|  |
| --- |
| BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ **VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG**  **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ NĂM 2017**  **RỦI RO TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) LĨNH VỰC**  **GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ: NHẬN DIỆN VÀ GIẢI PHÁP CHÍNH SÁCH**  **Chủ nhiệm đề tài: TS. Lê Hương Linh**  **Thành viên tham gia: ThS. Tạ Minh Thảo**  **ThS. Phạm Thiên Hoàng**  **CN. Lê Hoàng Diễm Hương**  **Ths. Trần Bình Minh**  **Ths. Đinh Thu Hằng**  **Ths. Đỗ Thị Nhân Thiên**  **CN. Đào Xuân Tùng Anh**  **Ths. Lê Minh Ngọc**  **Hà Nội, 2017** |

**MỤC LỤC**

[Lời nói đầu 1](#_Toc510189261)

[1. Sự cần thiết 1](#_Toc510189262)

[2. Tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước 3](#_Toc510189263)

[3. Mục tiêu nghiên cứu 10](#_Toc510189264)

[4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu 11](#_Toc510189265)

[5. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 11](#_Toc510189266)

[6. Kết cấu của đề tài 12](#_Toc510189267)

[Chương 1:](#_Toc510189268) [Rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ: lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế 13](#_Toc510189269)

[1.1 Một số khái niệm, nội dung, phân loại và đặc điểm 13](#_Toc510189270)

[1.1.1 Đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ 13](#_Toc510189271)

[1.1.2 Quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ 19](#_Toc510189272)

[1.2 Quy trình đầu tư dự án BOT đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế 22](#_Toc510189273)

[1.3 Rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ 27](#_Toc510189274)

[1.3.1 Xây dựng khái niệm rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ 27](#_Toc510189275)

[1.3.2 Phân loại rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT 28](#_Toc510189276)

[1.4 Kinh nghiệm quốc tế trong thực hiện các dự án PPP về phát triển cơ sở hạ tầng giao thông 30](#_Toc510189277)

[1.5 Bài học rút ra cho Việt Nam 36](#_Toc510189278)

[Chương 2:](#_Toc510189279) [Nhận diện rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam 38](#_Toc510189280)

[2.1 Thực trạng đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 38](#_Toc510189281)

[2.2 QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 41](#_Toc510189282)

[2.2.1 Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 41](#_Toc510189283)

[2.2.2 Bộ máy nhà nước quản lý đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 46](#_Toc510189284)

[2.3. Nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 49](#_Toc510189285)

[2.3.1 Rủi ro định hướng của QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ chưa rõ ràng 49](#_Toc510189286)

[2.3.2 Rủi ro công cụ QLNN thiếu/chưa hoàn thiện, việc sử dụng các công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt 53](#_Toc510189287)

[*2.3.2.1 Rủi ro công cụ QLNN về BOT đường bộ thiếu/chưa hoàn thiện* 53](#_Toc510189288)

[*2.3.2.2 Rủi ro sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt* 62](#_Toc510189289)

[2.3.3 Rủi ro QLNN về BOT đường bộ tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các bên liên quan khác 75](#_Toc510189290)

[Chương 3:](#_Toc510189291) [Một số đề xuất nhằm hạn chế rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam trong thời gian tới 82](#_Toc510189292)

[3.1 Bối cảnh 82](#_Toc510189293)

[3.1.1 Bối cảnh quốc tế 82](#_Toc510189294)

[3.1.2 Bối cảnh trong nước 84](#_Toc510189295)

[3.1.3 Cơ hội 88](#_Toc510189296)

[3.1.4 Thách thức 89](#_Toc510189297)

[3.2 Quan điểm, định hướng để giảm thiểu rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ 90](#_Toc510189298)

[3.3. Một số khuyến nghị chính sách 91](#_Toc510189299)

[Kết luận 97](#_Toc510189300)

[TÀI LIỆU THAM KHẢO 99](#_Toc510189301)

**DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT**

|  |  |
| --- | --- |
| ADB | Ngân hàng phát triển châu Á |
| AIIB | Ngân hàng Đầu tư Cơ sở hạ tầng châu Á |
| BLT | Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao |
| BOO | Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh |
| BOT | Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao |
| Bộ GTVT | Bộ Giao thông vận tải |
| Bộ KH&ĐT | Bộ Kế hoạch và Đầu tư |
| BT | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao |
| BTL | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ |
| BTO | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh |
| CSHT | Cơ sở hạ tầng |
| GTĐB | Giao thông đường bộ |
| O&M | Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý |
| ODA | Vốn hỗ trợ phát triển chính thức |
| PPP | Đối tác công tư |
| QLNN | Quản lý Nhà nước |
| UBND | Ủy ban nhân dân |
| UBTVQH | Ủy ban Thường vụ Quốc hội |
| USD | Đô-la Mỹ |

**DANH MỤC CÁC HỘP**

[Hộp 1: Chỉ định thầu trong các dự án BOT 65](#_Toc510000461)

[Hộp 2: Vấn đề thu phí của các dự án BOT 68](#_Toc510000462)

[Hộp 3:Vấn đề trong tham vấn cộng đồng 77](#_Toc510000463)

**DANH MỤC CÁC BẢNG**

[Bảng 1: Phân loại rủi ro dự án PPP hạ tầng 5](#_Toc510428848)

[Bảng 2: Các loại hợp đồng PPP tại Việt Nam 17](#_Toc510428849)

[Bảng 3: QLNN với đầu tư theo hình thức PPP 21](#_Toc510428850)

[Bảng 4: Số dự án và nguồn vốn đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT từ 31/12/2010 trở về trước 38](#_Toc510428851)

[Bảng 5: Tổng hợp số dự án và vốn đầu tư theo hình thức BOT, BT trong lĩnh vực giao thông đường bộ tới 2015 40](#_Toc510428852)

[Bảng 6: Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 42](#_Toc510428853)

[Bảng 7: Đặc điểm của các hợp đồng PPP 44](#_Toc510428854)

[Bảng 8: Rủi ro định hướng của QLNN chưa rõ ràng 53](#_Toc510428855)

[Bảng 9: Các quy định pháp luật Việt Nam về BOT đường bộ so với những yêu cầu về QLNN đối với BOT theo thông lệ tốt quốc tế 53](#_Toc510428856)

[Bảng 10: Rủi ro thiếu công cụ, sử dụng công cụ QLNN với BOT đường bộ tại Việt Nam chưa tốt 71](#_Toc510428857)

[Bảng 11: Các nhóm đối tượng QLNN về BOT cần quan tâm 75](#_Toc510428858)

[Bảng 12: Rủi ro QLNN chỉ hướng đến một số đối tượng mà bỏ qua/ít tính đến các bên có liên quan khác 78](#_Toc510428859)

**DANH MỤC CÁC HÌNH**

[Hình 1: Cách tiếp cận của đề tài 12](#_Toc510077253)

[Hình 2: Cơ cấu của hợp đồng BOT 19](#_Toc510077254)

[Hình 3: Quy trình đầu tư dự án BOT phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế 24](#_Toc510077255)

[Hình 4: Phân loại rủi ro của QLNN 29](#_Toc510077256)

[Hình 5: Bộ máy quản lý đầu tư theo hình thức PPP (BOT) đường bộ ở Việt Nam 48](#_Toc510077257)

[Hình 6: Các mục tiêu của QLNN khi phát triển BOT đường bộ 49](#_Toc510077258)

[Hình 7: Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình của Việt Nam, 1996-2015 78](#_Toc510077259)

[Hình 8: Rủi ro trong QLNN với đầu tư theo hợp đồng BOT 80](#_Toc510077260)

# Lời nói đầu

## Sự cần thiết

Là một nước đang phát triển, Việt Nam coi xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế. Điều này được ghi nhận trong các quyết sách của Đảng và Nhà nước[[1]](#footnote-1). Để đáp ứng nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng, nguồn vốn đầu tư là rất quan trọng. Tuy nhiên, nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng tại Việt Nam đang rất hạn hẹp. Thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 của Chính phủ về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, nhiều công trình hạ tầng giao thông phải dừng, đình hoãn, giãn tiến độ. Bên cạnh đó, nguồn vốn ODA cũng dần bị cắt giảm do Việt Nam đã trở thành nước thu nhập trung bình. Nguồn vốn đầu tư công đang gặp nhiều khó khăn trong khi nhu cầu vận tải, đi lại của người dân và doanh nghiệp ngày càng tăng làm hạ tầng giao thông quá tải, chất lượng xuống cấp nghiêm trọng, giảm năng lực lưu thông và tăng nguy cơ xảy ra tai nạn.

