từ các đơn vị sự nghiệp công lập... Bên cạnh đó, việc sử dụng vốn đầu tư công theo kế hoạch trung hạn 5 năm sẽ không phù hợp để thanh toán hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL), Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT) (thanh toán đều cho nhà đầu tư theo chất lượng dịch vụ trong 20-30 năm hợp đồng dự án). Ngoài ra, các dự án BTL, BLT không được Nhà nước hỗ trợ vốn tham gia trong giai đoạn xây dựng.

Thông thường các nhà đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài sử dụng vốn vay để thực hiện các dự án PPP xây dựng CSHT. Nguồn vay chủ yếu là các ngân hàng và tổ chức tài chính. Tuy nhiên, các ngân hàng và tổ chức tài chính cho vay vốn đều yêu cầu phải có bảo đảm vốn vay. Trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ không quy định cụ thể về trường hợp này và cũng quy định xử lý đối với từng trường hợp cụ thể báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Điều này đã gây nhiều cản trở cho các nhà đầu tư có điều kiện vay vốn thực hiện dự án PPP. Để giải quyết vấn đề này, giải pháp quan trọng là nhà nước cần bổ sung cơ chế chính sách trong khi sửa Nghị định 15, ban hành Luật về PPP hoặc mở rộng đối tượng bảo lãnh nhà nước về vốn vay trong quy định của Bộ Tài chính trong đó quy định rõ trường hợp cụ thể nhà nước cung cấp bảo lãnh, điều kiện để được bảo lãnh và quy trình, thủ tục đơn giản, minh bạch và dễ tiếp cận. Đồng thời, cần có cơ chế kiểm soát bảo lãnh để tránh việc nhà nước bị thiệt hại khi dự án không đạt được mục tiêu.

Tuy nhiên, cần lựa chọn các nhà đầu tư tư nhân có đủ tiềm lực về tài chính đủ điều kiện vay vốn không cần bảo lãnh để thực hiện các dự án PPP có quy mô vừa và nhỏ như các dự án giao thông, nước sạch,... nhằm đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án phục vụ nhu cầu người dân.

Đóng góp của Nhà nước về mặt tài chính để đảm bảo dự án có tính thực tế, hấp dẫn được nhà đầu tư. Ngoài các đóng góp mang tính gián tiếp (thông qua chính sách ưu đãi thuế...) thì phần mang tính trực tiếp bằng tiền, vốn của Nhà nước vào các dự án, đặc biệt quy mô lớn là cần thiết và không thể thiếu. Trên cơ sở nghiên

cứu khả năng huy động vốn từ các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực CSHT, bảo đảm doanh thu, bảo đảm tỷ giá, tăng cường tài trợ từ thị trường tài chính cho các dự án hợp tác công tư PPP. Phối hợp ban hành các cơ chế chính sách nhằm tăng khả năng huy động vốn của các dự án từ nguồn vốn thương mại trong nước, nước ngoài cũng như từ các tổ chức tài chính, ngân hàng nước ngoài, vốn vay ưu đãi và hỗ trợ phát triển chính thức. Hiện nay chúng ta đang duy trì tỉ lệ 30-70, song thêm quy định nhà nước có thể điều chỉnh đối với một số dự án cụ thể như các dự án mang tính chất xã hội. Việc điều chỉnh tỉ lệ đối với các dự án này được thực hiện trong quá trình nghiên cứu đề xuất dự án của cơ quan có thẩm quyền. Bổ sung, hoàn thiện các quy định cụ thể về yêu cầu cơ chế huy động tài chính và hạch toán kinh doanh của Hợp đồng dự án, đặc biệt là các quy định có liên quan đến việc xác định nguồn vốn, cơ chế huy động vốn chủ sở hữu; thẩm tra năng lực tài chính của nhà đầu tư; sử dụng vốn Nhà nước để tham gia thực hiện dự án hoặc thanh toán cho nhà đầu tư; kiểm tra, giám sát việc thực hiện tiến độ góp vốn; quyết toán vốn đầu tư; tổ chức kinh doanh và chuyển giao công trình xây dựng CSHT.

Nhà nước cần đưa ra các quy định cụ thể và quy trình minh bạch để bảo lãnh doanh thu cho các dự án PPP. Các kết quả khảo sát đều cho thấy đây là yếu tố có ảnh hưởng quyết định đến sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực CSHT. Hiện nay, trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ chưa đưa nội dung này vào chính sách mà mới gọi mở đối với một số trường hợp cụ thể cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định. Điều này hạn chế tính hấp dẫn của các dự án PPP về xây dựng CSHT.

Để thực hiện vấn đề bảo lãnh doanh thu tối thiểu cần xử lý ba nội dung chính là giá bán các sản phẩm dịch vụ công, số lượng khách hàng sử dụng thường xuyên liên tục phù hợp với công suất của từng giai đoạn và cam kết bảo đảm không có các dự án tương tự cạnh tranh trong tương lai.

Thứ năm, cần hoàn thiện các chính sách và chương trình xúc tiến đầu tư đối với các dự án PPP. Thực tế các chính sách xúc tiến đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam chưa nhiều, cách thức kêu gọi đầu tư vẫn chủ yếu được các Bộ và các địa phương thực hiện dựa trên các chương trình Hội nghị, hội thảo, gặp gỡ đầu xuân các nhà đầu tư,...

Các chính sách xúc tiến đầu tư không chỉ chú trọng vào các nhà đầu tư trong

nước mà còn cần chú ý đến các nhà đầu tư nước ngoài. Mặc dù trên cơ sở pháp luật không phân biệt giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, tuy nhiên thực tế hiện nay các nhà đầu tư nước ngoài chỉ mới chủ yếu đầu tư các dự án PPP về nhiệt điện còn các loại hình CSHT khác chưa được các doanh nghiệp nước ngoài chú ý.

Thứ sáu, cần phải định giá bán của các dự án PPP phù hợp hơn. Bộ Công thương, Bộ GTVT cần có Thông tư hướng dẫn riêng đối với các dự án PPP về đầu tư CSHT căn cứ vào Nghị định số 15/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức PPP, tạo căn cứ pháp lý đầy đủ và rõ ràng cho việc quản lý và thực hiện dự án PPP, do CSHT là lĩnh vực đặc thù, sản phẩm là công trình có đặc điểm khác biệt so với hàng hóa tiêu dùng thông thường, đòi hỏi thời gian hoàn vốn kéo dài, chịu ảnh hưởng lớn của điều kiện tự nhiên, có độ rủi ro cao.

Thực tế trong những năm trở lại đây, việc định giá bán một số dịch vụ công của các dự án PPP chưa thực sự phù hợp, đặc biệt là các dự án BOT giao thông. Điều này gây nên sự phẫn nộ của nhiều khách hàng (các tài xế). Vì vậy, giá bán (phí) cần được xem xét hợp lý của các bên tham gia thực hiện dự án nhằm đảm bảo điều kiện về doanh thu cho doanh nghiệp tư nhân và phù hợp với nhu cầu của khách hàng sử dụng dịch vụ công đó.

Thứ bảy, hoàn thiện chính sách đất đai tốt nhằm đảm bảo được tiến độ dự án PPP. Chính sách về đất đai tốt sẽ giúp chi phí dự án PPP không bị tăng cao do kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng, cần có cam kết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chuẩn bị mặt bằng xây dựng công trình và trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho các nhà đầu tư. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện chính sách đất đai trong quá trình quản lý dự án xây dựng CSHT theo hình thức đầu tư PPP với một số giải pháp như:

- Nhà nước cần xác định rõ hơn sự cần thiết và chủ trương đầu tư, mục tiêu đầu tư xây dựng, địa điểm xây dựng và diện tích sử dụng đất, quy mô công suất cho hình thức đầu tư xây dựng CSHT theo PPP.

- Nâng cao khả năng bảo đảm các yếu tố để thực hiện dự án như sử dụng tài nguyên, lựa chọn công nghệ thiết bị, sử dụng lao động, hạ tầng kỹ thuật, tiêu thụ sản phẩm, yêu cầu trong khai thác sử dụng, thời gian thực hiện, phương án giải phóng mặt bằng xây dựng, tái định cư (nếu có), giải pháp tổ chức quản lý thực hiện dự án, vận hành, sử dụng công trình và bảo vệ môi trường.

- Cần có những cách thức đánh giá tác động hiệu quả hơn của dự án PPP liên quan đến việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tái định cư; bảo vệ cảnh quan, môi trường sinh thái, an toàn trong xây dựng, phòng, chống cháy, nổ và các nội dung cần thiết khác.

- Phải tổ chức tốt hơn công tác tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư theo đúng quy định tại Khoản 2 Điều 11 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP nhằm đảm bảo lợi ích của tổ chức, cá nhân được bồi thường.

Thứ tám, các quản lý dự án xây dựng CSHT theo PPP cần phải hết sức coi trọng đến môi trường. Việc thực hiện dự án PPP thường có những tác động nhất định đến môi trường sinh thái. Các tác động này có thể là tích cực, nhưng cũng có thể là tiêu cực. Tác động tích cực có thể là làm đẹp cảnh quan môi trường, cải thiện điều kiện sống, sinh hoạt cho dân cư địa phương... Các tác động tiêu cực bao gồm việc ô nhiễm nguồn nước, không khí, đất đai, làm ảnh hưởng đến sức khỏe của con người và súc vật trong khu vực. Vì vậy, trong phân tích dự án các tác động về môi trường đặc biệt là tác động tiêu cực phải được quan tâm thỏa đáng.

Thường là rất khó khăn khi đánh giá lượng các ảnh hưởng về mặt môi trường của một dự án đầu tư. Tuy nhiên, việc đánh giá này là rất cần thiết và nên đánh giá chúng càng chính xác càng tốt hoặc về mặt giá trị hoặc về mặt định lượng phi tiền tệ. Nếu như không định lượng được theo hai tiêu chuẩn trên thì có thể đánh giá định tính.

Trong trường hợp không có giá thị trường để đánh giá các tác động đến môi trường thì việc tham khảo các trường hợp tương tự hay ước tính gián tiếp sẽ được sử dụng để tính giá trị theo logic. Các chi phí này có thể là lượng tiền đền bù hay trợ cấp mà mỗi cá nhân có thể chấp nhận được để chịu đựng các tác động tiêu cực mà dự án gây nên hay chi phí tối thiểu để bảo tồn, duy trì chất lượng môi trường ở trạng thái ban đầu. Các khoản lợi ích cũng có thể lượng hóa theo cách tương tự. So sánh giữa lợi ích và chi phí thu được chúng ta có thể đánh giá được ảnh hưởng thuần túy của dự án đến môi trường. Tuy nhiên các đánh giá này chỉ mang tính tương đối và có thể thay đổi đối với từng dự án trong các điều kiện khác nhau.

Cần đẩy mạnh và tăng cường hợp tác 3 bên giữa cơ quan quản lý nhà nước, nhà đầu tư và các ngân hàng, tổ chức tín dụng; xây dựng chính sách phù hợp, khuyến

khích các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào các ngành dịch vụ chủ yếu. Bên cạnh đó, cần tạo môi trường thuận lợi cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước tham gia đầu tư theo hình thức PPP bằng các biện pháp như: thường xuyên nghiên cứu, đề xuất các cơ chế chính sách phù hợp đảm bảo lợi ích, thu hút nhà đầu tư, phù hợp theo thông lệ và xu thế quốc tế nhưng vẫn đảm bảo phù hợp cơ sở pháp lý; đẩy mạnh công tác cải cách về thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin. Ngoài ra, cần sớm ban hành Luật pháp về PPP trong thời gian tới.

4.3.2. Hoàn thiện bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

- *Nâng cao năng lực đội ngũ quản lý hợp tác công tư trong xây dựng CSHT:* Tuyển dụng chuyên gia và đào tạo cán bộ có trình độ, kinh nghiệm trong lĩnh vực PPP đồng thời có kinh nghiệm về dự án nói chung và dự án hợp tác công tư nói riêng nhằm quản lý có hiệu quả mảng công việc này. Thường xuyên có các khóa đào tạo tập huấn nâng cao nhận thức và năng lực cho cán bộ nhà nước trong lĩnh vực hợp tác PPP.

- *Xây dựng cơ chế quản lý các dự án hợp tác công tư.* Dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực xây dựng CSHT cũng tương tự như các dự án hợp tác công tư ở các lĩnh vực khác điều chịu sự chi phối của hành lang pháp lý chung. Hơn nữa lĩnh vực CSHT là lĩnh vực đặc thù liên quan tới những sản phẩm cơ bản/tối thiểu của con người, phúc lợi, an sinh xã hội và mục tiêu xã hội của Nhà nước. Cần rà soát lại các quy định có liên quan như Đấu thầu, Quy định về vốn góp và giải ngân vốn nhà nước trong dự án hợp tác công tư.

- Cần sớm đưa ra các quy định về tiêu chuẩn và phương pháp đánh giá lựa chọn nhà đầu tư phù hợp. Mặt khác, nhà đầu tư được lựa chọn phải đáp ứng các điều kiện: có tư cách pháp nhân, có vốn thuộc sở hữu dự kiến để đầu tư dự án phù hợp với Nghị định 15, có đề xuất công nghệ tiên tiến và đáp ứng các yêu cầu về môi trường.

- Quy định cụ thể chi tiết hơn về chỉ định thầu trong thực hiện PPP: Việc chỉ định thầu chỉ nên áp dụng khi xuất hiện nhu cầu cấp bách cần sử dụng trong hệ thống CSHT và cơ quan có thẩm quyền tiến hành sơ tuyển nhà thầu nhưng chỉ có một nhà thầu tham gia hoặc có sự chênh lệch rõ rệt trong một nhóm nhỏ nhà thầu tham gia.

Nhà nước cũng cần phải xây dựng và công khai các tiêu chuẩn rõ ràng cho việc lựa chọn nhà thầu trong trường hợp chỉ định thầu. Đối với đấu thầu cạnh tranh: xây dựng cơ chế nhà thầu bắt buộc là một liên doanh giữa ít nhất một doanh nghiệp làm chủ thầu chính với một tổ chức có khả năng cung cấp tài chính bền vững. Nhóm công ty này cũng có thể bao gồm thêm các công ty quản lý dự án và các công ty tư vấn pháp lý, tài chính khác nhằm tăng cường năng lực pháp lý, tài chính cho công ty dự thầu.

- Cần có những chế tài quy định phù hợp để đảm bảo việc thực hiện dự án đúng tiến độ, đảm bảo chất lượng đề ra: các chế tài này phải đủ sức răn đe, tuy nhiên cũng không quá khắt khe đối với các doanh nghiệp để vẫn đảm bảo được tính hấp dẫn đối với nhà đầu tư.

- Nâng cao chất lượng công tác thẩm tra, thẩm định tổng mức đầu tư, thiết kế, dự toán các công trình, gói thầu trong dự án hợp tác công tư về xây dựng CSHT. Đây là nội dung hết sức quan trọng nhằm bảo đảm chất lượng và giá cả đối với sản phẩm của dự án đáp ứng nhu cầu của người dân và phù hợp với thị trường.

Để làm tốt công tác này, đối với hệ thống cơ chế chính sách cần có nghiên cứu nhằm hài hòa lợi ích giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, cân đối hài hòa giữa yêu cầu quản lý của Nhà nước và tính chủ động linh hoạt của nhà đầu tư tư nhân, các cơ chế chính sách về thẩm định, thẩm tra tổng mức đầu tư thiết kế, dự toán một mặt thực hiện như các dự án đầu tư công, một mặt phát huy tối đa tính đặc thù của công nghệ và điều kiện cụ thể của từng dự án, từng nhà đầu tư nhân khác nhau.

Việc đánh giá chất lượng của dự án PPP khi đưa vào sử dụng cũng phải đáp ứng các quy định về đánh giá chất lượng theo hệ thống cơ chế chính sách pháp luật hiện hành nhằm bảo đảm đầy đủ các yêu cầu bảo đảm chất lượng CSHT, chất lượng thiết bị công nghệ, bảo đảm vệ sinh môi trường...theo hệ thống tiêu chuẩn quy chuẩn và định mức kinh tế kỹ thuật phù hợp.

- Tiếp tục đẩy mạnh việc phân cấp cho các đơn vị sự nghiệp công lập, đồng thời tăng cường công khai, minh bạch thông tin về PPP. Theo quy định hiện hành, các đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp công ích (thực hiện các dự án trong lĩnh vực y tế, giáo dục, môi trường...) không được trực tiếp ký hợp đồng với nhà đầu tư nhưng là chủ thể trực tiếp cùng với nhà đầu tư thực hiện hợp đồng dự án. Điều này làm giảm tính linh hoạt cũng như hiệu quả của đơn vị sự nghiệp công lập, doanh

ngành công ích trong quá trình thực hiện hợp đồng dự án PPP, đặc biệt những dự án có quy mô nhỏ và nguồn thu dự án từ phương án kinh doanh dịch vụ do các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ động.

- *Phát triển thị trường vốn và lập quỹ hỗ trợ thúc đẩy hợp tác công tư trong lĩnh vực từng lĩnh vực của CSHT.* Đây là điều rất cần thiết trong bối cảnh tư nhân Việt Nam trong lĩnh vực xây dựng CSHT có khả năng tài chính yếu kém trong khi đầu tư dự án luôn có tổng mức đầu tư cao.

- *Tăng khả năng tiếp cận vốn vay ưu đãi cho các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực xây dựng CSHT.* Trong điều kiện giá nhiều dịch vụ công khi cung cấp cho khách hàng chưa theo nguyên tắc phù hợp với nhu cầu khách hàng, các điều kiện về ưu đãi khác chưa được bảo đảm thì giảm chi phí vay vốn cho các dự án CSHT vốn có thời gian hoàn vốn dài là rất hiệu quả. Hỗ trợ này của nhà nước bao gồm cho phép các dự án tiếp cận nguồn vốn vay ưu đãi và phát hành bảo lãnh nhà nước vay vốn cho các dự án này.

- *Tập huấn và chuẩn hóa kỹ năng quản lý dự án hợp tác công tư đối với các doanh nghiệp tham gia PPP:* Các khóa học tập huấn cần tập trung vào chia sẻ kinh nghiệm thực hiện hợp tác công tư trong nước. Đặc biệt, cần mời các chuyên gia nước ngoài và khu vực công quản lý dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực xây dựng CSHT đến chia sẻ thực tiễn tốt, thống nhất nhận thức và quy trình hành động và thậm chí là chia sẻ cùng xây dựng các hành lang pháp lý có tính đến lợi ích và mục tiêu của các bên.

- *Tăng cường hợp tác quốc tế nâng cao năng lực về khoa học công nghệ:* Nhà nước cần có các gói hỗ trợ kỹ thuật nhằm nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật và công nghệ cho các đơn vị tư nhân.

- *Thúc đẩy tư nhân sẵn sàng tham gia vào các dự án hợp tác công tư:* Các giải pháp cần tập trung vào các yếu tố sau (i) sự cam kết của nhà nước (về cam kết về giá, doanh thu, hoạt động); (ii) sự chia sẻ trách nhiệm giữa khu vực nhà nước và tư nhân (trong đã nhấn mạnh tới sự phân định rõ ràng quyền và trách nhiệm của các bên); (iii) quá trình thầu mua sắm rõ ràng minh bạch (trong đã nhấn mạnh tới tính thực tế của công nghệ phù hợp với dự án, quy trình và quản trị đấu thầu); (iv) các yếu tố môi trường chính trị xã hội trong đã nhấn mạnh tới cơ chế phối hợp giữa nhà

nước và tư nhân, và cơ chế kiểm soát lợi ích nhóm khi tham gia dự án hợp tác công tư; và (v) yếu tố môi trường vĩ mô trong đã nhấn mạnh tới xây dựng và thiết lập khung pháp lý cho hoạt động PPP trong lĩnh vực xây dựng CSHT.

4.3.3. Hoàn thiện tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP

- Về tư cách pháp lý của nhà đầu tư: Nhà đầu tư phải bảo đảm về mặt tư cách pháp lý, được thành lập hợp pháp, hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực ngành nghề mà dự án sắp sửa triển khai. Nếu đây là dự án, lĩnh vực hoạt động thuộc lĩnh vực ngành nghề kinh doanh có điều kiện thì nhà đầu tư còn phải đáp ứng những điều kiện này. Nếu là dự án đầu tư có sử dụng đất thì nhà đầu tư còn phải đáp ứng điều kiện là không vi phạm pháp luật đất đai.

Ngoài ra, nhà đầu tư còn phải có đủ tư cách dự thầu, không bị cấm tham gia đấu thầu. Hơn nữa, nhà đầu tư còn phải bảo đảm nguyên tắc cạnh tranh trong đấu thầu, độc lập về mặt pháp lý và độc lập về tài chính với nhà thầu tư vấn lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi; nhà thầu tư vấn lập, thẩm định hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu, đánh giá và lựa chọn hồ sơ này.

Điều này có nghĩa rằng: các nhà đầu tư khi cùng tham gia chung trong một dự án PPP, tự bản thân mỗi nhà đầu tư phải đáp ứng đầy đủ năng lực pháp lý và xét trên tổng thể các nhà đầu tư cũng phải thỏa điều kiện này nhằm chuẩn bị cho việc thành lập doanh nghiệp dự án về sau.

- Nâng cao năng lực kỹ thuật, công nghệ để hoàn thiện dự án PPP: Dự án PPP là dự án được thực hiện nhằm mục đích phát triển kinh tế xã hội. Nên yếu tố hiệu quả phải được đặt lên hàng đầu. Việc quyết định lựa chọn và giao cho nhà đầu tư nào thực hiện dự án còn phải tính đến năng lực kỹ thuật, công nghệ. Cụ thể, đó chính là kinh nghiệm của nhà đầu tư và công nghệ, kỹ thuật mà nhà đầu tư sử dụng để triển khai dự án. Mặt khác, điều kiện này cũng tính đến nhà đầu tư được các đối tác cam kết hỗ trợ thực hiện dự án như các nhà thầu, bên cho vay, bên hỗ trợ các nguồn lực khác để nhà đầu tư hoàn thành tốt công việc của mình.

Các yếu tố trên được xem xét một cách thận trọng ở giai đoạn đấu thầu hoặc chỉ định thầu, bắt đầu bằng việc xem xét năng lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư ở khâu sơ tuyển (đối với các dự án áp dụng sơ tuyển nhà đầu tư) trước khi lập kế hoạch lựa

chọn nhà đầu tư và xem xét chi tiết về đề xuất kỹ thuật ở khâu đánh giá hồ sơ dự thầu. Mặc dù trước đó, nếu nhà đầu tư là người đề xuất thực hiện dự án thì theo quy định tại Khoản 2 Điều 21 Nghị định 15/2015/NĐ-CP, nhà đầu tư cần có những giấy tờ về năng lực, kinh nghiệm của nhà đầu tư cũng như kinh nghiệm thực hiện dự án tương tự (nếu có) trong nội dung hồ sơ đề xuất thực hiện dự án.

Chỉ có hồ sơ của nhà đầu tư nào đáp ứng yêu cầu về kỹ thuật thì được xem xét, đánh giá hồ sơ đề xuất về tài chính - thương mại.

- Giải pháp về nâng cao năng lực tài chính của nhà đầu tư: Có thể thấy rằng, từ khi Việt Nam có cơ chế pháp lý đầu tiên điều chỉnh việc đầu tư theo hình thức BOT (một dạng của PPP) đó là Nghị định 18-CP ngày 16/4/1993 quy định chi tiết việc thi hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Nghị định 87-CP ngày 23/11/1993 ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, cho đến nay Nghị định 15/2015/NĐ-CP đang có hiệu lực hiện hành thì việc kiểm soát năng lực tài chính của nhà đầu tư được quan tâm và quản lý theo hướng chặt chẽ hơn. Từ việc không quy định chi tiết hoặc ràng buộc nhà đầu tư chứng minh năng lực và bằng mức định lượng cụ thể về mặt tài chính để thực hiện dự án, pháp luật từng bước có sự chuyển hóa ràng buộc nhà đầu tư phải đặt cọc một khoản tiền, tiến đến là quy định mức vốn tối thiểu của nhà đầu tư cần có để được tham gia vào dự án. Điều này có ý nghĩa trong việc lựa chọn nhà đầu tư có tiềm lực tài chính mạnh, đồng thời đây cũng chính là cam kết ràng buộc trách nhiệm để nhà đầu tư gắn bó với dự án, quản trị dự án hiệu quả nhằm thu hồi vốn đầu tư và gia tăng lợi tức cho dự án.

- Hoàn thiện quản lý, kiểm soát năng lực của nhà đầu tư được trong giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư: Giai đoạn này được tính từ khi công bố thông tin dự án để kêu gọi nhà đầu tư cho đến khi hợp đồng dự án được ký kết và doanh nghiệp dự án được thành lập (đối với trường hợp bắt buộc phải thành lập doanh nghiệp dự án). Nhà đầu tư cần phải hội đủ các điều kiện về năng lực để được tham gia vào các dự án PPP. Mức độ đáp ứng về mặt năng lực của nhà đầu tư càng cao, thì khả năng được lựa chọn càng lớn.

Nếu ở phần đầu của giai đoạn này, cơ quan có thẩm quyền tập trung xem xét, kiểm tra khả năng đáp ứng về năng lực của nhà đầu tư để quyết định lựa chọn nhà đầu tư phù hợp, thì ở cuối giai đoạn này lại chưa có cơ chế bảo đảm cho việc kiểm soát tính tuân thủ, cụ thể:

+ Chưa có cơ chế kiểm soát về nội dung hợp đồng dự án phải cụ thể hóa nhằm thực hiện đúng nghĩa vụ, trách nhiệm thực hiện các cam kết của nhà đầu tư tại hồ sơ dự thầu, cũng như yêu cầu đối với nhà đầu tư tại hồ sơ mời thầu. Theo quy trình đàm phán hợp đồng tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP thì việc đàm phán hợp đồng trải qua hai giai đoạn là đàm phán sơ bộ đối với nhà đầu tư xếp thứ hạng cao nhất trong các nhà đầu tư dự thầu và đàm phán chính thức sau khi có kết quả lựa chọn nhà đầu tư. Ở giai đoạn đàm phán sơ bộ, theo điểm a Khoản 4 Điều 40 Nghị định 20/2015/NĐ-CP, các bên đàm phán về những nội dung chưa đủ chi tiết, chưa rõ hoặc chưa phù hợp, thống nhất giữa hồ sơ mời thầu và hồ sơ dự thầu, giữa các nội dung khác nhau trong hồ sơ dự thầu có thể dẫn đến các phát sinh, tranh chấp hoặc ảnh hưởng đến trách nhiệm của các bên trong quá trình thực hiện hợp đồng. Còn về nội dung đàm phán chính thức, hay còn gọi là đàm phán hoàn thiện hợp đồng được quy định tại Khoản 2 Điều 43 Nghị định 30/2015/NĐ-CP, phải không được làm thay đổi căn bản các nội dung đàm phán sơ bộ hợp đồng. Cơ chế này giúp cơ quan nhà nước có thể linh hoạt lựa chọn nhà đầu tư phù hợp nhất. Tuy nhiên, quy định trên cũng có thể được hiểu là các bên có quyền đàm phán thay đổi một hoặc một số nội dung mà hồ sơ mời thầu và/hoặc hồ sơ dự thầu đưa ra để bảo đảm khả năng thực hiện dự án.

+ Chưa có cơ chế kiểm soát về nguồn lực tài chính, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư khi thành lập doanh nghiệp dự án. Vốn chủ sở hữu thực hiện dự án là vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp dự án, do các nhà đầu tư góp vốn. Tại thời điểm tham gia đấu thầu dự án thì doanh nghiệp dự án chưa thành lập nên chỉ có các nhà đầu tư cam kết có số vốn tối thiểu thực hiện dự án thông qua các minh chứng về tình hình tài chính của nhà đầu tư. Đối với nhà đầu tư là tổ chức mới được thành lập, thì công ty mẹ cam kết bảo đảm vốn chủ sở hữu theo phương án tài chính của dự án. Nhưng hiện nay, pháp luật chưa quy định về cơ chế để kiểm soát việc nhà đầu tư, công ty mẹ hoặc tổ chức tài trợ vốn cho nhà đầu tư có thực hiện đúng cam kết hay không. Do đó, vẫn có thể xảy ra tình trạng công ty dự án được thành lập, nhưng vốn chủ sở hữu không được bảo đảm góp đúng, góp đủ theo cam kết.

Mặt khác, pháp luật chưa quy định rõ trường hợp nhà đầu tư có được phép thay đổi hình thức góp vốn vào doanh nghiệp dự án. Rõ ràng trong trường hợp nhà

đầu tư thay đổi hình thức góp vốn từ tiền mặt sang góp vốn bằng tài sản như máy móc thiết bị, hoặc trong trường hợp nhà đầu tư này là tổ chức mới được thành lập mà phía công ty mẹ sử dụng hình thức góp vốn bằng tài sản, thì chắc chắn doanh nghiệp dự án không có đủ vốn lưu động sử dụng cho triển khai dự án, mà tất cả các nguồn này đều từ vốn vay.

Vấn đề quản lý nguồn vốn chủ sở hữu thực hiện dự án cũng cần đặt ra trong trường hợp nhà đầu tư dùng phần vốn trong các doanh nghiệp dự án để thế chấp. Hiện tại, Nghị định 15/2015/NĐ-CP chỉ quy định về việc nhà đầu tư được chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ hợp đồng dự án cho bên cho vay và nhà đầu tư khác nếu thỏa mãn điều kiện không ảnh hưởng đến việc thực hiện dự án nói chung, cũng như phải đáp ứng điều kiện đầu tư, kinh doanh theo pháp luật đầu tư và các điều kiện khác đã thỏa thuận tại hợp đồng dự án. Tuy nhiên, trong trường hợp nhà đầu tư đang thế chấp phần vốn góp và có khả năng xảy ra rủi ro là bên cho vay (hoặc bên có quyền) xử lý tài sản thế chấp, thì lúc này không thuộc trường hợp chuyển nhượng dự án, mà là chuyển nhượng quyền sở hữu vốn trong doanh nghiệp dự án. Một khi bên thứ ba nắm giữ quyền sở hữu vốn tại doanh nghiệp dự án thì bên này sẽ có quyền chi phối, kiểm soát thực hiện dự án.

- Giải pháp đối với giai đoạn thực hiện dự án: Kiểm soát điều kiện năng lực của nhà đầu tư trong giai đoạn thực hiện dự án chủ yếu là kiểm soát tính tuân thủ các cam kết về mặt năng lực kỹ thuật, công nghệ thi công công trình hoặc thực hiện dự án. Đối với các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thì việc kiểm soát này được thực hiện qua quản lý chất lượng công trình xây dựng. Theo phân định trách nhiệm quản lý chất lượng công trình xây dựng tại Điều 4 Thông tư 26/2016/TT-BXD, ngày 26/10/2016, quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án, doanh nghiệp dự án là các tổ chức có trách nhiệm quản lý chất lượng công trình. Cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định hình thức tổ chức quản lý dự án đầu tư xây dựng theo quy định tại Điều 62 Luật Xây dựng.

Nhưng theo Khoản 1 Điều 10 Luật Xây dựng thì đơn vị tư vấn giám sát là tổ chức có chức năng chuyên môn sẽ đảm nhận vai trò giám sát về chất lượng, khối lượng,

tiến độ, an toàn lao động và bảo vệ môi trường trong quá trình thi công. Hay nói cách khác, đơn vị tư vấn giám sát là tổ chức tư vấn về mặt chuyên môn cho chủ đầu tư để bảo đảm công trình thi công theo đúng hồ sơ, kế hoạch được phê duyệt. Toàn bộ giai đoạn thi công, kể cả việc cung cấp máy móc, thiết bị thi công, kiểm tra năng lực nhân sự, đội ngũ thi công đều phải có đơn vị tư vấn giám sát theo dõi và xác nhận.

Việc giám sát của đơn vị tư vấn giám sát hiện nay đa phần tập trung vào các vấn đề kỹ thuật. Chính điều này tạo kẽ hở cho một số nhà đầu tư vay mượn danh tiếng để được tham gia thực hiện dự án. Trừ điều kiện về năng lực pháp lý của từng nhà đầu tư thì luật không bắt buộc mỗi nhà đầu tư đều phải thỏa mãn điều kiện về năng lực kỹ thuật, công nghệ và năng lực tài chính khi cùng thực hiện một dự án. Thay vào đó, các nhà đầu tư có thể tận dụng năng lực của nhau dưới dạng hợp tác, liên danh trong đấu thầu để thực hiện dự án. Cơ chế này tạo điều kiện cho từng nhà đầu tư phát huy thế mạnh của mình và tối ưu hóa nguồn lực đầu tư cho dự án. Nhưng đến giai đoạn thực hiện dự án, nếu đơn vị tư vấn giám sát không thực hiện tốt vai trò của mình dẫn đến nhà đầu tư có năng lực kinh nghiệm cho mượn danh, thực tế không tham gia thi công mà chuyển lại nghĩa vụ này cho nhà đầu tư khác, bên có năng lực tài chính, để triển khai dự án. Vô hình trung, chất lượng công trình không được bảo đảm, thực tế triển khai không tuân thủ cam kết ban đầu khi tham gia đấu thầu.