Giải pháp cho tình trạng thiếu vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng được Nghị quyết số 13-NQ/TW Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đề ra là “thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, đảm bảo lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư; mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; có cơ chế chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng”. Chính phủ Việt Nam cụ thể hóa quan điểm này trong các Nghị quyết số 01/NQ-CP từ năm 2013-2018 theo hướng huy động các nguồn lực thực hiện các dự án kết cấu hạ tầng quy mô lớn bằng hình thức đối tác công tư (PPP).

Đối tác công tư (PPP) là một trong những giải pháp áp dụng cho phát triển cơ sở hạ tầng trên toàn thế giới nói chung và đường bộ nói riêng. Loại hình hợp tác này đặc biệt phổ biến tại các nước đang phát triển trong hoàn cảnh ngân sách nhà nước chưa đáp ứng đủ. Năm 2015, PPP chiếm khoảng gần 20% đầu tư vào cơ sở hạ tầng tại các nước đang phát triển và kém phát triển, gần gấp đôi so với mức của những năm cuối thập kỷ 1980 (Klein, 2015). Việc lựa chọn hình thức PPP cũng được nhiều quốc gia trên thế giới sử dụng nhằm tận dụng được nguồn lực từ khu vực tư nhân và giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Trên thế giới một số quốc gia áp dụng PPP trong hạ tầng đường bộ rất thành công (như Chile) thì một số nước thực hiện thất bại. Việc Mexico áp dụng thất bại PPP[[2]](#footnote-2) trong hệ thống đường bộ thu phí vào giữa những năm 1990 là một nguyên nhân chính gây ra khủng hoảng về tiền tệ tại nước này vào những năm 1994-1995 (Klein, 2015). Một số dự án PPP không thành công đã phải chuyển thành dự án do nhà nước đầu tư hoàn toàn và không thực hiện được mục đích ban đầu của mô hình PPP (Cuttaree et al, 2008). Hoặc dự án PPP dù mang lại hiệu quả đối với nhà đầu tư nhưng thực chất lại không mang lại lợi ích cho xã hội xét về mặt tổng thể vì là “sân sau” của những thành viên của cơ quan công quyền cũng là một thực tế đã xảy ra ở nhiều nơi.

Tại Việt Nam, trong thời gian qua một số lượng không nhỏ các dự án BOT- một hình thức của PPP trong giao thông mang lại lợi nhuận cao cho chủ đầu tư nhưng không được người dân ủng hộ. Những dự án này nảy sinh nhiều bất cập như có tổng mức đầu tư quyết toán cao hơn nhiều so với tổng mức đầu tư được duyệt ban đầu[[3]](#footnote-3), hoặc tranh cãi giữa các bên trong nội bộ chủ đầu tư do dự án không minh bạch, người tiêu dùng phản đối việc thu phí[[4]](#footnote-4). Xét về mặt quản lý dự án, các dự án này đạt hiệu quả tuy nhiên xét về mặt quản lý nhà nước (QLNN), tức là xét tới lợi ích của toàn bộ nền kinh tế - xã hội, các dự án này chưa đạt được yêu cầu đề ra.

Vì những dự án PPP giao thông đường bộ thường là những dự án có tổng mức đầu tư quy mô rất lớn và ảnh hưởng sâu sắc tới phát triển kinh tế - xã hội nên sự kém hiệu quả của QLNN với các dự án này gây ra hậu quả nghiêm trọng. Dự án không chỉ tác động tới các đối tác ký hợp đồng dự án PPP là nhà nước và tư nhân mà trên thực tế còn rộng hơn rất nhiều như dân cư tại khu vực, người tiêu dùng, môi trường v.v. Với tác động rộng lớn như vậy, các dự án đầu tư PPP giao thông đường bộ cần được xem xét kỹ càng, *không thể chỉ dừng lại từ* *góc độ quản lý dự án của doanh nghiệp* với sự phân chia rủi ro cho hai đối tác có vai trò và tầm quan trọng tương đương nhau là nhà nước và tư nhân mà phải được quan sát và phân tích kỹ càng từ môi trường thể chế, pháp luật, khả năng điều hành của nhà nước tức là từ *góc độ* *của QLNN*. Trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP nói chung và trong dự án giao thông đường bộ nói riêng có những rủi ro nhất định. Việc phát hiện/nhận diện những rủi ro tiềm ẩn này trong QLNN ở từng giai đoạn của dự án để từ đó xây dựng những đối sách phù hợplà rất cần thiết.

Đề tài ***“Rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực giao thông đường bộ: nhận diện và giải pháp chính sách”*** nhằm tìm hiểu cơ sở khoa học và kinh nghiệm thực tiễn về rủi ro trong QLNN đối với các dự án PPP giao thông đường bộ, từ đó đề xuất một số giải pháp chính sách nhằm giảm thiểu khả năng xảy ra rủi ro và tác hại của nó trong thực hiện, thúc đẩy việc huy động nguồn lực từ đầu tư tư nhân và góp phần tăng hiệu quả của dự án.

## Tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước

Trong những năm gần đây, các vấn đề liên quan tới quản lý đầu tư theo hình thức PPP nói chung và đánh giá rủi ro trong quản lý dự án PPP lĩnh vực hạ tầng giao thông nói riêng, cụ thể ở lĩnh vực đường bộ đã được một số định chế quốc tế (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Tổ chức OECD, Quỹ Tiền tệ quốc tế…) cũng như các học giả trong và ngoài nước quan tâm, nghiên cứu. Dưới đây là tóm tắt và đánh giá về nội dung một số nghiên cứu liên quan đến đề tài này.

**Nghiên cứu quốc tế**

Tình hình nghiên cứu của quốc tế liên quan tới đầu tư theo hình thức PPP nói chung và đầu tư theo hình thức này vào cơ sở hạ tầng nói riêng khá đa dạng. Các nghiên cứu được tài trợ bởi các định chế tài chính quốc tế thường đưa ra các hướng dẫn về đầu tư theo hình thức PPP, một số khác cung cấp thông tin về những điểm tích cực và hạn chế của hình thức đầu tư này cũng như những rủi ro trong toàn bộ dự án.

***Các nghiên cứu về hướng dẫn đầu tư theo hình thức PPP***

Các hướng dẫn về đầu tư theo hình thức PPP trên thế giới thu hút nhiều sự quan tâm. Có thể kể tới một số nghiên cứu điển hình sau.

Theo ADB (2008) PPP là một trong các kênh huy động vốn có tầm quan trọng ngày càng tăng cho phát triển cơ sở hạ tầng. *Các hình thức PPP* rất phong phú, bao gồm các hình thức hợp đồng quản lý, các hợp đồng dịch vụ, nhượng quyền, thỏa thuận kinh doanh, xây dựng-chuyển giao, xây dựng- vận hành và chuyển giao, v.v. Tuy nhiên, PPP cũng mang lại nhiều rủi ro cho cả nhà đầu tư tư nhân và nhà nước. Đặc biệt đáng chú ý là các rủi ro về nhu cầu của thị trường, về nguồn thu và các rủi ro về chính sách, môi trường pháp lý.