Như vậy, để bảo đảm đơn vị tư vấn giám sát thực hiện công việc một cách minh bạch, trung thực và độc lập với doanh nghiệp dự án, các nhà thầu phụ, thì ngay từ đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án, Ban quản lý dự án cũng phải minh bạch trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát của mình đối với dự án, đặc biệt là kiểm soát được công việc của đơn vị tư vấn giám sát trong suốt thời gian dự án được triển khai. Nhưng về pháp lý, luật chưa quy định cụ thể về trách nhiệm liên đới của Ban quản lý dự án và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án trong trường hợp đơn vị tư vấn giám sát có sai phạm khi thực hiện công việc của mình do thiếu sự kiểm soát chặt chẽ từ phía Ban quản lý dự án.

Hiện tại, chế tài về mặt pháp lý đối với đơn vị tư vấn giám sát là sẽ phải bồi thường thiệt hại khi làm sai lệch kết quả giám sát. Trên thực tế, sai phạm của đơn vị

tư vấn giám sát rất khó phát hiện. Hầu hết, vai trò của tư vấn giám sát có thể được đặt ra khi có kết luận thanh tra xây dựng hoặc kết luận của Kiểm toán Nhà nước về vi phạm quản lý chất lượng công trình. Khi đó, cần phải chứng minh thiệt hại và xác định trách nhiệm của các bên liên quan bao gồm cả trách nhiệm của nhà thầu và trách nhiệm đơn vị tư vấn giám sát, Ban quản lý dự án, cơ quan quản lý nhà nước để quy nghĩa vụ bồi thường cho từng bên. Nhưng hầu hết ở các công trình xây dựng hiện nay thì các kiến nghị xử lý chỉ xoay quanh trách nhiệm của doanh nghiệp dự án và nhà thầu phụ thi công công trình.

- Giải pháp đối với giai đoạn quyết toán công trình: Trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày hoàn thành công trình dự án, nhà đầu tư thực hiện quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thỏa thuận với nhà đầu tư lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập để kiểm toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình dự án.

Tại thời điểm quyết toán, kiểm toán giá trị vốn đầu tư xây dựng, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và đơn vị kiểm toán sẽ xem xét, đánh giá tổng thể thực tế thi công công trình, triển khai dự án so với các yêu cầu trong hồ sơ dự án. Kiểm toán bao gồm kiểm tra về điều kiện năng lực pháp lý của nhà đầu tư; đánh giá tổng thể công trình thông qua xem xét chất lượng, công nghệ kỹ thuật thi công, tiến độ hoàn thành, bảo vệ môi trường; đánh giá các khoản chi phí thực hiện dự án... Bất kỳ một khoản mục nào thực hiện không đúng thì sẽ bị loại trừ chi phí khi quyết toán, thanh toán cho nhà đầu tư.

Giai đoạn đánh giá này có thể được xem là giai đoạn hậu kiểm khi công trình, dự án đã hoàn thành. Việc kiểm tra, giám sát có ý nghĩa về mặt thanh toán và xem xét trách nhiệm của các bên nếu có vi phạm. Thông thường, các kiến nghị xử lý ở giai đoạn này hầu hết được quy thành chi phí, cụ thể là loại trừ chi phí mà nhà đầu tư lẽ ra được hưởng nếu nhà đầu tư không vi phạm chất lượng dự án. Nhưng có những vi phạm của nhà đầu tư chẳng hạn như vi phạm về năng lực quản lý và thi công, an toàn lao động, nguồn vốn thực hiện dự án, vi phạm khác sẽ khó có thể tính toán chi phí vì hợp đồng dự án không thể hiện. Khi đó, lỗi vi phạm này vẫn được ghi nhận nhưng kết quả cuối cùng là dự án vẫn được quyết toán, nhà đầu tư vẫn được thanh toán mặc dù xét trên tổng thể thì các lỗi

vi phạm này ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng công trình, tính đúng đắn giữa thực tế thi công và hồ sơ yêu cầu của dự án PPP.

- Cần án dụng các công nghệ cao cho quy trình thực hiện dự án PPP. Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (Điều 9) quy định thủ tục lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP được thực hiện sau khi báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt. Theo đó, đối với loại dự án áp dụng công nghệ cao (ví dụ các dự án BOT điện, dự án xử lý rác thải công nghiệp...) việc Nhà nước thiết kế sẵn yêu cầu kỹ thuật, công nghệ trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi để lựa chọn nhà đầu tư sẽ mang tính “áp đặt”, không phù hợp với thực tế dự án.

4.3.4. Hoàn thiện hoạt động giám sát và đánh giá dự án PPP

Thứ nhất, để giám sát, kiểm soát năng lực nhà đầu tư trong suốt quá trình từ khi lựa chọn nhà đầu tư cho đến khi quyết toán dự án, một số giải pháp pháp lý nên được áp dụng như sau:

- Quy định về cơ chế kiểm soát chặt chẽ về nội dung hợp đồng dự án phải cụ thể hóa nội dung đề xuất tại hồ sơ dự thầu cũng như các nội dung yêu cầu đối với nhà đầu tư tại hồ sơ mời thầu và bảo đảm tính thống nhất của các nội dung này. Mọi vấn đề đàm phán, thương lượng hợp đồng chỉ là chi tiết hóa các biện pháp triển khai mà không làm thay đổi các yêu cầu cơ bản được quy định trong các hồ sơ trên.

- Quy định về cơ chế kiểm soát về nguồn lực tài chính, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư khi thành lập doanh nghiệp dự án. Cần bảo đảm rằng đây là nguồn vốn tự có, không có nguồn gốc từ vốn vay ngân hàng. Đồng thời, mọi giao dịch liên quan đến thế chấp phần vốn tại các doanh nghiệp dự án đều phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, chấp thuận trước khi thực hiện giao dịch.

- Cần có quy định cụ thể hơn về trách nhiệm của đơn vị tư vấn giám sát, đơn vị của Ban quản lý, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án. Cụ thể đó là phân định và quy định trách nhiệm liên đới của các cơ quan, tổ chức này và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án trong trường hợp để xảy ra sai phạm về quản lý chất lượng công trình dự án. Ngoài ra, khi thanh tra, kiểm tra phát hiện vi phạm thì cần xem xét trách nhiệm của đơn vị tư vấn giám sát thay vì chỉ tập trung xem xét vi phạm của nhà đầu tư, nhà thầu xây dựng công trình.

- Quy định chế tài nghiêm khắc hơn thay vì chỉ loại trừ chi phí của nhà đầu tư do không bảo đảm chất lượng, yêu cầu thực hiện dự án thực tế so với hồ sơ dự án, hồ sơ đấu thầu. Ngoài các quy định về bồi thường thiệt hại, chế tài này có thể buộc nhà đầu tư phải chuyển nhượng bắt buộc dự án cho nhà đầu tư khác để khắc phục, xử lý hậu quả trong trường hợp nhà đầu tư vi phạm nghiêm trọng các yêu cầu của hồ sơ dự án.

- Cần sớm ban hành luật điều chỉnh riêng cho dự án PPP. Nên có cơ chế điều chỉnh tập trung, thống nhất để bảo đảm tính ổn định về mặt pháp lý. Trong đó cụ thể các quy định về năng lực của nhà đầu tư. Tránh tình trạng điều chỉnh một cách rải rác ở nhiều văn bản pháp lý dưới luật như hiện nay.

- Tổng kết việc triển khai thực hiện các mô hình đầu tư theo hình thức PPP, trong đó có hình thức hợp đồng BOT thời gian qua để đánh giá những mặt được và những hạn chế, bất cập, từ đó đề ra các giải pháp khắc phục hữu hiệu. Triển khai các phương án xử lý kịp thời những tồn tại, yếu kém và kiểm điểm nghiêm túc trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân để xảy ra khuyết điểm, vi phạm.

Thứ hai, tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT đặt trong tổng thể hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức PPP với định hướng nghiên cứu xây dựng, trình Quốc hội ban hành Luật tạo cơ sở pháp lý cao, thống nhất, đồng bộ cho hình thức đầu tư này.

Quy định chặt chẽ về tiêu chí lựa chọn dự án để đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT nói riêng và hình thức đầu tư PPP nói chung. Bổ sung quy định về tiêu chí để đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư, nghiên cứu quy định mức vốn chủ sở hữu phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm dự án.

Rà soát quy định về lập, phê duyệt, quản lý chi phí đầu tư xây dựng, vận hành, khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, đặc biệt sớm ban hành định mức, đơn giá và việc công bố chỉ số giá thị trường phù hợp với điều kiện thực tế. Hướng dẫn chi tiết về các nội dung liên quan đến tài chính của hoạt động đầu tư.

Bổ sung chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán, chậm thực hiện trách nhiệm công khai, cập nhật lưu lượng phương tiện, doanh thu hoàn vốn, thời gian thu giá sử dụng dịch vụ, quy định về trách nhiệm của nhà đầu tư bảo đảm chất lượng công trình khi vận hành và bàn giao cho nhà nước, quy định về cơ chế tham

vấn trước khi quyết định đầu tư và việc người sử dụng dịch vụ phản hồi việc cung cấp dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước.

Quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo hợp đồng BOT. Việc giám sát và đánh giá cần tiến hành theo từng hoạt động trong quá trình dự án PPP, từ giám sát và đánh giá chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án đều có thể áp dụng quy trình thống nhất.

- Các Bộ chuyên ngành và các cơ quan liên quan rà soát, hoàn thiện quy hoạch mạng lưới hạ tầng giao thông đồng bộ trong phạm vi cả nước. Lựa chọn đầu tư các dự án giao thông theo thứ tự ưu tiên phù hợp với từng hình thức đầu tư dựa trên lợi thế, đặc điểm của từng vùng cũng như tính cấp thiết, liên thông trong cả quy hoạch hệ thống giao thông.

Đối với các dự án đường bộ đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT chỉ áp dụng đối với các tuyến đường mới để đảm bảo quyền lựa chọn cho người dân, không đầu tư các dự án cải tạo, nâng cấp các tuyến đường độc đạo hiện hữu. Việc lựa chọn nhà đầu tư, nhà thầu phải thực hiện đấu thầu công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật, hạn chế tối đa chỉ định thầu. Quy định và thực hiện đầy đủ việc công khai, minh bạch các thông tin về dự án để thuận tiện cho người dân giám sát.

- Cần có giải pháp phù hợp huy động vốn trong nước và nước ngoài cho các dự án có quy mô lớn, dự án chậm tiến độ, khó có khả năng tiếp tục đầu tư. Ban hành cơ chế, chính sách cụ thể nhằm thu hút nguồn vốn nước ngoài, hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ. Nghiên cứu các giải pháp thúc đẩy phát triển thị trường vốn để huy động nguồn vốn dài hạn cho các dự án.

- Chỉ đạo các cơ quan liên quan khẩn trương quyết toán các dự án đã hoàn thành để xác định phương án tài chính và thời gian thu giá sử dụng dịch vụ chính thức; tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho các nhà đầu tư; thực hiện đúng cam kết của Nhà nước với nhà đầu tư về phần vốn hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư của Nhà nước.

Đối với các dự án giao thông, cần tiếp tục hoàn thiện việc rà soát tổng thể về vị trí đặt trạm, chính sách miễn giảm giá tại tất cả các trạm thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ và quản lý doanh thu chặt chẽ để có những giải pháp đồng bộ, kịp thời,

thống nhất, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng.

Ban hành tiêu chí thành lập trạm thu giá dịch vụ, xây dựng mức giá phù hợp, áp dụng công nghệ tiên tiến (thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ theo hình thức tự động không dừng. Ngoài ra, cần ban hành khung tiêu chuẩn chung làm cơ sở, thực hiện đấu thầu lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ thu giá (phí) tự động không dừng, tránh tình trạng độc quyền trong thu giá dịch vụ, giám sát doanh thu của các trạm và bảo đảm tính cạnh tranh, công khai, minh bạch trong hoạt động thu giá. Từ năm 2019, nên triển khai đồng bộ thu giá dịch vụ không dừng đối với tất cả các tuyến quốc lộ được đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT trên cả nước.

- Chỉ đạo các địa phương tích cực phối hợp với các Bộ, ngành liên quan và nhà đầu tư trong quá trình giải phóng mặt bằng, bảo đảm an ninh trật tự, siết chặt kiểm tra, giám sát để ngăn chặn tình trạng xe quá tải, bảo đảm chất lượng công trình, giao thông thông suốt và chống thất thoát doanh thu, hỗ trợ giải quyết việc làm cho người dân bị ảnh hưởng bởi dự án và có các phương án tái định cư phù hợp.

- Trong thời gian tới tiếp tục tiến hành thanh tra, kiểm tra việc lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện và vận hành khai thác đối với các dự án giao thông theo hình thức hợp đồng BOT nói riêng và hình thức PPP nói chung, nhằm bảo đảm minh bạch, hiệu quả, phòng chống tham nhũng, lãng phí, lợi ích nhóm trong quản lý các dự án.

- Đẩy mạnh công tác truyền thông, cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, trung thực theo quy định của pháp luật về các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP, giải thích và làm rõ sự cần thiết phải đầu tư dự án để tạo sự đồng thuận từ người dân, qua đó hỗ trợ kiểm tra, giám sát quá trình triển khai, thực hiện, vận hành và khai thác dự án PPP.

4.4. Một số kiến nghị

4.4.1. Đối với nhà đầu tư tư nhân

Tùy theo loại hợp đồng dự án, phạm vi công việc của hợp đồng dự án mà các doanh nghiệp phải đảm bảo các yêu cầu sau:

+ Việc lập nhiệm vụ thiết kế; xác định các nội dung, giải pháp thiết kế phù hợp với thiết kế cơ sở được duyệt.

+ Quá trình khảo sát xây dựng: quyền và trách nhiệm của các bên trong việc lập, thẩm định phê duyệt nhiệm vụ khảo sát xây dựng, phương án kỹ thuật khảo sát xây dựng, giám sát khảo sát xây dựng, nghiệm thu và phê duyệt báo cáo kết quả khảo sát xây dựng.

+ Việc thiết kế xây dựng triển khai sau thiết kế cơ sở: quyền và trách nhiệm của các bên trong việc lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế xây dựng; lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế xây dựng điều chỉnh.

+ Quá trình thi công xây dựng công trình phải đảm bảo yêu cầu về: (a) Thi công xây dựng công trình theo đúng hồ sơ thiết kế được phê duyệt và quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng hiện hành; (b) Thực hiện trắc đạc, quan trắc công trình theo yêu cầu thiết kế. Thực hiện thí nghiệm, kiểm tra chạy thử đơn động và chạy thử liên động theo kế hoạch trước khi đề nghị nghiệm thu; (c) Kiểm soát chất lượng công việc xây dựng và lắp đặt thiết bị; giám sát thi công xây dựng công trình đối với công việc xây dựng do nhà thầu phụ thực hiện trong trường hợp là nhà thầu chính hoặc tổng thầu; (d) Thí nghiệm kiểm tra chất lượng vật liệu xây dựng, cấu kiện xây dựng; (đ) Thực hiện nghiệm thu công việc chuyên bước thi công, nghiệm thu giai đoạn thi công xây dựng hoặc bộ phận công trình xây dựng, nghiệm thu hoàn thành hạng mục công trình, công trình xây dựng; (e) Thực hiện các công tác bảo đảm an toàn, bảo vệ và vệ sinh môi trường, phòng chống cháy nổ; (g) Thực hiện các công tác bảo đảm an ninh trật tự cho khu vực công trường; (h) Thu dọn công trường và bàn giao sản phẩm xây dựng sau khi hoàn thành; (i) Các công việc khác trong quá trình thực hiện hợp đồng theo thỏa thuận của hợp đồng, các tài liệu kèm theo hợp đồng và quy định của pháp luật và (j) Giám sát thi công xây dựng, cung cấp, lắp đặt thiết bị công trình: quyền và trách nhiệm của các bên trong việc giám sát thi công xây dựng, cung cấp, lắp đặt thiết bị công trình, vận hành, chạy thử, nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào sử dụng, lập quy trình bảo trì thiết bị, công trình thuộc dự án.

+ Các nhà đầu tư tư nhân cần phải thực sự chú trọng nâng cao về năng lực tài chính và năng lực quản lý, giám sát các dự án xây dựng đảm bảo về chất lượng công trình, tiến độ và thời gian quản lý dự án PPP.

+ Các nhà đầu tư tư nhân thông qua các động cơ về tài chính, doanh thu và lợi

nhuận. Vì vậy nên có trách nhiệm đề xuất được các dự án có khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ ổn định, đạt chất lượng theo tiêu chuẩn, đáp ứng nhu cầu của người sử dụng. Bởi vì, dự án khả thi về tài chính nhằm giúp đảm bảo thu hồi vốn cho nhà đầu tư, cũng như lựa chọn hình thức dự án bổ sung hiệu quả nguồn vốn Nhà nước như BOT, BOO,...

+ Các nhà đầu tư tư nhân nên có nhận thức và thực hiện đúng Luật Đấu thầu các dự án PPP một cách công bằng, công khai và cạnh tranh.

4.4.2. Đối với các bên khác có liên quan

Người sử dụng các dự án PPP sẽ là người quyết định lưu lượng sử dụng, khả năng thu hồi vốn cũng như giá trị đồng tiền của DADT theo hình thức PPP. Đối với người sử dụng dịch vụ thì mức phí sử dụng và chất lượng dịch vụ là điều vô cùng cần thiết.

Mặt khác, trong các chính sách, quy định về đầu tư PPP cần làm rõ quyền hạn, trách nhiệm và phạm vi giám sát của Ban giám sát cộng đồng trong các giai đoạn dự án, đặc biệt là giai đoạn thực hiện đầu tư. Hơn nữa, Nhà nước cần ban hành cụ thể hơn về vai trò, trách nhiệm Bộ GTVT, Bộ Công thương, Ủy ban nhân dân các tỉnh thành phố trong việc minh bạch, công khai chất lượng và mức phí sử dụng các công trình được xây dựng theo hình thức PPP trên các phương tiện thông tin đại chúng.

KẾT LUẬN

Trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam, các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP đóng vai trò hết sức quan trọng góp phần tận dụng lợi thế, năng lực, công nghệ tiên tiến của các bên tham gia. Với đặc thù riêng của các dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP khác với các hình thức đầu tư từ ngân sách nhà nước hay đầu tư từ ODA. Quản lý dự án hiệu quả các dự án đầu tư sẽ góp phần tăng cường sự hợp tác đầu tư, vận hành, chia sẻ lợi ích/rủi ro cho các bên tham gia cũng như góp phần nâng cao chất lượng, tiến độ, an toàn lao động, bảo vệ môi trường theo hợp đồng giữa nhà nước và nhà đầu tư.

Về mặt lý luận, luận án đã làm rõ khái niệm và nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP; xây dựng các tiêu chí đánh giá đối với quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP; các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ; Đồng thời, nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia phát triển và đang phát triển về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP - từ đó rút ra những bài học cho Việt Nam.

Về mặt thực tiễn, luận án đi sâu phân tích thực trạng về dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam và thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của một số dự án như dự án giao thông, dự án năng lượng và dự án về cấp nước. Luận án cũng đã phân tích thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam trong những năm qua. Từ đó, luận án đã chỉ ra các kết quả, hạn chế và nguyên nhân của thực trạng để làm cơ sở thực tiễn cho đề xuất giải pháp.

Các kết quả nghiên cứu chính của Luận án:

- Trên cơ sở tổng quan các nghiên cứu trước đây có liên quan đến đề tài, luận án đã hệ thống hóa và đề xuất được khái niệm, nội dung và bộ tiêu chí đánh giá quản lý dự án đầu tư cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công tư.

- Luận án đã nghiên cứu kinh nghiệm quản lý dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP của Canada, Trung Quốc, Malaysia và đúc kết được 05 bài học kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho Việt Nam.

- Thông qua việc phân tích quản lý dự án một số dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP trong các lĩnh vực khác nhau, kết hợp với kết quả điều tra các bên liên quan trong quá trình quản lý và thực hiện dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP, luận án đã phân nào làm rõ được tình hình các dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP, thực trạng quản lý các dự án, kết luận về những thành công, hạn chế và các nguyên nhân liên quan trong quản lý dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP.

- Một số quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện và tăng hiệu quả quản lý dự án đầu tư CSHT theo hình thức PPP đã được tác giả đề xuất đến các cơ quan liên quan. Những đề xuất này có ý nghĩa ứng dụng thực tiễn.

Trên cơ sở phân tích bối cảnh trong nước và ngoài nước, luận án xây dựng các quan điểm, định hướng nhằm quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP tại Việt Nam có hiệu quả hơn, từ đó tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam, như: hoàn thiện chiến lược, quy hoạch xây dựng CSHT theo hình thức PPP; Hoàn thiện bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP; Hoàn thiện tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP; Hoàn thiện hoạt động giám sát đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC
ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Tạ Văn Hưng (2015), *Nhận diện và phân bổ các yếu tố rủi ro trong hình thức hợp tác công - tư để phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam*. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế - Viện Kinh tế Việt Nam - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Số 12(451) tháng 12 năm 2015.
2. Tạ Văn Hưng (2016), *Doanh nghiệp dự án trong hình thức PPP để phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương - Trung tâm kinh tế Châu Á Thái, Số 478 - tháng 9 năm 2016.
3. Tạ Văn Hưng, Bùi Hữu Đức (2017), *Giải pháp hoàn thiện khung khổ pháp lý cho việc áp dụng mô hình hợp tác công tư PPP*. Tạp chí Khoa học Thương Mại - Đại học Thương Mại, Số 101/2017 tháng 1/2017
4. Tạ Văn Hưng (2017), *Bàn về khung pháp lý cho hình thức PPP hiện nay*. Tạp chí Kinh tế và dự báo - Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Số 05 tháng 02/2017 (645).
5. Tạ Văn Hưng (2018), *Đầu tư kết cấu hạ tầng theo hình thức hợp tác công-tư của một số quốc gia và kinh nghiệm cho Việt Nam*. Tạp chí Cộng sản - Cơ quan lý luận và chính trị của Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Số 139 (tháng 7/2018).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tiếng Việt

1. Trịnh Thùy Anh (2006), *Nghiên cứu một số giải pháp quản lý rủi ro trong các dự án xây dựng công trình giao thông ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Giao thông Vận tải, Hà Nội.
2. Nhữ Trọng Bách (2014), “Hợp tác công tư trong phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, số 03 (128).
3. Nguyễn Mậu Bành, Đinh Văn Khiên, Đinh Kiện (2010), *Thực trạng và các giải pháp nhằm nâng cao tính hấp dẫn đầu tư của các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông theo hình thức PPP ở Việt Nam*, Trường Đại học xây dựng Hà Nội, Hà Nội.
4. Phạm Đăng Bình và Nguyễn Văn Lập (1995), *Dictionary of Economic*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
5. Bộ xây dựng (2016), *Thông tư 26/2016/TT-BXD về việc quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng*.
6. Bộ xây dựng (2016), *Báo cáo tình hình kết quả thực hiện các dự án PPP năm 2016*.
7. Bộ Giao thông Vận tải (2009), *Dự án Nâng cấp Mạng lưới Đường bộ: Hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) trong Ngành Đường bộ*.
8. Bộ giao thông vận tải (2014), *Kết quả huy động nguồn vốn ngoài ngân sách năm 2013, kế hoạch giải pháp thực hiện năm 2014 và Kết quả áp dụng các giải pháp để tiết giảm chi phí đầu tư của các dự án từ khi thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP đến tháng 12/2013*.
9. Bộ giao thông vận tải (2015), *Báo cáo tình hình kết quả thực hiện các dự án PPP giao thông năm 2015*.
10. Bộ giao Thông vận tải (2016), *Báo cáo tình hình kết quả thực hiện các dự án PPP giao thông năm 2016*.
11. Bộ Kế hoạch Đầu tư (2013), *Báo cáo của Bộ Kế hoạch Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ về định hướng hợp nhất Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg*.
12. Bộ Kế hoạch Đầu tư (2014), *Dự thảo Nghị định Hướng dẫn thi hành Luật đấu thầu và lựa chọn nhà đầu tư*.
13. Nguyễn Đức Cảnh (2017) “*Hợp tác công tư trong lĩnh vực cấp nước sạch tại Việt Nam*” Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân.

14. Lê Quang Cảnh, Nguyễn Thanh Hà (2011), “Tăng trưởng và thay đổi cấu trúc kinh tế Hàn Quốc - bài học cho Việt Nam”, *Nghiên cứu kinh tế*, số 12 tr.68-74.
15. Chính phủ (2013), *Báo cáo Điều chỉnh Quy hoạch phát triển GTVT đường bộ Việt Nam đến 2020 và định hướng đến 2030*.
16. Chính phủ (2009), *Quyết định số 1327/QĐ-TTg ngày 24 tháng 08 năm 2009 về Quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030*.
17. Chính phủ (2013), *Quyết định số 355/QĐ-TTg, ngày 25 tháng 02 năm 2013, về việc phê duyệt điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*.
18. Chính phủ (2009), *Nghị định số:108/2009/NĐ-CP, ngày 27 tháng 11 năm 2009 về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT*.
19. Chính phủ (2009), *Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư*
20. Chính phủ (2011), *Nghị định số 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của nhà nước;*
21. Chính phủ (2010), *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Chính phủ về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác Công tư*.
22. Chính phủ (2011), *Nghị định số:24/2011/NĐ-CP, ngày 05 tháng 4 năm 2011 về sửa đổi một số điều của Nghị định số:108/2009/NĐ-CP, ngày 27 tháng 11 năm 2009 về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT*
23. Chính phủ (2014), *Quyết định số 29/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục ngành, lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn ODA của Nhà nước*
24. Chính phủ (2015), *Nghị định số:15/2015/NĐ-CP, ngày 14 tháng 2 năm 2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
25. Chính phủ (2015), *Nghị định số:30/2015/NĐ-CP, ngày 17 tháng 3 năm 2015 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về chọn nhà đầu tư..*
26. Chính phủ (2015), *Nghị định số:59/2015/NĐ-CP, ngày 18 tháng 6 năm 2015 về quản lý dự án đầu tư xây dựng*.
27. Chính phủ (2017), *Nghị định số:42/2017/NĐ-CP, ngày 05 tháng 4 năm 2017 về sửa đổi, bổ sung, một số điều của Nghị định số:59/2015/NĐ-CP ngày 18*

tháng 6 năm 2015 về quản lý dự án đầu tư xây dựng.

28. Chính phủ (2018), *Nghị định số:63/2018/NĐ-CP, ngày 04 tháng 5 năm 2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.*
29. Phạm Nguyên Trường (2017), *Lựa chọn công, NXB Tri Thức, Hà Nội.*
30. Nguyễn Thị Kim Dung (2008), *Quan hệ đối tác giữa Nhà nước với khu vực tư nhân (PPP) trong cung cấp một số loại dịch vụ công cơ bản: Kinh nghiệm, thông lệ quốc tế tốt và ý nghĩa ứng dụng cho Việt Nam, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.*
31. Đặng Huy Đông (2010), *Đề xuất cơ chế đầu tư theo hình thức PPP, Hà Nội.*
32. Đặng Thị Hà (2013), “Hợp tác trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông thành công - kinh nghiệm của một số nước”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, tháng 9/2012, Hà Nội.
33. Đặng Thị Hà (2013), “*Huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách để thực hiện các dự án đường cao tốc ở Việt Nam*”, Luận án tiến sỹ, Đại học Kinh tế quốc dân.
34. Hồ Công Hòa (2014), “*Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác Nhà nước và Tư nhân (PPP) trong các dịch vụ môi trường ở các đô thị ở Việt Nam*”, Luận án tiến sỹ, Đại học Quốc gia Hà Nội.
35. Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013), “*Đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, mã số B2011-06-04.
36. Nguyễn Thị Ngọc Huyền và Lê Hồng Minh (2011), “*Phát triển hình thức đối tác công tư trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*”, *Tạp chí kinh tế và phát triển*, số 168, tr.3-7.
37. Huỳnh Thị Thúy Giang (2010), “*Hình thức hợp tác công - tư (Public private partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*”, Luận án tiến sỹ, Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.
38. Bùi Thị Hoàng Lan (2011), *Mô hình đối tác công tư: Đòn bẩy tài chính cho xã hội hóa phát triển giao thông đường bộ Việt Nam, Tạp chí Quản lý Kinh tế, số 04-2011.*
39. Phan Huy Lê (2012), “*Quản lý nhà nước về thu và sử dụng phí CSHT ở Việt Nam*”, Luận án tiến sỹ, Đại học Giao thông Vận tải.
40. Nguyễn Thị Hồng Minh (2011), “*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 Việt*

Nam”, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế Quốc dân.

41. Phan Thị Bích Nguyệt (2013) “PPP - Lời giải cho bài toán vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại TP. Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, số 10 (20) 2013.
42. Phan Thị Bích Nguyệt, Phạm Dương Phương Thảo (2014), “ Thu hút vốn đầu tư từ mô hình đầu tư công - tư (PPP)”, *Tạp chí Tài chính*, số 5 - 2014.
43. Quốc hội (2014), *Luật bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13*, ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2014
44. Quốc hội (2014), *Luật đầu tư số 67/2014/QH13*, ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2014.
45. Quốc hội (2008), *Luật Giao thông đường bộ số 23/2008/QH12*, ban hành ngày 13 tháng 11 năm 2008.
46. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2005/QH13*, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2013.
47. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13*, ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2014.
48. Quốc hội (2014), *Luật Xây dựng 50/2014/QH13*, ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2014.
49. Đinh Sơn Hùng và Trần Gia Trung Đình (2007), *nghiên cứu PPP trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng kỹ thuật và xã hội giao thông của Việt Nam*.
50. Nguyễn Hồng Thái (2007), *Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông*, Hội thảo quốc tế, Hà Nội - Việt Nam.
51. Nguyễn Hồng Thái (2008), “Kinh nghiệm quản lý mô hình PPP trong phát triển mạng lưới đường bộ có thu phí của một số nước nhằm rút ra bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Công nghệ*, Đại học Giao thông Vận tải.
52. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013), *Phương thức đối tác công tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Tri thức.
53. Bùi Ngọc Toàn, Nguyễn Cảnh Chất (2008), *Quản lý dự án xây dựng*, Nhà xuất bản Đại học Giao thông Vận tải, Hà Nội.
54. Phạm Dương Phương Thảo (2013), “Kinh nghiệm triển khai mô hình đầu tư công - tư (PPP) trên thế giới để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị”, *Phát triển Hội nhập*, số 12 tr.62-69.

55. Hà Học Trạc (2011), *Từ điển Bách khoa - tập 2*, Nhà xuất bản từ điển Bách khoa, tái bản năm 2011.
56. Mai Thị Thu và cộng sự (2013), “Hợp tác công - tư: Vì sao vẫn “tắc”?”, *Tạp chí Tài chính*, <http://tapchitaichinh.vn/kinh-te-vi-mo/kinh-te-dau-tu/hop-tac-cong-tu-vi-sao-van-tac-29223.html>
57. Thân Thanh Sơn (2015), “*Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông CSHT ở Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ, Đại học Giao thông Vận tải.
58. Ngô Thế Vinh (2015), “*Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị*” Luận án tiến sĩ, Đại học Kiến trúc Hà Nội..
59. Viện Chiến lược và Phát triển GTVT (2014), *Báo cáo Điều chỉnh chiến lược phát triển GTVT đường bộ Việt Nam đến 2020 và định hướng đến 2030, ban hành theo QĐ số 356*.
60. Viện Nghiên cứu và Đào tạo về quản lý - VIM (2008), *Quản lý chất lượng dự án*, Nhà xuất bản Lao động - Xã hội, Hà Nội.
61. Viện nghiên cứu Quản lý dự án Quốc tế (2006), *Cẩm nang các kiến thức về dự án*.
62. Vũ Thành Tự Anh (2013), *Đối tác công tư ở Việt Nam*, Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
63. Vụ Pháp chế - Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Hoàn thiện khung pháp lý về hợp tác giữa nhà nước và tư nhân*, Đề tài khoa học cấp Bộ.

II. Tiếng Anh

64. Ahadzi, M. (2001), *The Private Finance Initiative: The procurement process in perspective*, Proceedings of 17th annual ARCOM Conference 5-7 September, University of Salford. Vol.1, p 991-999.
65. Angel, Eduardo; Fischer, Ronald and Galetovic, Alexander (2008), *Public Private Partnership: When and How*. 19th of July.
66. ADB (2000), “*Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure*”, Asian Development Bank.
67. ADB (2008), “*Public private partnership handbook*”, Asian Development Bank.
68. Australian Centre for Public Infrastructure, University of Melbourne and

- Melbourne University Private (2005), *PPPs in Australia*.
69. Australian Centre for the Governance and Management of Urban Transport (GAMUT), University of Melbourne (2010), *Sydney Cross City Tunnel*, Australia.
 70. Akintoye, A., Hardcastle, C., Beck, M., Chinyio, E., and Asenova, D. (2003), *Achieving Best Value in Private Finance Initiative Project Procurement*, Construction Management and Economic, July 2003, 21: 461-470.
 71. Akintoye Akintola & Malcolm Macleod (1997), *Risk analysis and management in construction*, International Journal of Project Management, 15(1)
 72. Birnie (1997), Design the Tendering Process in PPP: A Transaction Cost-based Approach, Action TU1001 Final Event, Brussels 8 & 9 Oct. 2014.
 73. British Columbia (1999), "Ministry of Municipal Affairs", *Annual Report 1998-1999*, Victoria: Province of British Columbia.
 74. Boyfield, K. (1992), *Private sector funding of public sector infrastructure*, Public money and management, Oxford, 12(2): 41-46.
 75. Chan Wei Sang (2014), *Public private partnership*, Hanoi, iBusiness.
 76. Colverson và Perera, Samuel and Perera, Oshani (2012), *Harnessing the Power of Public Private Partnerships: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development*. February.
 77. Cristina Checcherita và Jonathan Giford (2007), *Risk Sharing in Public private partnerships: General considerations and an Evaluation of the U.S. Practice in Road Transportation*, 11th World Conference on Transportation Research (WCTR), to be held in University of California, Berkeley, June 24-28, 2007.
 78. Department of Economic Affairs (2011), *National Public Private Partnership Policy*, Ministry of Finance, Government of India.
 79. Dailami, Mansoor, and Michael Klein (1997), *Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets*, Policy Research Working Paper, No. 1688, Washington: World Bank.
 80. Duncan Black (1948), *public choice theory*.
 81. Dutz, M., Harris, C., Dhingra, I., and Shugart, C. (2006), *Public- Private Partnership Units*, *Public Policy for the Private Sector*, Note Number 311,

The World Bank Group.