Torres et al (2011) cho rằng xuất phát điểm của việc hình thành đầu tư theo hình thức PPP là do nhà nước thiếu vốn đầu tư, vì vậy cần trả lời câu hỏi nhà nước cần phải thực hiện những hoạt động gì để thu hút được đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này. Số liệu nghiên cứu này chỉ ra rằng đầu tư theo hình thức PPP tăng dần trong thời gian gần đây. Để thu hút những đối tác có hiệu quả trong liên kết giữa nhà nước và tư nhân cần phải giải quyết được một trong những *vấn đề quan trọng nhất là cung cấp đúng thông tin cho đúng đối tượng, vào đúng dự án tại đúng thời điểm.*

World Bank, Asian Development Bank và Inter-American Development Bank (2014) là một nghiên cứu khác do nhóm ba định chế quốc tế là Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng phát triển châu Á và Ngân hàng phát triển Liên Mỹ cùng thực hiện nhằm cung cấp những *hướng dẫn cần biết cho các bên áp dụng PPP*. Các hướng dẫn này tập hợp theo các chủ đề, phân tích các vấn đề quan trọng cần được giải quyết của mỗi chủ đề trong đó ba lĩnh vực chính gồm (i) lợi ích và bất lợi trong việc vận dụng PPP để cung cấp hàng hóa công cộng;  (ii) chính sách, luật pháp, và khuôn khổ thể chế để giúp cải thiện hiệu quả; và (iii) cách thức mà các dự án PPP có thể được thực hiện và phát triển. Đây là những lưu ý quan trọng cho hoạt động huy động vốn cho đầu tư thông qua PPP tại Việt Nam.

Nghiên cứu của Cuttaree et al (2011) đã chỉ ra *chín điều kiện hay yếu tố tạo ra sự thành công của các dự án PPP* gồm: (i) lập kế hoạch kỹ càng; (ii) ước tính chặt chẽ các chi phí và nguồn thu;(iii) người sử dụng sẵn sàng chi trả và kế hoạch truyền thông tốt; (iv) nghiên cứu khả thi được triển khai kỹ càng thông qua việc sử dụng các chuyên gia về PPP; (v) tuân thủ các điều khoản đã ký kết trong hợp đồng; (vi) khung pháp lý và thể chế phù hợp, (vii) các thể chế mạnh với đầy đủ các nguồn lực; (viii) quá trình đấu thầu cạnh tranh và minh bạch; và (ix) giảm thiểu và linh hoạt trong việc quản trị các rủi ro vĩ mô. Hội tụ đầy đủ chín yếu tố này đòi hỏi những thay đổi mang tính đột phá, lâu dài và toàn diện của Việt Nam.

Do vậy, trong bối cảnh hiện tại, Việt Nam cần xem xét và học hỏi các yếu tố/các điều kiện thành công cho dự án PPP, từ đó có những chuẩn bị thận trọng cho việc nhân rộng và triển khai đại trà mô hình đối tác công tư.

***Các nghiên cứu về phân loại rủi ro, các phương pháp xác định rủi ro trong lĩnh vực hạ tầng và quản lý rủi ro***

Li and Zou (2008) cho thấy trên thế giới hiện có hai phương pháp chính trong nhận diện và phân loại rủi ro *là rủi ro theo nguồn (source) và rủi ro theo chu trình dự án (project life cycle).* Ngoài ra, rủi ro còn gắn với chủ thể (các bên) liên quan tới dự án PPP như rủi ro đối với nhà nước, rủi ro đối với nhà đầu tư tư nhân. Các loại rủi ro gây ra lo ngại bởi chúng hoặc làm giảm doanh thu hoặc làm tăng chi phí hoặc cả hai trường hợp này. Bảng 1 thể hiện sự phân loại rủi ro trong các dự án PPP về hạ tầng.

Nhìn chung, theo các nghiên cứu này, quản lý rủi ro bao gồm các bước là xác định rủi ro, đánh giá rủi ro và ứng phó với rủi ro (AS4360, 2004; PMBOK, 2004; Al-Bahar, 1989). Để có phương pháp đối phó với rủi ro một cách có hiệu quả, trước hết cần phân tích và xác định đúng loại rủi ro. Có hai cách xác định rủi ro là định tính và định lượng. Việc sử dụng phương pháp phân tích thống kê rất hiệu quả để tiến hành xác định rủi ro một đúng đắn, tuy nhiên, trên thực tế rất khó lượng hóa rủi ro do nhiều thông tin quan trọng thường không có hoặc không đầy đủ.

Bảng 1: Phân loại rủi ro dự án PPP hạ tầng

|  |  |
| --- | --- |
| **Rủi ro theo nguồn** | **Rủi ro theo chu trình dự án PPP** |
| * Kỹ thuật * Môi trường * Xã hội * Kinh tế/Tài chính * Thị trường và doanh thu * Pháp luật * Chính trị * Bất khả kháng (thiên tai, khủng bố…) | * Nghiên cứu khả thi * Cấp vốn * Thiết kế * Xây dựng * Vận hành * Chuyển giao |

Nguồn: Tổng hợp, sắp xếp lại và bổ sung dựa trên nghiên cứu của Li and Zou (2008) về rủi ro trong dự án PPP hạ tầng và website của Ngân hàng Thế giới về PPP dự án đường bộ (http://www.worldbank.org/ppp)

Trong lĩnh vực hạ tầng, Li and Zou (2008) tổng hợp phương pháp xác định và đánh giá rủi ro trong đầu tư theo hình thức PPP bằng cách *sử dụng quá trình phân tích rủi ro theo chiều dọc và theo chu trình dự án*. Phương pháp này được áp dụng chung cho tất cả các dự án về hạ tầng bao gồm đường bộ thu phí, cảng biển, sân bay, đường sắt mà chưa tách riêng theo đặc trưng của từng loại hình đầu tư. Phương pháp nghiên cứu này cũng không phân biệt rõ từng loại hình hợp đồng trong đối tác công tư như BOT, BT, BOO mà gộp chung tất cả thành một loại.

Ngân hàng Thế giới đã giới thiệu phương pháp xác định rủi ro trong lĩnh vực đường bộ thông qua *một ma trận sử dụng phương pháp phân tích theo nguồn*. Ưu điểm của ma trận này xác định những rủi ro trong lĩnh vực đường bộ được xây dựng cho từng loại rủi ro của dự án đầu tư theo hình thức PPP, nội dung của rủi ro, đối tượng chịu ảnh hưởng và phương pháp đối phó (World Bank, 2016a). Các loại rủi ro được phân loại theo nguồn như rủi ro thiết kế, rủi ro hiện trường, rủi ro xây dựng, rủi ro bất khả kháng, rủi ro doanh thu, rủi ro thực hiện, rủi ro từ bên ngoài, rủi ro khác về thị trường, rủi ro chính trị, và rủi ro chiến lược. Tuy nhiên, trong nghiên cứu này, các loại hình hợp đồng PPP vẫn chưa được tách riêng thành từng loại khác nhau mà chỉ mới chỉ dừng lại ở mức độ hướng dẫn chung cũng như chưa áp dụng được với trường hợp một quốc gia cụ thể.

Nhìn chung, nghiên cứu quốc tế về PPP cho thấy đây là một kênh huy động vốn quan trọng cho phát triển cơ sở hạ tầng. Các vấn đề mang tính lý thuyết được xem xét dưới nhiều góc độ. Việc tổng hợp kết quả trên phạm vi toàn cầu giúp đúc kết và hướng dẫn những nội dung cần thiết trong quản lý hoạt động đầu tư theo hình thức PPP ở các quốc gia. Các nghiên cứu này nhấn mạnh cả những mặt tích cực và rủi ro từ việc áp dụng PPP, khuyến cáo các nước cần có những biện pháp cụ thể để ứng phó. Các loại hình rủi ro được phân loại theo trình tự thực hiện dự án hoặc theo nguồn của rủi ro.