82. E.R Yescombe (2007), *Public - private partnership - Principles of Policy and Finance*, Consulting Ltd London, UK.
83. European Commission (2003), *Guidelines for Successful Public - Private*
84. Maskin, Tirole (2008), *Public-Private Partnerships and Government Spending Limits*.
85. Farquharson, E., de Mastle, C. T., Yescombe, E. R., và Encinas, J. (2011), *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, PPIAF and World Bank.
86. Finlaysion (2008): *PPP concept and major PPP forms in Infrastructure*, bài viết tại Hội thảo Hợp tác công - tư, TP Hồ Chí Minh.
87. Gereth D.Myles (1995) - Cambridge University Press. UK.
88. Grimsey and Lewis (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar, 2007 - Business & Economics.
89. Grimsey, D. and Lewis, M.K (2005), *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*.
90. HM Treasury (1998), *"Partnerships for Prosperity: the Private Finance Initiative"*, London.
91. Klijn và Teisman (2002), *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*, Paper for the British Academy of Management Conference, Middlesex University, London.
92. Koch, C. and Buser, M. (2006), *Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark*, *International Journal of Project Management*, Vol. 24, No. 7, 2006, p. 548-556.
93. Levy S.(1996), *Build, operate, transfer*, New York: Wiley.
94. Li, B, and Akintoye, A. (2003), *An overview of PPP*, Blacwell Science Ltd, UK.
95. Li Yaning Tanga et al. (2010), 'A review of Studies on PPP Projects in the construction industry', *International Journal of projects Mannagement*, Volume 28, Issue 7, October 2010, Pages 683-694: project success factors.
96. Li, W., Li, Y., Gao, F.B. (2005). Abelson, enabled, and p120 catenin exert distinct effects on dendritic morphogenesis in *Drosophila*.

97. Maluleke, KJ. (2008), *Transport economic regulatory intervention in the transport infrastructure: a PPP explorry study*, Doctoral Thesis, University of South Africa.
98. Nyagwachi, J. and Smallwood, J. (2007), *South African Public Private Partnerships (PPP) Projects*, Department of Construction Management, Nelson Mandela Metropolitan University, Port Elizabeth.
99. Planning Commission, Government of India (2004), *Report of the PPP Sub-group on Social Sector*.
100. Pollitt, C. and Bouckaert, G., 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (Oxford: Oxford University Press).
101. Qiao (2001), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory*, edited by Athena Roumboutsos.
102. The British Columbia (1998), *Public private partnership A guide for local govement*, Canada.
103. Qiao, L, Wang, S.Q., Tiong and Chan (2001), *Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China*, Journal of Project Finan, 7/1: 53-61.ce.
104. Rockart (1982), *Factors Affecting Business Growth*, New York: Wiley.
105. Sader, F. (2000), *“Attracting Foreign Direct Investment Into Infrastructure: Why is it so difficult?”*, Washington DC, Wold Bank.
106. Sader (2000), Zhang, X.Q. (2005), *“Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development”*, Journal of Construction Engineering and Management, 131/1: 3-14.
107. Schaufelberger, J.E . and Wipadapisutand, I. (March/April 2003), *“Alternate Financing Strategies for Build-Operate-Transfer project”*, Journal of Construction Engineering and Management, 129/2:205-213.
108. Skelcher (2005),*The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*, Publication History.
109. UN (2008), *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, New York and Geneva.
110. UNDP (2012), *Argentina and Uruguay - The Martin Garcia Channel*.
111. World Bank (2006), *India - Building Capacities for Public Private*

Partnerships.

112. Vickram (2009), *Public-private Partnerships in Europe and Central Asia: Designing Crisis*, World Bank.
113. Xu (2009), *Risk Factors for Running Public Private Partnerships (PPP) - An Empirical Comparison between Government and Private Sector*, *Management and Service Science*, MASS '09, International Conference on.
114. Yescombe, E.R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, London: Elsevier.
115. Yelin Xu; Albert P.C Chan; and John F.Y. Young (2010), *Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in China*, *Journal of Construction engineering And Management* © ASCE 101061 / (ASCE) CO.1943-7862.0000189.
116. Young Hoon Kwak, YingYi Chih anh C. William Ibbs (2009), “*Towards a Comprehensive Understanding of PPP for infrastructure Developpment*”, *Canifonia management Review*, Vol.51, NO. 2 winter 2009.
117. Zhang, X.Q., Wang, W.R., Tiong, R.L.K. and Ashley, D. (1998), *Risk management of Shanghai’s privately financed Yan’an Donglu tunnels*, *Engineering Construction and Architectural Management*, PP. 3999-409.

III. Các Website

<http://www.vcci.com.vn>

<http://www.moi.gov.vn>

<http://www.business.gov.vn>

www.eurochamvn.org

<http://www.vidifi.com.vn>

PHỤ LỤC 1
PHIẾU KHẢO SÁT QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ
TẦNG THEO HÌNH THỨC HỢP TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM
(Dành cho doanh nghiệp tham gia vào PPP)

Kính gửi Quý Anh/Chị!

Tôi xin phép được giới thiệu đến Anh/Chị, tôi tên là Tạ Văn Hưng đang là NCS tại Trường Đại học Thương Mại. Tôi đang thực hiện đề tài *“Quản lý dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức đầu tư hợp tác công tư ở Việt Nam”*, chuyên ngành Quản lý kinh tế.

Phiếu thu thập thông tin dưới đây phục vụ cho việc xây dựng cơ sở lý luận và thực tiễn cho đề tài nghiên cứu khoa học của tôi. Các ý kiến đóng góp của Anh/Chị sẽ có ý nghĩa rất to lớn trong việc giúp tôi hoàn thiện luận án nghiên cứu. Tôi xin cam đoan các thông tin do Anh/Chị cung cấp trong bảng câu hỏi chỉ sử dụng cho mục đích nghiên cứu. Các thông tin mà Anh/Chị cung cấp sẽ được bảo mật nghiêm ngặt và sẽ không được công bố cho bên thứ ba trong bất kỳ trường hợp và hoàn cảnh nào.

Rất mong Anh/Chị dành chút thời gian điền các thông tin nghiên cứu.

Trân trọng cảm ơn Anh/Chị.

PHẦN 1: GIỚI THIỆU CHUNG VỀ DOANH NGHIỆP

1.1. Tên công ty:

.....

1.2. Lĩnh vực tham gia theo hình thức PPP

Giao thông Nhiệt Điện Nước Y tế Giáo dục Khác

1.3. Hình thức tham gia đầu tư dự án theo PPP

Hình thức hợp đồng mà công ty tham gia PPP	Đã và/hoặc đang tham gia	Mong muốn sẽ tham gia
Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyên giao (Hợp đồng BOT)		
Hợp đồng Xây dựng - Chuyên giao - Kinh doanh (Hợp đồng BTO)		

Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (Hợp đồng BT)		
Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (Hợp đồng BOO)		
Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (Hợp đồng BTL)		
Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (Hợp đồng BLT)		
Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (Hợp đồng O&M)		

**PHẦN 2:
KHẢO SÁT DÀNH CHO DOANH NGHIỆP THAM GIA QUẢN LÝ DỰ
ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CSHT THEO PPP**

Xin vui lòng lựa chọn ý kiến: 1: Hoàn toàn không đồng ý; 2: Rất không đồng ý; 3: Bình thường; 4: Đồng ý; 5: Hoàn toàn đồng ý.

Một số nhận định	1	2	3	4	5
Chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					
Mức độ tiếp cận thông tin dự án PPP tương đối dễ dàng	1	2	3	4	5
Tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư trong quá trình lập báo cáo kết quả khả thi, thẩm định, phê duyệt dự án PPP	1	2	3	4	5
Tạo điều kiện tương đối thuận lợi cho các nhà đầu tư trong việc lựa chọn và đấu thầu các dự án PPP	1	2	3	4	5
Đảm bảo các mục tiêu cơ bản của chiến lược, quy hoạch dự án PPP	1	2	3	4	5
Quy hoạch về đất đai là phù hợp	1	2	3	4	5
Tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					

Việc sắp xếp bộ máy quản lý dự án PPP là tương đối hợp lý	1	2	3	4	5
Phân công rõ ràng trách nhiệm của các phòng ban để thực hiện các giai đoạn trong dự án PPP	1	2	3	4	5
Đảm bảo được số lượng nguồn nhân lực để hoàn thiện các dự án PPP	1	2	3	4	5
Đảm bảo được chất lượng nguồn nhân lực để hoàn thiện các dự án PPP	1	2	3	4	5
Sắp xếp nguồn nhân lực phù hợp để đảm bảo tiến độ và thời gian thực hiện công trình	1	2	3	4	5
Tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					
Việc tổ chức lựa chọn nhà thầu đảm bảo tính công khai, minh bạch	1	2	3	4	5
Tổ chức thực hiện việc góp vốn và quản lý vốn hiệu quả của các bên	1	2	3	4	5
Sự phối hợp giữa các bên là tương đối tốt	1	2	3	4	5
Các dự án PPP cơ bản đạt mục tiêu về chất lượng	1	2	3	4	5
Các dự án PPP cơ bản đạt mục tiêu về thời gian	1	2	3	4	5
Các dự án PPP cơ bản đạt mục tiêu về tiến độ công trình	1	2	3	4	5
Kiểm tra, thanh tra, xử lý và điều chỉnh quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT					
Thường xuyên giám sát, kiểm tra quá trình xây dựng dự án PPP	1	2	3	4	5

Thường xuyên theo dõi sát sao tình hình mức độ thực hiện so với tổng mức đầu tư được phê duyệt	1	2	3	4	5
Hoạt động kiểm tra, thanh tra đối với khối lượng, định mức và đơn giá diễn ra tương đối hiệu quả	1	2	3	4	5
Tương đối dễ dàng trong việc phát hiện các sai phạm trong quá trình thực hiện quản lý dự án PPP	1	2	3	4	5
Báo cáo kịp thời tình hình thực hiện kiểm tra, giám sát với các cơ quan chức năng	1	2	3	4	5

PHẦN 3:

**KHẢO SÁT DÀNH CHO CƠ QUAN NHÀ NƯỚC THAM GIA
QUẢN LÝ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CSHT THEO PPP**

Xin vui lòng lựa chọn ý kiến: 1: Hoàn toàn không đồng ý; 2: Không đồng ý; 3: Bình thường; 4: Đồng ý; 5: Hoàn toàn đồng ý.

Chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					
Chiến lược, quy hoạch đối với dự án PPP là phù hợp với các quan điểm, chính sách của nhà nước và các ngành.	1	2	3	4	5
Các chiến lược hướng đến việc mở rộng và phát triển các dự án PPP trong nhiều lĩnh vực xây dựng CSHT	1	2	3	4	5
Tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư tiếp về hỗ trợ điều kiện đất đai và nguồn vốn thực hiện dự án PPP	1	2	3	4	5
Các yêu cầu về môi trường ngày càng được quy định và quản lý chặt chẽ hơn	1	2	3	4	5
Tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					
Phân cấp bộ máy quản lý trong các dự án PPP là hợp lý	1	2	3	4	5
Trình độ và chất lượng đội ngũ tham gia quản lý và thực hiện dự án ngày càng được nâng cao	1	2	3	4	5

Đảm bảo số lượng nguồn nhân cho quá trình quản lý dự án PPP	1	2	3	4	5
Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước đối với quản lý dự án PPP là khá rõ ràng	1	2	3	4	5
Tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP					
Tổ chức chặt chẽ và hiệu quả quá trình lập, thẩm định và phê duyệt dự án PPP	1	2	3	4	5
Việc tổ chức lựa chọn nhà thầu đảm bảo tính công khai, minh bạch	1	2	3	4	5
Quản lý hiệu quả nguồn vốn đầu tư của nhà nước	1	2	3	4	5
Theo dõi sát sao quá trình thực hiện dự án PPP về thời gian, tiến độ và chất lượng công trình	1	2	3	4	5
Kiểm tra, thanh tra, xử lý và điều chỉnh quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT					
Quá trình kiểm tra, thanh tra các dự án PPP đảm bảo quy trình rõ ràng, minh bạch và hợp lý	1	2	3	4	5
Các sai phạm được xử lý nghiêm minh và đúng quy định của pháp luật	1	2	3	4	5
Quy trình giám sát và đánh giá rõ ràng, minh bạch	1	2	3	4	5
Chủ động đề xuất để điều chỉnh các bất hợp lý trong quá trình thực hiện và triển khai dự án PPP	1	2	3	4	5

PHỤ LỤC 2
PHIẾU PHỎNG VẤN CÁC CHUYÊN GIA, CÁC NHÀ QUẢN
LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ
HẠ TẦNG THEO HÌNH THỨC PPP

Câu 1. Theo Ông/Bà có khái niệm và các hình thức PPP trong các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng?

Câu 2. Theo Ông/bà quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là gì? Mục tiêu của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP?

Câu 3. Theo Ông/bà nội dung quản lý dự án theo hình thức PPP là gì? các yếu tố nào ảnh hưởng đến quản lý dự án theo hình thức PPP?

Câu 4. Theo Ông/bà chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam trong những năm qua đã thực sự hiệu quả và phù hợp chưa?

Câu 5. Theo Ông/bà việc tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam theo trình tự nào? Việc phân cấp, phân quyền trong quá trình quản lý dự án PPP đã rõ ràng chưa?

Câu 6. Theo Ông/bà thực trạng tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam trong những năm qua như thế nào?

Câu 7. Theo Ông/bà thực trạng quá trình kiểm tra, thanh tra, xử lý và điều chỉnh quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam đạt được những kết quả cơ bản gì? Các vi phạm nào là chủ yếu?

Câu 8. Đánh giá của Ông/bà về quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam trong những năm qua và đề xuất một số giải pháp?