Có một vấn đề cần làm rõ là những rủi ro từ phía tư nhân nhiều khi lại là lợi ích của phía nhà nước và ngược lại. Các dự án PPP hạ tầng không chỉ liên quan tới các đối tác ký hợp đồng PPP là nhà nước và tư nhân mà trên thực tế *rộng hơn* rất nhiều như chẳng hạn như dân cư tại khu vực, người tiêu dùng, các hiệp hội, môi trường… QLNN về dự án đầu tư PPP cần quan tâm tới cả những vấn đề ở tầm rộng hơn như vậy. Các nghiên cứu hiện tại phân tích rủi ro trong dự án PPP hạ tầng thường xuất phát từ góc độ *quản lý dự án đầu tư của doanh nghiệp* chứ **không phải** quản lý rủi ro từ góc độ *QLNN*. Vì xuất phát từ góc độ quản lý dự án nên các nghiên cứu về rủi ro và phân bổ rủi ro trong PPP thường chỉ xuất phát từ những rủi ro theo nguồn và thường phân tích theo góc độ phân bổ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân với tư cách là hai đối tác tương đương nhau trong khi đó nhà nước và tư nhân lại khác nhau về lợi ích, trách nhiệm khi dự án thành công/thất bại. Mặt khác, nếu QLNN quá sợ trách nhiệm hoặc thận trọng quá mức thì tư nhân khó có cơ hội để tham gia PPP một cách rộng rãi/hiệu quả. Rủi ro trong QLNN đối với dự án PPP cần được nhận diện để từ đó xác định các biện pháp phù hợp.

**Nghiên cứu trong nước**

Được coi là một hình thức hiệu quả để huy động vốn đầu tư, trong khoảng 5 năm trở lại đây, PPP trong lĩnh vực đường bộ tại Việt Nam thu hút nhiều sự quan tâm nghiên cứu. Ba hướng nghiên cứu chính về PPP trong lĩnh vực hạ tầng nói chung và trong đường bộ nói riêng có thể kể tới như sau:

***Các nghiên cứu về PPP trong lĩnh vực hạ tầng nói chung***

Vụ Pháp chế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) (2011) đánh giá thực trạng của việc thực hiện các quy định về đầu tư phát triển hạ tầng của Việt Nam, tìm hiểu kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này. Nghiên cứu này tìm hiểu các nguyên lý và yếu tố tác động lên sự vận hành của hình thức huy động vốn PPP trên thế giới và đề xuất phương pháp hoàn thiện quy định về PPP tại Việt Nam.

Hồ Công Hòa (2011) phân tích sự cần thiết của các dự án PPP về hạ tầng môi trường ở Việt Nam dựa trên sự đánh giá cơ sở nhu cầu, thực trạng và đặc điểm đối tác công tư tại Việt Nam.

Phạm Quốc Trường (2014) tìm hiểu thực trạng và đề xuất một khung chính sách gồm sáu bước cho mô hình đối tác công tư ở Việt Nam. Nghiên cứu này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phải đảm bảo sự ổn định của quy hoạch và chính sách về PPP, xây dựng khung thể chế (phạm vi) về PPP cho từng hình thức đầu tư, để các nhà đầu tư có nhiều sự lựa chọn và tự cân đối năng lực như phân loại theo ngành, theo giá trị đầu tư, theo vòng đời của dự án. Theo đó, một số điều kiện tiên quyết quan trọng cũng cần phải có mặt trong khuôn khổ chính sách cho PPP là chi phí hợp lý, môi trường pháp lý, thể chế và năng lực xây dựng.

Nhữ Trọng Bách (2014) đánh giá thực trạng, phân tích hiệu quả của quá trình áp dụng PPP vào cơ sở hạ tầng tại Việt Nam. Bên cạnh những mặt tích cực đã đạt được như nâng cao năng lực về cơ sở hạ tầng, tiếp cận với phương thức quản lý hiện đại hơn, giảm những hạn chế như thất thoát vốn, chất lượng công trình kém, quá trình áp dụng PPP vào cơ sở hạ tầng tại Việt Nam còn tồn tại nhiều hạn chế cần khắc phục như thời gian thực hiện kéo dài, thay đổi về mặt thể chế thường xuyên dẫn tới rủi ro.

Ủy ban kinh tế của Quốc hội và UNDP (2014) khảo sát kinh nghiệm quốc tế về thu hút nguồn vốn tư nhân tham gia phát triển các cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP, tổng kết những bài học thành công và thất bại khi áp dụng hình thức này tại các nước phát triển và đang phát triển. Nghiên cứu này phân tích thực trạng thể chế và hoạt động đầu tư theo hình thức PPP ở Việt Nam và khuyến nghị những vấn đề sửa đổi bổ sung nhằm tạo lập khuôn khổ thể chế về PPP hiệu quả nhất và phù hợp nhất.

Bộ Giao thông Vận tải (2015) xây dựng một đề án về xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giai đoạn 2016-2020 đánh giá các kết quả thực hiện xã hội hóa đầu tư phát triển hạ tầng trong thời gian qua, phân tích các lợi ích và triển vọng của xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông. Thông qua kinh nghiệm quốc tế, đề án đề cập tới một số lưu ý khi sử dụng mô hình PPP như cần có cơ chế giám sát rõ ràng, minh bạch, tiêu chí về chất lượng dịch vụ, tăng chất lượng của việc phân tích nhu cầu giao thông.

Huỳnh Thế Du (2015) trong nghiên cứu về nguồn vốn và cách thức phát triển hạ tầng giao thông Việt Nam đã phân tích giới hạn về nguồn vốn cho hạ tầng giao thông và những bất cập trong cơ chế phân bổ ngân sách ở Việt Nam. Nghiên cứu này khuyến cáo không nên quá kỳ vọng mà cần cẩn trọng với mô hình PPP thông qua một số ví dụ về kinh nghiệm quốc tế .

Tóm lại, các nghiên cứu này *nhấn mạnh sự cần thiết của hình thức PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng* ở Việt Nam. Một số nghiên cứu đề cập tới những khía cạnh hạn chế của PPP. Những lưu ý này tuy cần thiết và xác đáng mới chỉ chiếm một dung lượng rất nhỏ trong toàn bộ nghiên cứu. Những gợi ý vẫn còn khá rời rạc, và chưa được gắn vào từng giai đoạn của dự án đầu tư theo hình thức PPP giao thông nói chung và giao thông đường bộ nói riêng đề có những biện pháp điều chỉnh cụ thể một cách có hệ thống.

***Các nghiên cứu về huy động nguồn lực tài chính cho cơ sở hạ tầng***

Phạm Thiên Hoàng (2015) phân tích cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn trong huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng và đánh giá thực trạng và chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng của Việt Nam, đi sâu nghiên cứu trường hợp ngành giao thông. Phát hiện của đề tài là những nhận định về thành quả, tồn tại, nguyên nhân và những vấn đề đặt ra, đồng thời ước tính nhu cầu và khả năng huy động nguồn lực tài chính của Việt Nam.

Các nghiên cứu tập trung vào các biện pháp/nguồn huy động nguồn lực tài chính từ ngoài ngân sách nhà nước cho phát triển hạ tầng giao thông Việt Nam. Trong đó, Trần Thị Tố Linh (2013) phân tích các nguồn tài chính từ kinh tế tư nhân theo xuất xứ (doanh nghiệp, hộ gia đình) và theo kênh huy động (đầu tư trực tiếp, qua hệ thống ngân hàng, qua thị trường chứng khoán, qua xã hội hóa đầu tư công). Đặng Thị Hà (2013) nghiên cứu các kênh huy động vốn cho đường cao tốc ở Việt Nam và phân tích thực trạng huy động vốn theo các hình thức vốn trong nước (vốn của nhà nước, vốn của thị trường vốn, vốn của khu vực ngoài nhà nước), vốn nước ngoài (vốn FDI, vốn tín dụng thương mại, vốn ODA).