PHỤ LỤC 3

MỘT SỐ TÓM LƯỢC TỪ PHIẾU PHỎNG VẤN CHUYÊN GIA

STT	Nội dung câu hỏi	Ý kiến chuyên gia
Các hình thức PPP		
1	Khái niệm hình thức PPP	Hình thức hợp tác công tư (PPP) là việc Nhà nước và Nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng dự án nhằm kết hợp được những điểm mạnh của cả hai khu vực này.
2	Các hình thức PPP	Hiện tại có 5 hình thức PPP phổ biến đó là: + Xây dựng-Chuyển giao (BT: Build – Transfer) + Xây dựng-Cho thuê-Chuyển giao (BLT: Build – Lease – Transfer) + Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT: Build – Operate – Transfer) + Xây dựng – chuyển giao – vận hành (BTO: Build – Transfer – Operate) + Xây dựng – sở hữu – vận hành (BOO; Build – Own - Operate)
Khái niệm, mục tiêu, nội dung và yếu tố ảnh hưởng của quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP		
1	Khái niệm	Quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP là sự phối hợp giữa khu vực công và khu vực tư trong quá trình lập kế hoạch tổng thể, điều phối thời gian, nguồn lực và giám sát quá trình thực hiện của dự án xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP từ khi bắt đầu đến khi kết thúc nhằm đảm bảo cho dự án hoàn thành đúng thời hạn, trong phạm vi ngân sách được duyệt, đạt được các yêu cầu đã định về tiến

STT	Nội dung câu hỏi	Ý kiến chuyên gia
		độ, chi phí và chất lượng sản phẩm dịch vụ, bằng những phương pháp, điều kiện tốt nhất
2	Mục tiêu	<ul style="list-style-type: none"> - Chất lượng - Tiến độ - Thời gian - Lợi nhuận
3	Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> - Lập chiến lược, quy hoạch, - Tổ chức bộ máy - Lập dự án PPP, thẩm định dự án PPP, điều phối các nguồn lực để xây dựng, vận hành dự án PPP - Kiểm tra, giám sát quá trình hình thành, phát triển của dự án PPP
4	Các yếu tố có ảnh hưởng chủ yếu	<ul style="list-style-type: none"> - Yếu tố về thể chế, chính sách - Yếu tố về năng lực thực hiện dự án PPP - Yếu tố mức độ phát triển kinh tế - xã hội - Yếu tố năng lực của khu vực tư nhân - Yếu tố về sự tham vấn của các bên liên quan ...
Đánh giá thực trạng quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP và đề xuất một số giải pháp		
1	Chiến lược, quy hoạch dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam	<ul style="list-style-type: none"> - Chủ thể tham gia quản lý các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác PPP ở Việt Nam, gồm: Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. - Việc xây dựng hoàn chỉnh chiến lược, quy hoạch tổng thể dài hạn của quốc gia về phát triển CSHT đã khắc phục một bước tính tự phát, phân tán, manh mún, kết cấu hạ tầng giao

STT	Nội dung câu hỏi	Ý kiến chuyên gia
		<p>thông được tăng cường về số lượng và chất lượng.</p> <p>- Các chiến lược, quy hoạch được quy định tại một số chính sách như: Nghị định 78/2007/NĐ-CP, Nghị định 108/2009/NĐ-CP, Nghị định 24/2011/NĐ-CP, Quyết định 71/2010/QĐ-Ttg, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ, Nghị định 63/2018/NĐ-CP,...</p>
2	<p>Tổ chức bộ máy quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP của Việt Nam</p>	<p>Chính phủ Việt Nam quy định bộ máy QLNN đối với dự án PPP gồm Quốc hội, Thủ tướng chính phủ, Ban chỉ đạo PPP, Bộ Kế hoạch và đầu tư (Cục Quản lý đấu thầu, Cục Đầu tư nước ngoài, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Vụ Kinh tế đối ngoại, Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư, Vụ Kết cấu hạ tầng và đô thị), Bộ Giao thông vận tải (Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, Vụ Kế hoạch- Đầu tư, Vụ Tài chính, Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Vụ Kết cấu hạ tầng giao thông, Vụ Pháp chế, Tổng cục Đường bộ), Bộ Công thương (Các dự án Nhiệt điện), Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên môi trường, Ngân hàng Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước, chính quyền địa phương các cấp...</p>
3	<p>Thực trạng tổ chức thực hiện quản lý dự án đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức PPP ở Việt Nam</p>	<p>- Theo quy định tại Điều 12 Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và được kế thừa tại Nghị định số 24/2011/NĐ-CP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tổ chức lập Báo cáo nghiên cứu khả thi để lấy đó làm cơ sở cho việc lập hồ sơ mời thầu và đàm phán Hợp đồng dự án với nhà đầu tư</p> <p>- Việc lựa chọn nhà thầu sẽ được tiến hành theo hai cách: đấu thầu hoặc chỉ định trực tiếp của cơ quan có thẩm quyền</p>

STT	Nội dung câu hỏi	Ý kiến chuyên gia
		<p>- Tỷ lệ góp vốn của nhà đầu tư tư nhân trong một dự án PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng thường là 30 - 70, nghĩa là vốn đầu tư chủ sở hữu tối thiểu của nhà đầu tư là 30% vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án và được huy động (không có bảo lãnh chính phủ) và tối đa là 70 % vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án. Phần tham gia của nhà nước (bao gồm vốn nhà nước, bảo lãnh chính phủ và các ưu đãi đầu tư) không vượt quá 30 % tổng mức đầu tư của dự án.</p> <p>- Các doanh nghiệp đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam hiện nay thường là những đơn vị nhận thầu thi công. Do vậy, năng lực kinh nghiệm của các tổ chức, các cá nhân tham gia quản lý trong quá trình thực hiện dự án còn nhiều hạn chế, chậm xử lý các tình huống phát sinh, ảnh hưởng nhiều tới tiến độ, hiệu quả đầu tư của dự án.</p>
4	Thực trạng về thanh tra, kiểm tra và xử lý các dự án PPP	<p>- Việt Nam trong những năm gần đây xung đột lợi ích đã diễn ra ngày càng nhiều tại các Trạm BOT giao thông, điển hình là BOT Cai Lậy và Trạm thu phí Bến Thủy, BOT Tam Nông,...</p> <p>- Năm 2017, cả nước có 60 dự án đầu tư theo hình thức PPP được triển khai đầu tư, trong đó 52 dự án được kiểm tra, 18 dự án được đánh giá và có nhiều sai phạm đã xảy ra</p> <p>- Chưa thực hiện đúng quy định về việc xây dựng và công bố danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức đối tác công tư; việc công bố sau khi phê duyệt danh mục dự án,</p>

STT	Nội dung câu hỏi	Ý kiến chuyên gia
		<p>không đúng thời điểm (tháng 1 hằng năm) là thiếu chặt chẽ và ảnh hưởng không tốt đến kết quả lựa chọn nhà đầu tư.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quyết định chủ trương đầu tư một số dự án còn bất hợp lý trong cân đối tổng thể quy hoạch; phê duyệt một số nội dung đầu tư, tổng mức đầu tư chưa đúng quy định, còn một số khoảng sai lệch. - Ngoài ra các chuyên gia cũng đã phân tích và đánh giá các BOT đang là vấn đề cấp bách hiện nay như BOT Cai Lậy, Cao tốc Hà Nội - Hải Phòng,...

PHỤ LỤC 4

MỘT SỐ DỰ ÁN PPP VỀ NHIỆT ĐIỆN

Dự án Nhiệt điện Vân Phong 1

Dự án Nhiệt điện Vân Phong 1 được Tập đoàn Sumitomo (Nhật Bản) đề xuất đầu tư từ năm 2006, với tổng vốn đầu tư khoảng 2 tỷ USD. Năm 2009, Thủ tướng Chính phủ đồng ý về nguyên tắc việc Tổ hợp nhà đầu tư Sumitomo (Nhật Bản) và Công ty cổ phần Đầu tư công nghiệp - xây dựng Hà Nội (Hanoinco) triển khai xây dựng Dự án theo hình thức BOT.

Dù động thái trong hiện tại là tích cực, song Nhiệt điện Vân Phong 1 đã và đang chậm tiến độ. Kể từ thời điểm được đề xuất đến nay, 9 năm đã trôi qua, dù rất nỗ lực, song một phần do việc đàm phán ký kết hợp đồng BOT kéo dài nên Dự án chưa được triển khai.

Tuy nhiên, Nhiệt điện Vân Phong 1 không phải là dự án BOT ngành điện duy nhất bị chậm triển khai. Cho dù danh sách các dự án BOT ngành điện đang “xếp đống”, từ Samsung (Hàn Quốc) với Dự án Nhiệt điện Vũng Áng 3; EGATI (Thái Lan) với Nhiệt điện Quảng Trị; Toyo-Ink (Malaysia) với Nhiệt điện Sông Hậu 2; hay Nhiệt điện Nghi Sơn 2, với sự tham gia của nhà đầu tư Marubeni (Nhật Bản) và KEPCO (Hàn Quốc), vốn đầu tư 2,3 tỷ USD; rồi Tata Power (Ấn Độ) với Dự án Nhiệt điện Long Phú 2 ở Sóc Trăng, vốn đầu tư khoảng 1,8 tỷ USD..., song các dự án đã triển khai lại thuộc diện hiếm hoi.

Thông tin được nhắc tới tại cuộc họp của Chính phủ với các bộ, ngành liên quan đến các dự án BOT ngành điện hôm 13/4 vừa qua cho biết, hiện có 20 dự án BOT ngành điện, với tổng công suất khoảng 24.000 MW. Tuy nhiên, trong số này, mới chỉ có hai nhà máy đã đi vào vận hành là Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3; Nhiệt điện Mông Dương 2 vừa vận hành tổ máy số 1 trong tháng 3/2015 và sẽ hoàn thành trong năm nay. Ngoài 2 dự án khác đã được cấp giấy chứng nhận đầu tư là BOT Hải Dương và Vĩnh Tân 1, đang trong quá trình triển khai, thu xếp tài chính, thì các dự án còn lại vẫn đang trong giai đoạn đấu thầu, hoặc nghiên cứu đầu tư...

BOT Nghi Sơn 2

Trong thỏa thuận đầu tư dự án BOT Nghi Sơn 2, Bộ Công Thương cam kết sẽ hợp tác với chủ đầu tư trong quá trình xin cấp Giấy chứng nhận đầu tư và thu xếp tài

chính cho dự án. Phía nhà đầu tư cũng hứa sẽ đẩy nhanh các thủ tục cho dự án, nhất là thu xếp tài chính với các tổ chức tín dụng quốc tế.

Đây là dự án có quy mô rất lớn, tổng công suất 1.200 MW, gồm 2 tổ máy 600MW, được đặt tại Khu kinh tế Nghi Sơn (Thanh Hóa), sử dụng nhiên liệu than nhập khẩu.

Với tổng mức đầu tư lên đến gần 2,8 tỉ đô la Mỹ, đây được xem là một trong số ít dự án BOT nhiệt điện lớn Việt Nam được cấp phép. Đây cũng là dự án đầu tư nước ngoài có vốn đăng ký lớn nhất trong nửa đầu năm nay được cấp phép đã đưa Thanh Hoá trở thành địa phương thu hút nhiều vốn đầu tư nước ngoài nhất với tổng số vốn đăng ký là 3,06 tỉ đô la Mỹ, chiếm 15,9% tổng vốn đầu tư.

BOT Nam Định 1

Một dự án nhiệt điện khác được cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư là dự án nhà máy nhiệt điện BOT Nam Định 1 với tổng vốn đầu tư đăng ký 2,07 tỉ đô la Mỹ. Dự án này do nhà đầu tư Singapore đầu tư với mục tiêu thiết kế, xây dựng, vận hành và chuyển giao một nhà máy nhiệt điện đốt than, công suất thuần khoảng 1.109,4 MW.

Theo giấy chứng nhận đăng ký đầu tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư cấp vào giữa tháng 6 này, dự án Nhà máy nhiệt điện BOT Nam Định 1 thực hiện trên cơ sở hợp đồng BOT ký kết với Bộ Công Thương. Dự kiến dự án sẽ được triển khai trên khu đất rộng hơn 242 héc ta tại xã Hải Châu và Hải Ninh, huyện Hải Hậu, tỉnh Nam Định.

Dự án BOT nhà máy nhiệt điện than này sẽ bao gồm hai tổ máy với công suất khoảng 554,7 MW cho mỗi tổ máy. Thời hạn vận hành của Hợp đồng BOT cho dự án này là 25 năm sau ngày vận hành thương mại của nhà máy điện.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

PHỤ LỤC 5 MỘT SỐ DỰ ÁN PPP VỀ NƯỚC SẠCH

Dự án BOT Bình An

Đây là một trong những dự án BOT đầu tiên ở thành phố Hồ Chí Minh. Công ty nước Bình An là một công ty BOT 100% vốn sở hữu nước ngoài đã được cấp giấy phép đầu tư vào ngày 15/3/1996. Mục tiêu của BOT là xây dựng - vận hành - chuyển giao nhà máy nước công suất 100.000 m³/ngày theo hình thức BOT tại đồi Bình An, tỉnh Bình Dương nhằm cung cấp nước sạch đô thị cho thành phố Hồ Chí Minh và vùng lân cận. Chủ đầu tư sẽ thực hiện dự án theo hợp đồng BOT trong vòng 20 năm được ký kết giữa Nhà nước Việt Nam và hai tập đoàn của Malaysia là: Emas Utilities Corporation (đóng góp 90% vốn); Sadek Malaysian Cosortium (đóng góp 10% số vốn còn lại). Quy mô của dự án này không lớn, tổng vốn đầu tư chỉ có 5,8 triệu \$, số vốn đầu tư còn lại được huy động từ các cổ đông.

Đây là dự án BOT đầu tiên tại Việt Nam nên hợp đồng BOT được ký kết trên cơ sở thương lượng giữa Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh và nhà đầu tư, không đấu thầu cạnh tranh. Nước đã xử lý được bán trên cơ sở bán buôn cho công ty cấp nước sạch đô thị thành phố Hồ Chí Minh. Tiếp theo biên bản ghi nhớ, công ty đã tiến hành nghiên cứu khả thi chi tiết đệ trình lên cơ quan đại diện của thành phố Hồ Chí Minh. Dự án đã được phê duyệt và cấp giấy phép đầu tư vào ngày 15/3/1995. Công ty BOT được thành lập và dự kiến sẽ xây dựng nhà máy trong vòng 24 tháng. Tuy nhiên việc khởi công xây dựng đã bị chậm trễ một số năm do việc thương lượng về hành lang tuyến ống, về sử dụng đất và việc tái định cư gặp khó khăn. Đất đai được thành phố Hồ Chí Minh sử dụng không thu tiền thuê đất nhưng vị trí mặt bằng lại thuộc tỉnh Sông Bé (nay thuộc Bình Dương), một tỉnh không nhận được một dịch vụ hay một lợi ích nào từ dự án BOT này. Do vậy đã mất nhiều thời gian và chi phí để trả cho việc tái định cư và GPMB, đền bù đất đai.

Trong quá trình thực hiện dự án, để theo kịp tiến độ đã cam kết trong hợp đồng, ngoài phần vốn pháp định, công ty BOT phải huy động vốn vay của các cổ đông để kịp nhập thiết bị, máy móc và xây dựng, sau đó vay vốn để trả nợ cổ đông. Nhưng việc xây dựng vẫn chậm trễ 9 tháng so với kế hoạch. Công ty đã hoàn thành việc xây dựng trong thời gian 33 tháng kể từ ngày được cấp đất và đã vận hành nhà máy nước, cấp nước sạch đô thị cho thành phố Hồ Chí Minh kể từ ngày 1 tháng 8 năm 1999. Công suất cấp nước sạch đô thị hiện nay là 100.000 m³/ngày.

Một trong những rủi ro về mặt tài chính đã xuất hiện trong quá trình thực hiện dự án

BOT Bình An là cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á đã khiến cho các ngân hàng thương mại Malaysia từ chối cho dự án BOT Bình An vay tiền. Vì vậy, trong những ngày đầu năm 1998, các nhà đầu tư Malaysia đã tích cực tìm kiếm khả năng cho vay nợ từ công ty tài chính quốc tế (IFC). IFC là thành viên của tập đoàn WB. Tổ chức này có mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển thông qua đầu tư vào khu vực tư nhân, tư vấn và hỗ trợ cho các doanh nghiệp tư nhân và CQQL nhà nước. Vì trực thuộc WB với mức tín dụng cao nên IFC có thể huy động vốn trên thị trường tài chính quốc tế với lãi suất thấp hơn nhiều so với chính các nước đang phát triển. Trong nhiều trường hợp, IFC còn đứng ra dàn xếp các khoản vay và tham gia cho vay hợp vốn cùng với các ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính khác. BAWC đề xuất một khoản vay 25 triệu USD với kỳ hạn 7 năm, bao gồm một năm rút vốn và nửa năm ân hạn. Nợ gốc được trả đều bán niên trong vòng 5,5 năm sau thời gian ân hạn đến khi đáo hạn. Theo dự kiến mức lãi suất dự kiến là 8,5%/năm. Khoản vay được đảm bảo trước nhất bởi ngân lưu từ dự án BOT và tài sản BAWC. Hơn thế nữa nhà đầu tư Malaysia là KEB, IJM và MASS cam kết bù đắp cho mọi khoản thiếu hụt tài chính trong quá trình đầu tư, vận hành, hoàn trả nợ vay.

Dự án BOO Thủ Đức

Tháng 12 năm 2004, UBND TP.HCM đã trao quyết định đầu tư cho công ty cổ phần BOO Thủ Đức để đầu tư và kinh doanh nhà máy nước Thủ Đức công suất 300.000m³/ngày theo hình thức Xây dựng - Sở hữu - Vận hành để cấp nước sạch đô thị cho gần 1 triệu người ở khu vực quận 2, 7, 9 và Nhà Bè. Sáu chủ đầu tư góp vốn vào công ty cổ phần Thủ Đức là Công ty Cổ phần đầu tư hạ tầng kỹ thuật thành phố Hồ Chí Minh, tổng công ty xây dựng số 1, quỹ đầu tư phát triển đô thị thành phố Hồ Chí Minh, công ty cổ phần cơ điện lạnh REE, công ty cổ phần Phát triển nhà Thủ Đức và công ty cổ phần nước và môi trường. Tổng vốn của dự án là 1547 tỷ đồng, trong đó có 1047 tỷ đồng là vốn vay từ quỹ Hỗ trợ phát triển nay là Ngân hàng phát triển Việt Nam. Nhà thầu hợp đồng thiết kế, xây dựng và cung cấp thiết bị (EPC) là Hyundai Mobis của Hàn Quốc.

Trong quá trình thực hiện dự án đã xảy ra vụ tranh chấp giữa Chủ đầu tư của Dự án (TWD) và nhà thầu HR (Hàn Quốc). Do tiến độ phát nước của Nhà máy BOO Thủ Đức bị chậm, phải điều chỉnh nhiều lần, tháng 8-2008, chủ đầu tư có văn bản yêu cầu Nhà thầu Hàn Quốc phải gia hạn bảo lãnh hợp đồng trước ngày 15/8/2008. Tuy nhiên nhà thầu không thực hiện nên chủ đầu tư buộc phải thông báo cắt hợp đồng và tịch thu số tiền bảo lãnh hợp đồng 5,7 triệu USD. Nhà thầu HR đã kêu cứu các cơ quan chức năng và Thanh tra Nhà nước. Sau đó Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã có văn bản chỉ

đạo UBND TPHCM chỉ đạo TDW xem xét lại việc phạt chậm tiến độ, hoàn tất các công việc và thanh quyết toán giá trị khối lượng xây lắp mà HR đã làm xong.

Thời điểm tranh chấp giữa Nhà thầu và chủ đầu tư Nhà thầu đã hoàn thành 91% khối lượng công việc nên mặc dù hai bên đều chưa có ý định đi đến thống nhất thì 13/5/2009, BOO Thủ Đức vẫn đi vào hoạt động giai đoạn 1 với công suất 100.000m³/ngày. Đến ngày 11/9/2009, văn phòng nhà nước đã có công văn chính thức giải quyết vụ tranh chấp: Theo Thanh tra Nhà nước, việc dự án bị chậm tiến độ và TDW đã sử dụng thẩm quyền của mình để phạt H.R là chưa thỏa đáng, vì TDW chưa xem xét kỹ đến nguyên nhân chủ quan, khách quan như: Việc TDW không thực hiện lập kế hoạch bàn giao mặt bằng cho nhà thầu, dẫn đến công tác GPMB chậm, tiến độ bàn giao mặt bằng không phù hợp với tiến độ thi công công trình, gây khó khăn trong việc tổ chức thi công và phát sinh tăng chi phí cho nhà thầu. Ngoài ra, tại thời điểm 2007 - 2008, đơn giá vật liệu tăng từ 150 - 200% do lạm phát, trong khi giá cả của hợp đồng không thay đổi trong suốt quá trình thi công đã ảnh hưởng đến năng lực của nhà thầu phụ và nhà thầu chính H.R.

Việc TDW yêu cầu H.R phải nộp gia hạn bảo lãnh trước 28 ngày so với thời điểm bảo lãnh hết hiệu lực và thông báo cho Ngân hàng KEB yêu cầu thu hồi bảo lãnh, nhưng trước đó TDW chưa có cuộc trao đổi hay thông báo nào cho H.R. Thực tế trước đó H.R đã có 2 lần gia hạn hợp đồng trễ từ 18 - 51 ngày, nhưng vẫn được TDW chấp thuận. Những việc làm nêu trên của TDW là chưa xem xét, cân nhắc kỹ đến các nguyên nhân chủ quan, khách quan và chưa thực hiện đúng quy định của hợp đồng. Và quyết định chấm dứt hợp đồng và thu hồi bảo lãnh là quá vội vàng. Thanh tra Nhà nước cũng cho rằng, TDW phạt, thu tiền bảo lãnh (5,7 triệu USD) và cắt ngang hợp đồng nhà thầu "là chưa thỏa đáng", "gây khó khăn cho nhà thầu"...Theo chỉ đạo của Thủ tướng Nhà nước, ngoài việc phải xem xét hoàn trả lại 5,7 triệu USD cho H.R, TDW phải tiếp tục giao 6km đường còn lại cho H.R thi công. Sau những tranh chấp đến tháng 9/2010, BOO Thủ Đức đã chính thức hoàn thành với công suất 420.000m³/ngày chậm trễ gần 2 năm so với kế hoạch đề ra.

Dự án BOT nước Sông Đà – Hà Nội

Từ nhu cầu cấp thiết về nước sạch cho khu vực rộng lớn phía Tây Hà Nội, tổng công ty Vinaconex đã đề xuất và được Thủ tướng Nhà nước cho phép thực hiện dự án đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước sạch đô thị cho khu đô thị Sơn Tây – Hòa Lạc – Xuân Mai – Miếu Môn – Hà Nội – Hà Đông sử dụng nguồn nước mặt sông Đà với công suất 600.000 m³/ngày đêm, giai đoạn 1 có công suất 300000 m³/ngày đêm, bao gồm các hạng mục chính là kênh dẫn nước, các trạm bơm, nhà máy xử lý nước, bể chứa điều hòa

và các tuyến ống truyền tải dẫn nước sạch từ nhà máy về đường vành đai III Hà Nội. Trong đó tổng mức đầu tư giai đoạn 1 của dự án lên đến gần 1515 tỷ đồng. Sau một thời gian gấp rút chuẩn bị, ngày 24/4/2004 dự án chính thức được khởi công và đến tháng 8/2008 dự án hoàn thành và bắt đầu cấp nước sạch đô thị cho thủ đô Hà Nội.

Tuy nhiên cho đến thời điểm quý I năm 2016, đường ống nước sông Đà đã vỡ đến 18 lần gây ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân. Nguyên nhân của sự việc được xem xét là do nguyên nhân chất lượng ống không đồng đều. Tại một số vị trí ống có hiện tượng bong rộp, tách lớp, một số chỉ tiêu cơ lý không đảm bảo dẫn đến suy giảm khả năng chịu lực cục bộ của đường ống, thiếu các yêu cầu kỹ thuật đối với việc sản xuất, thi công lắp đặt ống theo tiêu chuẩn áp dụng. Về nguyên nhân gián tiếp, đường ống nước sông Đà chịu tác động của việc thi công xây dựng tuyến đại lộ Thăng Long cùng với sức ép do tải trọng của các phương tiện trên đại lộ. Một nguyên nhân khác là do hạn chế về kinh nghiệm trong thiết kế, gia công chế tạo, thi công đường ống dẫn nước sạch bằng composite cốt sợi thủy tinh ở Việt Nam.

Không thể phủ nhận những lợi ích mà dự án đem lại nhưng chúng ta có thể thấy những hạn chế trong dự án cấp nước sạch đô thị sông Đà cũng là những hạn chế chung trong những dự án hợp tác công tư ở Việt Nam trong lĩnh vực cấp nước sạch đô thị, bao gồm: (i) Năng lực của nhà thầu trong việc thiết kế công trình; (ii) Cơ chế kiểm tra, giám sát chưa sát sao; (iii) Chưa tính đến các tác động ảnh hưởng đến chất lượng dự án trong quá trình vận hành; (iv) Như vậy bên cạnh sự đơn điệu về hình thức thực hiện, những dự án hợp tác công tư lĩnh vực cấp nước sạch đô thị ở Việt Nam còn tồn tại những hạn chế như: (v) Quy hoạch thiếu đồng bộ, chính sách không thống nhất của khu vực Nhà nước; (vi) Quá trình lựa chọn nhà đầu tư còn nhiều bất cập; (vii) Việc nghiên cứu dự án kém hiệu quả, điển hình là việc tính toán sai nhu cầu thực tế; (viii) Chưa có cơ chế để giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà thầu và nhà đầu tư; (ix) Thời gian chuẩn bị dự án kéo dài, quá trình thực hiện còn chậm trễ kéo dài so với kế hoạch ban đầu; và (xi) Chưa hấp dẫn được các nhà đầu tư tiềm năng.

Dự án BOT nước Sông Đuống

Dự án nước Sông Đuống là một dự án hợp tác công tư theo hình thức BOT nhằm xây dựng hệ thống cấp nước sạch đô thị liên vùng, liên tỉnh mang tính ổn định lâu dài cho thủ đô Hà Nội và các tỉnh Bắc Ninh, Hưng Yên. Chủ đầu tư dự án là công ty liên doanh giữa Tổng công ty Đầu tư nước và môi trường VN (Viwaseen), Công ty TNHH một thành viên Nước sạch Hà Nội (Hawaco), Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) và đối tác Nhật Bản.

Nhà máy nước Sông Đuống có công suất 300.000 m³/ngày đêm và chia thành hai giai

đoạn đầu tư: giai đoạn I đến năm 2015 và giai đoạn II đến năm 2020. Nhà máy xử lý nước đặt ở khu vực các xã Phù Đổng và Trung Màu, huyện Gia Lâm (Hà Nội) để khai thác sử dụng nguồn nước mặt của sông Đuống. Dự kiến đến năm 2015, dự án cung cấp nước sạch đô thị cho các khu vực gồm quận Long Biên, hai huyện Gia Lâm, Đông Anh, các khu đô thị trên đường 179; quận Hoàng Mai, các huyện Thanh Trì, Thường Tín và Phú Xuyên. Đến năm 2020, dự án cấp dần và bổ sung nước cho các khu vực: quận Long Biên và huyện Gia Lâm; các huyện Đông Anh, Sóc Sơn; quận Hoàng Mai, các huyện Thanh Trì, Thường Tín, Phú Xuyên và khu vực nông thôn liền kề đô thị cùng vùng phụ cận phía đông thành phố Hà Nội (với tổng công suất 60.000 m³/ngày đêm) thuộc các tỉnh Bắc Ninh, Hưng Yên.

Tuy nhiên, khi đi vào triển khai có nhiều vấn đề phát sinh liên quan tới dự án từ các bên. Phía UBND thành phố Hà Nội cho rằng Hà Nội không có trách nhiệm phải cung cấp nước sạch đô thị cho Bắc Ninh và Hưng Yên nên không thể sử dụng vốn của Hà Nội cho mục tiêu này. Hơn nữa, việc thực hiện dự án phải gắn với hệ thống phân phối. Điều này không dễ dàng khi đi xây dựng mạng lưới phân phối. Phía đối tác Nhật yêu cầu Hà Nội phải đảm bảo được khối lượng mua nhất định hàng năm với giá cả thống nhất được. Tuy nhiên, giá nước sạch ở Hà Nội lại do HĐND thành phố quyết định chứ không phải muốn xác định bao nhiêu là bấy nhiêu được. Phía Nhật lại đòi hỏi các cơ chế đặc thù cho dự án như bảo đảm doanh thu. Cụ thể, tại thời điểm phía Nhật lập dự án thì yêu cầu giá nước sạch vào khoảng 9.500 đồng/m³ bán tại chân nhà máy, mặc dù giá nước thời điểm đó chỉ vào 6.500 đồng/m³ đến tay người tiêu dùng.

Dự án nước BOT Sông Đuống đã dừng triển khai do nhiều lý do. Trong các lý do chủ yếu được đưa ra, có những vấn đề liên quan tới đánh giá/sàng lọc dự án và phương án chia sẻ rủi ro giữa các bên tham gia.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

PHỤ LỤC 6

MỘT SỐ DỰ ÁN BOT GIAO THÔNG

BOT Giao thông

Đầu tư trên 186 nghìn tỷ đồng vào các dự án, doanh nghiệp tư nhân đã góp phần cải thiện hạ tầng giao thông 5 năm qua, tuy vậy những bất cập còn tồn tại khiến nhiều dự án gây bức xúc cho người dân.

Từ năm 2011 đến nay, Bộ Giao thông Vận tải đã huy động được hơn 186.000 tỷ đồng đầu tư 62 dự án đường bộ theo hình thức hợp đồng BOT (xây dựng - vận hành - chuyển giao) và BT (xây dựng - chuyển giao). Trong đó 58 dự án BOT với tổng mức đầu tư hơn 170.000 tỷ đồng và 4 dự án BT với mức đầu tư trên 16.000 tỷ đồng.

Các dự án BOT đã xây dựng mới, nâng cấp, cải tạo hơn 4.400 km đường bộ và hơn 94 km cầu, góp phần nâng cấp, mở rộng quốc lộ 1 và quốc lộ 14 (đường Hồ Chí Minh qua Tây Nguyên) từ 2 lên 4 làn xe, khai thác sớm hơn một năm so với kế hoạch.

Trên quốc lộ 1 đoạn từ Hà Nội đến Cần Thơ dài 1.900 km đi qua 20 tỉnh, thành, Bộ Giao thông đã huy động được 20 dự án BOT với chiều dài 700 km, tổng mức đầu tư hơn 50.000 tỷ đồng.

Quốc lộ 14 dài 663 km đi qua 5 tỉnh cũng huy động được 5 dự án BOT với chiều dài hơn 200 km, tổng mức đầu tư trên 54.000 tỷ đồng, chiếm khoảng 46% tổng vốn đầu tư tuyến đường này.

Hiện các phương tiện từ Hà Nội đi Cần Thơ đã giảm 7-10 giờ chạy xe so với trước; từ Tây Nguyên đi TP HCM giảm 3-4 giờ. Cùng với đó, số vụ tai nạn giao thông trên quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh giảm cả 3 chỉ tiêu về số vụ, số người chết và bị thương.

Lý giải nguyên nhân thực hiện nhiều dự án BOT, một lãnh đạo Bộ Giao thông cho biết hành lang pháp lý theo nghị định 108 chỉ quy định 3 hình thức BOT, BTO và BT. Trong đó, hình thức BTO (xây dựng - chuyển giao - vận hành) không phù hợp với đặc thù ngành, còn BT không thu hút nhiều doanh nghiệp tham gia (chỉ chiếm 8,7% tổng số vốn huy động được), vì bản chất của BT là đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước trả chậm, trong khi vốn ngân sách hạn hẹp.

Còn hình thức BOT có lợi thế ở chỗ không hoặc sử dụng ít vốn ngân sách, chủ yếu hoàn vốn cho nhà đầu tư thông qua kinh doanh công trình dự án. Nhiều chuyên gia đánh giá việc huy động được hơn 186.000 tỷ đồng để đầu tư xây dựng đường bộ là kết quả tích cực. Bởi giai đoạn trước năm 2011, ngành giao thông mới có 18 dự án đường

bộ được đầu tư theo hình thức BOT, với tổng vốn đầu tư hơn 37.000 tỷ đồng.

Quốc lộ 14 (đường Hồ Chí Minh) qua Tây Nguyên được mở rộng.

Bên cạnh những "gam màu sáng", bức tranh BOT đã bộc lộ nhiều bất cập như: chính sách phí chưa nhận được sự đồng thuận của xã hội, chất lượng xây dựng và bảo trì một số dự án chưa đạt yêu cầu... Hàng loạt dự án BOT khi thu phí gặp phải sự phản đối của người dân, điển hình trạm BOT cầu Bến Thủy 1 (Nghệ An), trạm BOT Cầu Rác (Hà Tĩnh)...

Một số chuyên gia nhận định, hình thức đầu tư BOT trong lĩnh vực giao thông lẽ ra phải áp dụng cho các dự án xây dựng con đường hoàn toàn mới. Nhưng hầu hết dự án BOT không phải tuyến mới, chỉ là nâng cấp, cải tạo tuyến đường hiện hữu, thậm chí nhiều dự án BOT được lập trên các tuyến đường huyết mạch, độc đạo khiến người dân không có sự lựa chọn nào khác.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

PHỤ LỤC 7

KẾT QUẢ XỬ LÝ ĐIỀU TRA DOANH NGHIỆP THAM GIA DỰ ÁN PPP TRONG XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG BẰNG

PHẦN MỀM SPSS 20.0

1. Chiến lược, quy hoạch dự án xây dựng CSHT theo PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
CL1	285	1	5	3.00	.444
CL2	285	1	5	3.04	.624
CL3	285	1	5	3.12	.563
CL4	285	1	5	3.02	.488
CL5	285	1	5	3.33	.515
Valid N	285				

2. Tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
TC1	285	2	4	3.19	.395
TC2	285	2	5	3.31	.612
TC3	285	2	4	2.79	.632
TC4	285	2	4	2.93	.630
TC5	285	2	5	3.15	.613
TC6	285	2	4	3.11	.598
Valid N	285				

3. Tổ chức thực hiện dự án PPP
Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
TH1	285	3	5	3.37	.705
TH2	285	2	4	3.08	.549
TH3	285	2	4	2.78	.553
TH4	285	3	5	3.29	.631
TH5	285	3	4	3.24	.427
TH6	285	2	4	3.21	.419
Valid N					

3. Kiểm tra, thanh tra, xử lý và điều chỉnh dự án PPP
Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
KT1	285	2	5	3.27	.790
KT2	285	2	4	3.00	.358
KT3	285	2	4	3.06	.411
KT4	285	2	4	3.04	.534
KT5	285	3	4	3.22	.415
Valid N	285				

PHỤ LỤC 8

KẾT QUẢ XỬ LÝ SỐ LIỆU QUA ĐIỀU TRA CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Chiến lược, quy hoạch dự án PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
CL1	90	3	5	3.59	.794
CL2	90	2	4	3.24	.534
CL3	90	3	4	3.33	.473
CL4	90	3	4	3.29	.456
Valid N	90				

2. Tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
TC1	90	1	4	2.98	.594
TC2	90	3	5	3.51	.537
TC3	90	3	4	3.59	.494
TC4	90	3	4	3.45	.500
Valid N	90				

3. Tổ chức thực hiện dự án PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
TH1	90	2	4	3.18	.886
TH2	90	2	4	3.03	.740
TH3	90	3	4	3.61	.490
TH4	90	2	4	3.49	.745
Valid N	90				