Các nghiên cứu này phân tích thực trạng của hoạt động đầu tư theo hình thức PPP trong hạ tầng kinh tế ở Việt Nam. Các vấn đề bất cập trong thu hút vốn vào giao thông theo hình thức PPP được phân tích rải rác trong những nghiên cứu này. Những chú ý quan trọng để tiến hành quản lý đầu tư PPP hạ tầng, những tồn tại, hạn chế cần khắc phục được nêu ra và phân tích một cách đa chiều ở mức độ khá bao quát. Tuy nhiên, những vấn đề chuyên biệt như các rủi ro trong QLNN đối với lĩnh vực này cũng hầu như chưa được nhận diện và phân tích cụ thể và có hệ thống.

***Các nghiên cứu về rủi ro và rào cản của PPP trong lĩnh vực giao thông đường bộ***

Huỳnh Thị Thúy Giang (2012) nghiên cứu về cách thức PPP hoạt động để thu hút vốn đầu tư vào đường bộ tại các quốc gia, tìm hiểu cách thức PPP, các yếu tố thành công, các rào cản của hình thức này trong lĩnh vực đường bộ, lựa chọn mô hình phù hợp áp dụng cho Việt Nam. Nghiên cứu đánh giá tình hình đầu tư tư nhân vào các dự án PPP đường bộ tại Việt Nam, khám phá mức độ sẵn sàng đầu tư vào các dự án của khu vực tư nhân trong và ngoài nước.

Phan Thị Bích Nguyệt (2013) đánh giá hiệu quả của việc áp dụng hình thức PPP cho việc phát triển cơ sở hạ tầng giao thông tại Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam, cụ thể là những bất cập trong công tác thí điểm triển khai PPP theo Quyết định 71 tại Việt Nam. Nghiên cứu này nhấn mạnh sự thiếu hụt về pháp lý và sự không đồng bộ, chưa hài hòa về lợi ích và cơ chế để chia sẻ rủi ro giữa các bên. Tuy nhiên, tới nay Quyết định 71 hiện không còn hiệu lực do đó cần có những phân tích cập nhật về những bất cập liên quan tới mặt pháp lý của PPP.

Thân Thanh Sơn (2015) nghiên cứu về phân bổ rủi ro trong PPP trong giao thông đường bộ tại Việt Nam sử dụng phương pháp xác định rủi ro theo nguồn (source). Nghiên cứu đã trả lời câu hỏi phân bổ rủi ro trong dự án PPP đường bộ ở Việt Nam giữa nhà nước và tư nhân như thế nào. Dựa trên *thực trạng* đầu tư trong các dự án giao thông đường bộ tại Việt Nam, nghiên cứu này nhận diện một số rủi ro đặc trưng/nổi bật trong thực tế và bên đảm nhiệm rủi ro. Cách tiếp cận theo nguồn rủi ro như vậy có một số *hạn chế* như sau. *Thứ nhất,* nghiên cứu *chưa xuất phát từ góc độ QLNN mà xuất phát từ góc độ quản lý dự án của doanh nghiệp*. Rủi ro trong dự án đối tác công tư sẽ có tác động tới chi phí và lợi nhuận) đối với chủ đầu tư (dù là nhà nước hay doanh nghiệp) mà còn với cả xã hội, với nền kinh tế. *Thứ hai*, nghiên cứu này chưa chỉ ra được các giai đoạn của đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ và những rủi ro nảy sinh theo từng giai đoạn dự án. Điều này rất quan trọng cho QLNN về dự án đầu tư công nói chung và đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực đường bộ nói riêng. *Thứ* *ba*, những rủi ro được đánh giá trong nghiên cứu xuất phát từ trong thực tế - đã xảy ra. Những rủi ro này gắn với môi trường thể chế, khả năng điều hành, quản lý của nhà nước vì vậy khung phân tích của rủi ro không thể thiếu pháp luật đầu tư theo hình thức này. Đáng tiếc là mặc dù được hoàn thành vào năm 2015 nhưng khung pháp lý của nghiên cứu lại dựa trên phân tích của những văn bản pháp luật về hình thức PPP năm 2009-2011 trong khi đó những văn bản này hiện không còn hiệu lực từ 14/2/2015[[5]](#footnote-5). *Thứ tư,* vì nghiên cứu thực hiện từ góc độ của *quản lý dự án* nên không tính đến sự tham gia và ảnh hưởng các đối tượng khác ngoài đối tác nhà nước và đối tác doanh nghiệp như người cộng đồng người dân, người tiêu dùng, các hiệp hội, tổ chức xã hội, v.v trong khi đây là những đối tượng được quan tâm của *QLNN*. Vì vậy, trên thực tế đã xảy ra tình trạng dự án PPP nói chung hay dự án BOT, một loại hình PPP nói riêng mang lại lợi nhuận cho chủ đầu tư tức là có hiệu quả về *quản lý dự án* nhưng lại gặp phải sự phản đối của người tiêu dùng và cộng đồng tức là không đạt được mục tiêu của *QLNN.*

Tựu chung lại, các nghiên cứu về PPP của Việt Nam tập trung chủ yếu trong lĩnh vực hạ tầng, đặc biệt là lĩnh vực giao thông đường bộ. Các nghiên cứu này đều nhấn mạnh tầm quan trọng, sự cần thiết của PPP, phân tích cơ chế huy động nguồn lực tài chính theo hình thức đầu tư này tại Việt Nam nhằm đáp ứng nhu cầu về hạ tầng cho phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh những mặt tích cực, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rủi ro trong quản lý dự án PPP trong cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, gần như chưa có nghiên cứu nào quan tâm đến rủi ro trong QLNN đối với hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. Việc nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP từ đó những biện pháp xử lý là rất quan trọng. Mặt khác, một số nghiên cứu phân tích những hạn chế về mặt pháp lý của dự án PPP nhưng khung pháp lý căn cứ để phân tích lại chủ yếu từ 2014 trở về trước trong khi từ tháng 2/2015 những văn bản này liên quan trực tiếp tới hình thức PPP đã được thay đổi.

Trong bối cảnh nền kinh tế đang rất cần phát triển cơ sở hạ tầng một cách hiệu quả, đặc biệt là cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ, cần có một nghiên cứu nhận diện *rủi ro trong QLNN* về đầu tư theo hình thức PPP đường bộ tại Việt Nam,từ đó đề xuất giải pháp nhằm giảm khả năng xảy ra rủi ro và tác động của nó trong trường hợp xảy ra. Khoảng trống nghiên cứu nói trên kỳ vọng được lấp đầy trong Đề tài này.

## Mục tiêu nghiên cứu

*Mục tiêu tổng quát* của Đề tài là nhận diện và xác định rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam từ đó đề xuất một số giải pháp chính sách nhằm hạn chế khả năng xảy ra rủi ro cũng như giảm tác động không mong muốn của nó trong trường hợp xảy ra.

*Mục tiêu cụ thể của đề tài:* Đề tài có ba mục tiêu cụ thể như sau:

*Một là,* nhận diện rủi ro trong QLNN đối với hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam;

*Hai là*, chỉ ra những lỗ hổng/hạn chế chính sách tạo ra rủi ro trong QLNN đối với dự án PPP lĩnh vực giao thông đường bộ của Việt Nam;

*Ba là*, đề xuất một số giải pháp chính sách nhằm hạn chế rủi ro trong QLNN đối với hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ của Việt Nam.

## Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

*Đối tượng nghiên cứu* của đề tài là rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) lĩnh vực giao thông đường bộ.

*Phạm vi nghiên cứu* của đề tài như sau:

Phạm vi về thời gian: từ năm 2000 tới 2017

Phạm vi về đối tượng nghiên cứu: Đề tài nghiên cứu rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP giới hạn trong phương thức BOT lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam.

Về kinh nghiệm quốc tế sẽ chọn lọc một số trường hợp tiêu biểu, bao gồm cả thành công và thất bại trong QLNN với đầu tư theo hình thức PPP tại một số quốc gia phát triển và đang phát triển.

## Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

**Cách tiếp cận của đề tài**

Đề tài sử dụng cách tiếp cận hệ thống bao gồm các bước sau:

Bước 1: Nghiên cứu lý luận về rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ;

Bước 2: Xây dựng khái niệm, tìm hiểu nội dung của QLNN về dự án PPP; nội dung của rủi ro trong QLNN về dự án PPP;

Bước 3: Nghiên cứu lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế về QLNN về dự án đầu tư theo hình thức PPP trong giao thông đường bộ, khái quát những bài học mà Việt Nam có thể học tập;

Bước 4: Tìm hiểu thực trạng đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam; Từ các văn bản chính sách pháp luật của Việt Nam cũng như thực tế áp dụng các chính sách này, tìm hiểu các loại rủi ro trong QLNN theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam;

Bước 5: Đề xuất một số khuyến nghị chính sách nhằm hạn chế rủi ro trong QLNN đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam.

Cách tiếp cận của đề tài được thể hiện ở Hình 1.

Hình 1: Cách tiếp cận của đề tài

Phát triển cơ sở hạ tầng

Phát triển kinh tế-xã hội

QLNN có hiệu quả

QLNN về dự án BOT đường bộ

Rủi ro trong QLNN

Nguyên nhân

Giải pháp

Lý thuyết

Kinh nghiệm quốc tế

Thực trạng

Nguồn: Nhóm tác giả

**Phương pháp nghiên cứu**

Đề tài sẽ sử dụng một số phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau:

Phương pháp phân tích, tổng hợp: đề tài phân tích, hệ thống và khái quát hóa các kết quả nghiên cứu đã có sẵn về lý luận và thực tiễn quốc tế.

Rà soát và phân tích thực trạng của PPP trong giao thông đường bộ tại Việt Nam; hệ thống các chính sách hiện hành của Việt Nam về hoạt động đầu tư theo PPP trong giao thông đường bộ thành chu trình dự án PPP theo thông lệ tốt, so sánh với chu trình của PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam để xác định những điểm chưa tương thích, chưa phù hợp.

Phương pháp nghiên cứu trường hợp: Đề tài nghiên cứu kinh nghiệm QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ trên thế giới, nghiên cứu và nhận diện rủi ro trong QLNN hoạt động đầu tư theo hình thức PPP giao thông đường bộ ở Việt Nam.

## Kết cấu của đề tài

Ngoài phần Lời nói đầu và Kết luận, Đề tài được phân thành 03 chương: Chương I, Rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ: lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế; Chương II, Nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam; và Chương III, Một số đề xuất nhằm hạn chế rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam trong thời gian tới.

# Chương 1

# Rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông

# đường bộ: lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế

## Một số khái niệm, nội dung, phân loại và đặc điểm

## Đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ

**Đường bộ, phân loại và vai trò của đường bộ**

Theo Luật Giao thông đường bộ năm 2008, đường bộ gồm đường, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ. Công trình đường bộ gồm đường bộ, nơi dừng xe, đỗ xe trên đường, hệ thống thoát nước, đèn tín hiệu, cọc tiêu, biển báo hiệu, dải phân cách và công trình, thiết bị phụ trợ khác. Kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ gồm công trình đường bộ, bến xe, bãi đỗ [xe](http://www.thue-xe.com/) và hành lang an toàn đường bộ. Trong Đề tài này, lĩnh vực giao thông đường bộ được hiểu là kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ như trong nội dung Luật Giao thông nói trên.

Phân loại dựa vào cơ quan có thẩm quyền ban hành, mạng lưới đường bộ gồm: quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường đô thị và đường chuyên dùng. Phân loại dựa vào tính chất kỹ thuật, đường bộ Việt Nam bao gồm: đường nhựa và bê tông nhựa, đường rải đá, đường cấp phối, và đường đất.

Đường bộ là một tài sản quan trọng của cộng đồng nhưng vốn đầu tư vào lĩnh vực đường bộ rất hạn chế và rất khó huy động. Phát triển đường bộ không đóng góp trực tiếp vào sự phát triển tổng thể nhưng nó cung cấp những đòn bẩy cần thiết cho tăng trưởng kinh tế và phúc lợi xã hội. Bên cạnh đó, đường bộ đóng vai trò quan trọng trong ngành logistics và tạo điều kiện cho các loại hình giao thông khác như đường sắt, hàng không, hệ thống bến cảng đạt được hiệu quả hoạt động.

**Đối tác công tư (PPP)**

PPP là mối quan hệ lâu dài giữa nhà nước và khu vực tư nhân với mục đích cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng (Cartildege, 2006). Đối tác giữa nhà nước và khu vực tư nhân được coi là hữu ích trong việc vượt qua những hạn chế về nguồn lực của Chính phủ trong khi nhiệm vụ ngày càng nặng nề. Đây chính là kết quả của quá trình phân quyền hành chính (admisnitrative decentralisation) (Batley, 1996; Kim, 1997; Morgan, 1998). Sự tham gia của khu vực tư có thể đảm nhận một số những nhiệm vụ này, nhờ đó nhà nước có thể sử dụng số vốn đầu tư cho những mục đích khác; hoặc có thể giúp cấp vốn cho các dự án công thông qua “các sáng kiến tài chính” (một cách trực tiếp) hoặc cho thuê (lease/concession) và cơ chế xây dựng- vận hành- chuyển giao (một cách gián tiếp) (Batley, 1996; Gidman et al., 1995; Kim, 1997). Dưới hình thức PPP, sự kết hợp giữa kỹ năng và kinh nghiệm từ các khu vực kinh tế và xã hội khác nhau hứa hẹn tạo ra động lực điều hành dự án (synergy to project operation). (Morgan, 1998; Payne, 1999; UNCHS, 1993, p.23).

Theo OECD (2012), trên thế giới không có định nghĩa về PPP được công nhận rộng rãi. Các tổ chức như Eurostat, IASB, IMF, IFRS và các tổ chức khác có những định nghĩa khác nhau. Theo đó, một số định nghĩa khác nhau của các quốc gia về PPP như sau:

Hàn Quốc định nghĩa dự án đối tác công tư là một dự án xây dựng và vận hành cơ sở hạ tầng như đường, cảng biển, đường sắt, trường học và các cơ sở hoạt động môi trường theo truyền thống được xây dựng và vận hành bằng vốn của Nhà nước nhưng nay bằng vốn tư nhân nhằm tận dụng sự sáng tạo và hiệu quả của khu vực tư nhân.

Nam Phi định nghĩa đối tác công tư là một giao dịch thương mại giữa cơ quan nhà nước và đối tác tư nhân. Trong giao dịch này đối tác tư nhân thay mặt cho cơ quan này thực hiện chức năng thể chế trong một thời kỳ xác định, hoặc sử dụng tài sản quốc gia cho mục đích thương mại riêng của mình trong một thời kỳ xác định. Đối tác tư nhân nhận được lợi ích cho việc thực hiện các chức năng hoặc bằng cách sử dụng các tài sản của nhà nước hoặc bằng cách nhận tiền đền bù từ một quỹ doanh thu, hoặc thu phí từ những người sử dụng dịch vụ, hoặc sự kết hợp giữa tiền đền bù và phí.

Anh Quốc định nghĩa đối tác công tư là sự sắp xếp cùng làm việc giữa khu vực công và tư. Theo nghĩa rộng nhất, chúng có thể bao gồm tất cả các loại hợp tác trong khu vực công tư liên quan tới cùng làm việc và chia sẻ rủi ro khi thực hiện các chính sách dịch vụ và cung cấp hạ tầng. Loại hình PPP phổ biến nhất ở Anh Quốc là Sáng kiến Tài chính tư nhân (Private Finance Initiative). Sáng kiến Tài chính tư nhân là sự bố trí để khu vực công ký kết các hợp đồng mua dịch vụ thường từ hoạt động đầu tư vào tài sản của khu vực tư trong một thời kỳ dài từ 15 tới 30 năm.