4. Kiểm tra, giám sát, xử lý và điều chỉnh dự án PPP

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
KT1	90	3	5	3.85	.763
KT2	90	3	5	3.39	.523
KT3	90	3	5	3.37	.536
KT4	90	3	5	3.67	.624
Valid N	90				

PHỤ LỤC 9

DANH SÁCH CÁC DOANH NGHIỆP THAM GIA KHẢO SÁT

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
1	Ban Quản lý dự án 1 - Bộ Giao thông vận tải	Đường cao tốc Mỹ Phước - Tân Vạn, Bình Dương	Giao thông
2	Ban Quản lý dự án 1 - Bộ giao thông vận tải	Đường cao tốc Trung Lương- Mỹ Thuận – Cần Thơ	Giao thông
3	Ban Quản lý dự án 4 - Bộ giao thông vận tải	Đường tránh thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An	Giao thông
4	Ban Quản lý Dự án Đường Hồ Chí Minh	Đường Hồ Chí Minh	Giao thông
5	BECAMEX IDC CORP	Đường cao tốc Mỹ Phước – tân vạn, Bình Dương	Giao thông
6	Công ty CP Cầu 3 Thăng Long	Cầu Sông Ghép Thanh Hóa	Giao thông
7	Công ty Cầu 18 CIENCO 1	Cầu Phù Đổng 2	Giao thông
8	Công ty Cầu 18 CIENCO 1	Cầu Tứ Quận	Giao thông
9	Công ty cổ phần BOT Bắc Bình Định Việt Nam	Quốc lộ 1 A, đoạn Bình Định – Phú Yên	Giao thông
10	Công ty cổ phần BOT Đại Dương	Quốc lộ 18, đoạn Uông Bí – Hạ Long	Giao thông
11	Công ty cổ phần phát triển Hạ Tầng Kỹ thuật – Becamex IJC	Quốc lộ 13, Tham Rót – An lạc, tỉnh Bình Phước Quốc lộ 13, Tham Rót – An lạc , tỉnh Bình Phước	Giao thông
12	Công ty cổ phần phát triển đoạn cao tốc Biên Hòa – Vũng Tàu (BVEC)	Quyền thu phí trên quốc lộ 51 Biên Hòa – Vũng tàu	Giao thông
13	Công ty cổ phần Tập đoàn Đức	Quốc lộ 14, đoạn Kontum	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
	Long – Gia Lai		
14	Công ty cổ phần Xây dựng công trình và đầu tư 120	Cầu Tứ Quận	Giao thông
15	Công ty Cơ khí và xây lắp Sông Chu – Coma 17	Dự án đường cầu Nguyễn Tri Phương, TP Hồ Chí Minh	Giao thông
		Đường Nhơn Trạch và cầu Đồng Nai	
16	Công ty CP BOT Đèo Cả	Quốc lộ 1A, Hàm Đèo cả	Giao thông
17	Công ty CP BOT Đường tránh thành phố Thanh Hóa.	Đường tránh thành phố Thanh Hóa.	Giao thông
18	Công ty CP BOT Nội Bài – Vĩnh Yên	QL2 kéo dài, Nội Bài - Vĩnh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc	Giao thông
19	Công ty CP Chương Dương	Cầu Bình Tiên – thành phố Hồ Chí Minh	Giao thông
		Quốc lộ 1A, đoạn Phan Thiết – Đồng Nai	
		Tuyến Tân Vạn – Tránh, thành phố Biên Hòa	
20	Công ty CP Đầu tư 577	Cầu cở Chiên Quốc lộ 60	Giao thông
21	Công ty CP Đầu tư XD TM Hoàng Sơn	Quốc Lộ 1A, đoạn Bình Định- Phú Yên	Giao thông
22	Công ty CP ĐT hạ tầng kỹ thuật TP HCM	Cầu Sài Gòn 2	Giao thông
		Dự án BOT đường và cầu Bình Triệu 2	
		Quốc lộ 1A, tránh thành phố Phan Rang – Tháp Chàm	
23	Công ty CP ĐT Kiến Hoàng	Quốc lộ 1 A, đoạn Bình	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
		Định – Phú Yên	
24	Công ty CPĐT và XD cầu Đồng Nai	Đường Nhơn Trạch và cầu Đồng Nai	Giao thông
25	Công ty CPĐTPT đô thị và KCN	Cầu Sông Lô, Phú Thọ	Giao thông
26	Công ty CPĐT XD công trình 323 Hà Nội	Quốc lộ 19, đoạn Mông Dương – Móng Cái	Giao thông
27	Công ty CPĐT XD Phú Mỹ (PMC)	Cầu Phú Mỹ, thành phố Hồ Chí Minh	Giao thông
28	Công ty CPĐT XD Tuấn Lộc	Cầu Cổ Chiên Quốc Lộ 61	Giao thông
		Cầu rạch Miễu	
29	Công ty CPĐT – XD – TM- DV Việt Song Long	Quốc Lộ 13, đoạn Chơn Thành – Minh Hưng	Giao thông
30	Công ty CP đường 16	Quốc lộ 2C , Tuyên Quang	Giao thông
31	Công ty CP tập đoàn Đông Đô	QL1A, Đồng Văn – Phú Lý	Giao thông
		Quốc lộ 32, đoạn Nhỏn – Sơn Tây	
32	Công ty CP Tư vấn ĐT và XD GTVT	Ngã Ba Huế, TP Đà Nẵng	Giao thông
33	Công ty CP Tư vấn đường cao tốc Việt Nam (VEC)	Cầu Việt Trì (mới)	Giao thông
34	Công ty CP tư vấn thiết kế và XD Thành An	Đường tránh thành phố Vinh, Quốc lộ 1, Tỉnh Nghệ An	Giao thông
35	Công ty CP Tư vấn và XD Tân Phong	Đường cao tốc Dầu Giây – Liên Khương	Giao thông
		Quốc lộ 18, đoạn Uông Bí	

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
		– Hạ long	
		Quốc lộ 1A, đoạn Bình Định- Phú Yên	
36	Công ty CP Tư vấn Xây dựng công trình Giao thông 2	Quốc lộ 1 A, đoạn Nghi Sơn – Cầu Giát	Giao thông
37	Công ty CP Thành Long	Cầu vượt Nguyễn Chí Thanh- Kim Mã	Giao thông
		Cầu vượt thép Cộng hòa – Hoàng Hoa Thám	
38	Công ty CP Vietracimex 8	Đường tránh thành phố vĩnh yên	Giao thông
39	Công ty Cổ phần tập đoàn Đông Đô	Đường Hồ Chí Minh, đoạn qua Kiên Giang và Bạc Liêu	Giao thông
40	Công ty CPSX XDTM và NN Hải Vương	Quốc lộ 13, đoạn Chơn Thành- Minh Hưng	Giao thông
41	Công ty CPXD Công Trình 545 (CECO 545)	Quốc lộ 1 A, đoạn Quảng Nam	Giao thông
42	Công ty Cường Thuận IDICO	Tuyến Tân Vạn – Tránh TP. Biên Hòa	Giao thông
43	Công ty TNHH BOT Cầu Rạch Miễu	Cầu Rạch Miễu	Giao thông
44	Công ty TNHH BOT Đường tránh TP. Đồng Hới	Đường tránh thành phố Đồng Hới	Giao thông
45	Công ty TNHH Hoàng Long (Tuyên Quang)	Quốc lộ 2C, Tuyên Quang	Giao thông
46	Công ty TNHH Keang nam tại Hải Dương	Cầu Rạch Miễu	Giao thông
47	Công ty sản xuất và phát triển Hạ	Đường cao tốc Hà Nội –	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
	Long (BIM)	Hải Phòng	
48	Công ty Quản lý sửa chữa đường bộ	Quyền thu phí quốc lộ 5 Hà Nội, Hải Phòng	Giao thông
49	Công Ty TNHH Sản xuất Thương mại Dịch vụ Yên Khánh	Cho thuê đường cao tốc Hồ Chí Minh - Trung Lương Quốc lộ 20 , đoạn Lâm Đồng	Giao thông
50	Công ty TNHH Trung Thành, TP Tuyên Quang	Cầu Tứ Quận	Giao thông
51	Công ty TNHH BOT Bình Định	Quốc lộ 1 A, đoạn BD – PY	Giao thông
52	Công ty CP 10 Sông Đà 10.1	Hầm đường bộ đèo ngang trên Quốc lộ 1A	Giao thông
53	Công ty CP xây dựng Toàn Mỹ 14	Quốc lộ 14, đoạn Đăk Nông	Giao thông
54	Công ty CP BOT & BT Đức Long Đắc Nông	Quốc lộ 14, đoạn Đăk Sông – Cây Chanh	Giao thông
55	Công ty CP Đức Phú Gia Lai	Quốc lộ 14, đoạn Đ cây Chanh về Đồng xoài (Bình Phước)	Giao thông
56	Liên Doanh CIENCO5 và CIENCO1	Đường cao tốc Đà Nẵng – Quảng Ngãi	Giao thông
57	Liên doanh Công ty CP PT BĐS Phát Đạt và công ty Bê Tông 620 Long An	Cầu Mỹ Lợi, tiền Giang	Giao thông
58	Liên doanh IDICO (CTCP BOT An Sương – An Lạc) và CIENCO	Quốc lộ 1A, An Sương – An Lạc	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
	6		
59	Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt nam (BIDV)	Quốc lộ 1A, đoạn Phủ lý	Giao thông
60	Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển Nông thôn Việt Nam (Agribank)	Đường Tránh thành phố Vĩnh yên	Giao thông
61	Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển Nông thôn Việt Nam (Agribank)	Cầu Rạch Miễu	Giao thông
62	Nhà máy Cơ khí Quang Minh	Tuyến Tân Vạn tránh Thành Phố Biên Hòa	Giao thông
63	TCT ĐTPT Đô thị và KCN Việt Nam	Quốc lộ 1A, An Sương - An Lạc	Giao thông
64	TEDI- TCT Tư vấn Thiết kết GTVT	Cầu Việt Trì (mới)	Giao thông
65	TEDI- TCT Tư vấn Thiết kết GTVT	Cầu yên Lạch trên Quốc lộ 38, Hưng Yên	Giao thông
66	TEDI- TCT Tư vấn Thiết kết GTVT	Dự án Cầu Bạch Đằng, đường dẫn và nút giao cuối tuyến Cao tốc ô tô Hà Nội – Hải Phòng	Giao thông
67	Ngân hàng ngoại thương Việt Nam (Vietcombank)	Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng	Giao thông
68	Tổng công ty CP Vinaconex	Đường cao tốc Láng - Hòa Lạc	Giao thông
69	Tổng công ty Đầu tư phát triển và quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long	Đường cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận - Cần thơ	Giao thông
70	Tổng công ty đường cao tốc Việt	Đường cao tốc Bến Lức -	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
	Nam (VEC)	Long Thành	
71	Tổng công ty Thái Sơn	Quốc Lộ 20, đoạn lâm Đồng	Giao thông
72	Tổng công ty Xây Dựng công trình giao thông 4 (CIENCO 4)	Cầu Bến Thủy - Hà Tĩnh	Giao thông
73	Tổng công ty Xây Dựng công trình giao thông 4 (CIENCO 4)	Quốc lộ 1A, nghi Sơn (Thanh hóa) đi Cầu Giát (nghệ An)	Giao thông
74	Tổng công ty Xây Dựng công trình giao thông 4 (CIENCO 4)	Đường tránh thành phố Vinh, quốc lộ 1, tỉnh Nghệ An	Giao thông
75	Tổng công ty Xây Dựng công trình giao thông 6 (CIENCO 4)	Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng	Giao thông
76	Tổng công ty Xây Dựng công trình giao thông 8 (CIENCO 4)	Quốc lộ 1 A, An Sương - An Lạc	Giao thông
77	Tổng công ty xây dựng số 1 (CC1)	Cầu Bình Tiên – Thành Phố Hồ Chí Minh	Giao thông
78	Tổng công ty ĐT và PT CN – TNHH MTV (BeCamex IDC corp)	Đường cao tốc Mỹ Phước – Tân Vạn	Giao thông
79	Vụ KHĐT – Bộ giao thông vận tải	Các dự án BOT	Giao thông
80	Công ty Cầu 14, CIENCO 1	Cao tốc Láng Hòa Lạc – Cầu Hòa Bình	Giao thông
81	Viện chiến lược phát triển giao thông vận tải	Quốc lộ 1	Giao thông
82	Viện chiến lược phát triển giao thông vận tải	Đường Hồ Chí Minh	Giao thông
83	Công ty CP Đạt Phương	Cầu bến Thủy 2	Giao thông
84	Công ty CP Xây dựng số 1 Việt hưng	Cầu Bình Tiên – TP HCM	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
85	Tổng công ty XD An Bình	Cầu Bến Thủy Hà Tĩnh	Giao thông
86	Xí nghiệp cầu 18, CIENCO 1	Ngã ba Huế, TP Đà Nẵng	Giao thông
87	Ngân hàng Phát triển Việt nam (VDB)	Đường Hồ Chí Minh – Đoạn qua Tây Nguyên	Giao thông
88	Ngân hàng Phát triển Việt nam (VDB)	Quốc lộ 1	Giao thông
89	Công ty CP XD cầu đường 186	Ngã ba Huế, Thành phố Đà Nẵng	Giao thông
90	Công ty CP XD Cầu đường 186	Hầm đường bộ Đèo Cả trên Quốc lộ 1A	Giao thông
91	Công ty CP tư vấn và xây dựng Phú Xuân	Dự án đường và cầu Nguyễn Tri Phương, TP Đà Nẵng	Giao thông
92	Công ty Cơ giới 1, CIENCO1	Ngã ba Huế, TP Đà Nẵng	Giao thông
93	Tổng công ty 36/ Bộ Quốc Phòng	Đường Hồ Chí Minh	Giao thông
94	Công ty 36.37	Quốc lộ 1 Đoạn qua Nghệ An	Giao thông
95	Ban quản lý dự án đường cao tốc Bến Lức – Long Thành	Đường cao tốc Bến Lức – Long Thành	Giao thông
96	Công ty TNHH BOT quốc lộ 1 K	Quốc lộ 1 K, TP Hồ Chí Minh- Biên Hòa, kể cả cầu Hóa An	Giao thông
97	Ngân hàng ngoại thương Việt Nam (Vietcomk)	Đường nhánh TP Thanh Hóa	Giao thông
98	Ngân hàng đầu tư và phát triển Việt Nam (BIDV)	Quốc lộ 1A, An Khương - Đà Lạt	Giao thông
99	Công ty 7/5 Bộ Quốc Phòng	Đường cao tốc Liên Khương - Đà Lạt	Giao thông
100	Cty CP BOT & BT Đức Long Đắc	Quốc Lộ 14, Đoạn Đồng	Giao thông

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
	Nông	Xoài - Chơn Thành	
101	Công ty CP 479, CIENCO 4	Cầu Sông Lô, Phú Thọ	Giao thông
102	Công ty Cổ Phần BOO Nước Thủ Đức	Thành phố Hồ Chí Minh	Nước sạch
103	Công ty TNHH một thành viên Cấp thoát nước Tây Ninh	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Tây Ninh	Nước sạch
104	Công ty Cổ phần Cấp thoát nước- Công trình đô thị Hậu Giang	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Hậu Giang	Nước sạch
105	Công ty cổ phần điện nước An Giang	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP An Giang	Nước sạch
106	Công ty TNHH một thành viên Cấp nước sạch đô thị Sóc Trăng	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Sóc Trăng	Nước sạch
107	Công ty TNHH một thành viên kinh doanh nước sạch Ninh Bình	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Ninh Bình	Nước sạch
108	Công ty TNHH một thành viên Cấp nước sạch đô thị Hải Phòng	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Hải Phòng	Nước sạch
109	Cty TNHH một thành viên kinh doanh nước sạch Quảng Ninh	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Hạ Long	Nước sạch
110	Công ty TNHH một thành viên cấp nước sạch đô thị Nghệ An.	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Vinh	Nước sạch
110	Công ty TNHH một thành viên cấp nước sạch đô thị Nghệ An.	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Vinh	Nước sạch

STT	Thông tin về doanh nghiệp trả lời	Tham gia dự án	Lĩnh vực tham gia PPP
111	Cty TNHH một thành viên Cấp nước sạch đô thị và ĐTXĐ Đắc Lắc.	Dự án cải tạo mạng cung cấp nước sạch TP Buon Ma Thuật	Nước sạch
112	Công ty cổ phần Tập đoàn Thái Bình Dương.	Nhà máy nhiệt điện Vĩnh Tân 4	Nhiệt điện
113	Công ty TNHH Tập đoàn Năng lượng mới Kaidi.	Nhà máy nhiệt điện Vũng Áng	Nhiệt điện
115	Công ty Điện lực Dầu khí Hà Tĩnh	Nhà máy nhiệt điện Vũng Áng 1	Nhiệt điện
114	Công ty cổ phần Nhiệt điện Vũng Áng 2	Nhà máy nhiệt điện Vũng Áng 2	Nhiệt điện