Bang Victoria (Úc) định nghĩa đối tác công tư liên quan tới sự cung cấp cơ sở hạ tầng và bất cứ các dịch vụ liên quan từ đầu tư hoặc thu xếp tài chính của tư nhân với giá trị chi trả hiện tại cho các dịch vụ này từ nhà nước (và/hoặc bởi người tiêu dùng) lớn hơn 10 triệu đô la Úc trong suốt thời kỳ của đối tác này mà không liên quan tới hoạt động mua sắm chung về dịch vụ.

Alfredo E. Pascual (2008) cho rằng PPP là sự cộng tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân dựa trên một hợp đồng để cung cấp tài sản hoặc dịch vụ, trong đó phân định hợp lý vai trò và chia sẻ công bằng trách nhiệm, chi phí và rủi ro giữa khu vực công và tư nhân. Các rủi ro được chuyển cho bên nào có thể quản lý tốt nhất. Hợp đồng đảm bảo chuyển giao rủi ro ở mức tối ưu - không phải là tối đa cho khu vực tư nhân, và khu vực tư nhân sẽ đóng góp không chỉ có vốn mà còn cả công nghệ và năng lực quản lý, việc sử dụng vốn có hiệu quả hơn, mang đến sự sẵn có, chất lượng và tính hiệu quả của dịch vụ.

Ngân hàng Châu Á (2008) cho rằng khái niệm tham gia của khu vực tư nhân PPP là một thuật ngữ thường được sử dụng hoán đổi với thuật ngữ mối quan hệ đối tác Nhà nước - tư nhân. Tuy nhiên, các hợp đồng PPP hướng đến việc chuyển các nghĩa vụ sang cho khu vực tư nhân hơn là nhấn mạnh đến cơ hội thiết lập một mối quan hệ đối tác. Họ cho rằng “mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân” miêu tả một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức nhà nước và tổ chức tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác.

Chính phủ Việt Nam định nghĩa đầu tư theo hình thức đối tác công tư là hình thức đầu tư 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, cung cấp dịch vụ công (Nghị định 15/2015/NĐ-CP)

Các khái niệm nói trên cho thấy quan hệ đối tác công tư là sự thỏa thuận giữa khu vực công và khu vực tư nhân, trong đó khu vực tư nhân cung cấp các dự án hoặc dịch vụ vốn trước đây do khu vực công thực hiện. Yếu tố chính của đối tác công tư là sự chuyển giao đầu tư, rủi ro, trách nhiệm và lợi ích từ các đối tác khu vực công cho các đối tác khu vực tư nhân.

**Vai trò của PPP**

Đầu tư theo hình thức PPP có những vai trò sau:

*Trước tiên*, PPP giúp tăng vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Dự án PPP do khu vực tư nhân đầu tư cho phép trải dài chi phí của dự án cho khu vực công trong một khoảng thời gian dài hơn, đi kèm theo đó là những lợi ích mong muốn (tiết kiệm chi phí hoạt động của các phương tiện giao thông, thời gian giao thông, giảm tai nạn). Ngân sách Nhà nước vì thế có thể được dùng để đầu tư trong những lĩnh vực mà đầu tư tư nhân không thể thực hiện hoặc không phù hợp.

*Thứ hai,* PPP mang lại hiệu quả từ khu vực tư nhân. Người ta đã biết đến hiệu quả từ khu vực tư nhân thông qua mua sắm công theo phương pháp truyền thống thuê khu vực tư nhân xây dựng, bảo trì và thiết kế. Đầu tư theo hình thức PPP cho phép tăng hiệu quả khu vực tư nhân một cách đáng kể theo cách tiếp cận toàn bộ hợp đồng PPP, cụ thể là trong 4 lĩnh vực chính sau: (i) lên kế hoạch và tổ chức công việc; (ii) tối ưu hóa chi phí chu trình; (iii) quản lý rủi ro và (iv) sáng tạo. PPP cũng thúc đẩy cạnh tranh. Cạnh tranh là yếu tố chính thúc đẩy các nhà quản lý cắt giảm chất thải, cải thiện hiệu suất hoạt động và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn.

*Thứ ba,* PPP khuyến khích cải cách khu vực công. Một chương trình PPP nếu thực hiện đúng đắn có thể như một chất xúc tác cho cải cách khu vực công theo hướng:

* Tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình: PPP làm cho chi phí thực sự của công trình trở nên rõ ràng. PPP cho thấy chi phí của toàn bộ vòng đời của công trình bao gồm cả hoạt động, bảo trì một cách minh bạch, và buộc khu vực công phải lựa chọn về cách thức cung cấp và thanh toán dịch vụ.
* Phát triển kỹ năng mua sắm: Quá trình PPP phát triển kỹ năng mua sắm của khu vực công do các yêu cầu của khu vực công phải được phân tích và được nêu trước một cách rõ ràng và một khi quyết định thì không thể dễ dàng thay đổi.
* Tập trung vào QLNN: PPP cho phép cơ quan công quyền tập trung vào QLNN, xây dựng kế hoạch và giám sát hiệu suất thay vì tham gia vào việc cung cấp dịch vụ hàng ngày.
* Tăng tính cạnh tranh: Khi một số ít các dự án được thực hiện, chúng có thể được coi như chuẩn mực để so sánh chi phí và chất lượng cung cấp dịch vụ đối với phần lớn các công trình vẫn nằm trong sự kiểm soát của khu vực công từ đó dẫn đến cải tiến trong mua sắm khu vực công và cung cấp dịch vụ. Thực tế, một số ít quốc gia (ví dụ Na Uy) đã thực hiện PPP chủ yếu nhằm mục đích làm căn cứ để kiểm tra.

*Thứ tư*, giảm rủi ro thương mại cho khu vực công[[6]](#footnote-6): Việc chuyển giao một phần rủi ro thương mại của dự án cho các đối tác tư nhân là một trong những khuyến khích chính của PPP. Điều này trực tiếp dẫn đến sự kiểm soát tốt hơn bởi khu vực công về tổng chi phí dự án, khung thời gian giao hàng và chất lượng của đầu ra. Nhìn chung, rủi ro thương mại được chuyển sang khu vực tư nhân bao gồm rủi ro do thiếu nhu cầu về các dịch vụ hoặc sản phẩm do cơ sở cung cấp, rủi ro liên quan đến chi phí dịch vụ hoặc sản phẩm và biến động của tỷ giá hoặc lạm phát. Bằng cách phân bổ rủi ro thương mại cho bên có khả năng quản lý và giảm thiểu tốt nhất, khu vực công sẽ giảm khả năng xảy ra rủi ro và hạn chế tác động của nó trong trường hợp xảy ra. Từ đó, dự án đạt được hiệu quả tổng thể do tổng chi phí thấp hơn trong suốt vòng đời của dự án.

**Các hình thức hợp đồng đối tác công tư (PPP)**

Hình thức PPP đã được áp dụng ở nhiều quốc gia khác nhau chẳng hạn như tại Mỹ (Fische et al, 2006; Smith, 2003), Anh Quốc (Li, 2005; Akintoye et al, 1998), Đức (Fischer et al, 2006), Trung Quốc (Wang et al, 2000), Úc (Darvish et al, 2006; Grimsey and Levis, 2002), Bồ Đào Nha (Lemos et al, 2004) và nhiều lĩnh vực khác như giao thông, kỹ thuật, nước, nhà tù, y tế, phúc lợi và tái tạo đô thị (Singe, 2006; Li et al, 2005; Lemos et al, 2004; Wang et al, 2000; Jones, 2000). Dự án PPP có nhiều dạng khác nhau như xây dựng-vận hành- chuyển giao (BOT), Xây dựng-sở hữu-vận hành-chuyển giao (BOOT); cho thuê, liên doanh hoặc hợp đồng vận hành và quản lý, v.v., (Davish et al, 2006). Mỗi hình thức phù hợp với một điều kiện nhất định, với khoảng thời gian thực hiện nhất định. Trong mỗi hình thức này, vai trò của nhà nước và tư nhân được hoán đổi rất nhiều, từ đẩy rủi ro nhiều cho Nhà nước trong hình thức hợp đồng dịch vụ/quản lý, hoặc cho tư nhân trong hình thức Xây dựng - vận hành - chuyển giao, Xây dựng - chuyển giao - vận hành, hay Nhà nước và tư nhân cùng chia sẻ rủi ro. Việc lựa chọn hình thức thực hiện dự án PPP phụ thuộc vào từng điệu kiện cụ thể.

Tại Việt Nam theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, hình thức hợp đồng PPP có các loại sau: BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT và O&M.

Bảng 2: Các loại hợp đồng PPP tại Việt Nam

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Hợp đồng** | **Tên đầy đủ** | **Nội dung** |
| BOT | Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao | Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và Nhà đầu tư để xây dựng, kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng, sau khi hoàn thành công trình, Nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. |
| BTO | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh | 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; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định. |
| BT | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao | 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; Nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được thanh toán bằng quỹ đất để thực hiện dự án khác. |
| BOO | Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh | 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; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư sở hữu và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định. |
| BTL | Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ | 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; sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở khai thác công trình đó trong một thời gian nhất định; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo quy định. |
| BLT | Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao | 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; sau khi hoàn thành công trình, 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; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo quy định. |
| O&M | Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý | Hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình trong một thời hạn nhất định. |

Nguồn: nhóm tác giả sắp xếp lại từ thông tin của Nghị định 15/2015/NĐ-CP

Theo ADB (2008), loại hình BOT được sử dụng phổ biến nhất trong các loại hình PPP ở châu Á. Nếu không tính đến hợp đồng dịch vụ, BOT ở châu Á chiếm khoảng 45,79%[[7]](#footnote-7).

Hình 2: Cơ cấu của hợp đồng BOT

Dịch vụ

Doanh thu

Vốn đầu tư

Chính phủ/Cơ quan nhà nước

Nhà phát triển dự án tư nhân

Người tiêu dùng (trực tiếp hoặc qua nhà phân phối)

**BOT**

Thuế

Doanh thu cuối cùng từ đầu tư

Nguồn: Handbook of Public Private Partnership, Healther Skilling and Kathleen Booth, 2007

Sự phổ biến của BOT tại các quốc gia châu Á chủ yếu ở các nước đang phát triển có thể lý giải bởi những ưu điểm của hình thức này phù hợp với điều kiện hiện tại về thiếu vốn, kỹ thuật và kỹ năng quản lý của các quốc gia này. Có thể kể đến các lý do như: (i) huy động được đầu tư tư nhân thay vì đầu tư nhà nước vào phục vụ cho mục đích công; (ii) chuyển toàn bộ rủi ro về quản lý dự án giai đoạn xây dựng, vận hành, chuyển giao cho phía tư nhân; (iii) lợi ích về chuyển giao kỹ thuật. Tuy nhiên, hình thức BOT cũng có những hạn chế như (i) rất phức tạp xét về góc độ tài chính và kỹ thuật, đòi hỏi phải có sự tư vấn từ các chuyên gia giàu kinh nghiệm, (ii) tăng gánh nặng chi trả của người tiêu dùng trong giai đoạn vận hành dự án và (iii) đối lập về lợi ích giữa khu vực công và khu vực tư.

Trong khuôn khổ hạn hẹp, nghiên cứu này chỉ tập trung vào nghiên cứu QLNN đối với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT. Bản hợp đồng BOT là một hình thức thể hiện mối liên hệ giữa các bên liên quan. Cơ cấu một bản hợp đồng BOT như Hình 2.

## Quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ

**QLNN**

Trên thế giới hiện chưa có khái niệm/định nghĩa thống nhất về QLNN nhưng có thể hiểu một cách khái quát rằng QLNN là hoạt động mang tính chất quyền lực nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước bao gồm lập pháp, hành pháp, tư pháp để điều chỉnh các quan hệ xã hội nhằm đạt được những mục tiêu đề ra.

**QLNN về đầu tư theo hình thức đối tác công tư**

Trong Đề tài này, QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư là quá trình nhà nước sử dụng trong phạm vi quyền lực của mình tác động và điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP nhằm đảm bảo đạt được những mục tiêu đề ra.

Theo Luật Đầu tư công năm 2014, *đầu tư theo hình thức PPP* là đầu tư 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, cung cấp các dịch vụ công. Như vậy, đầu tư theo hình thức PPP cũng là hoạt động đầu tư nhằm hướng tới mục đích giống như các hoạt động đầu tư công khác là cung cấp kết cấu hạ tầng, dịch vụ công cho xã hội. QLNN về đầu tư theo hình thức PPP vì vậy vừa mang đặc trưng chung của QLNN về đầu tư, đầu tư công và vừa mang đặc trưng riêng của QLNN về đầu tư theo hình thức PPP.

Điều 67 trong Luật Đầu tư năm 2014 quy định nội dung *QLNN về đầu* *tư* bao gồm: (i) Ban hành, phổ biến và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư; (ii) Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài; (iii) Tổng hợp tình hình đầu tư, đánh giá tác động và hiệu quả kinh tế vĩ mô của hoạt động đầu tư; (iv) Xây dựng, quản lý và vận hành Hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư; (v) Cấp, điều chỉnh và thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư ra nước ngoài, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại Luật này; (vi) QLNN về khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao và khu kinh tế; (vii) Tổ chức và thực hiện hoạt động xúc tiến đầu tư; (viii) Kiểm tra, thanh tra và giám sát hoạt động đầu tư; quản lý và phối hợp quản lý hoạt động đầu tư; (ix) Hướng dẫn, hỗ trợ, giải quyết vướng mắc, yêu cầu của nhà đầu tư trong thực hiện hoạt động đầu tư; giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng và xử lý vi phạm trong hoạt động đầu tư và (x) Đàm phán, ký kết điều ước quốc tế liên quan đến hoạt động đầu tư.

Theo Điều 13 Luật Đầu tư công năm 2014, nội dung *QLNN về đầu tư công* gồm: (i) Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công; (ii) Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, quy hoạch, giải pháp, chính sách đầu tư công; (iii) Theo dõi, cung cấp thông tin về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; (iv) Đánh giá hiệu quả đầu tư công; kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về đầu tư công, việc tuân thủ quy hoạch, kế hoạch đầu tư công; (v) Xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo của tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công; (vi) Khen thưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thành tích trong hoạt động đầu tư công; và (vii) Hợp tác quốc tế về đầu tư công.

Nghị định 15/NĐ-CP về *đầu tư theo hình thức đối tác công tư* quy định chi tiết về lĩnh vực, điều kiện, thủ tục thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư; cơ chế quản lý và sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án; chính sách ưu đãi, bảo đảm đầu tư và trách nhiệm QLNN đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Theo đó, những nội dung của QLNN đối với đầu tư theo hình thức này gắn với từng giai đoạn của hoạt động đầu tư theo hình thức PPP như thẩm định, phê duyệt, huy động vốn hỗ trợ chuẩn bị đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, chuẩn bị mặt bằng, giám sát thiết kế, giám sát hoạt động dự án, phê duyệt quyết toán, giám định chất lượng, tiếp nhận lại dự án.

Từ các văn bản pháp luật nói trên có thể nhận thấy nội dung của QLNN với đầu tư theo hình thức PPP khá đa dạng và áp dụng ở cả cấp độ vĩ mô và cấp độ dự án. Bảng 3 tổng hợp các nội dung của QLNN về PPP.

Bảng 3: QLNN với đầu tư theo hình thức PPP

|  |  |
| --- | --- |
| **QLNN** | **Nội dung** |
| Cấp độ vĩ mô | * Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư theo hình thức PPP; * Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, quy hoạch, giải pháp, chính sách về đầu tư theo hình thức PPP |
| Cấp độ dự án | * Lập, thẩm định, phê duyệt và công bố dự án; * Lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; * Huy động và quản lý nguồn vốn hỗ trợ chuẩn bị đầu tư (vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, các nguồn vốn khác); * Xác định giá trị, lập kế hoạch, sử dụng vốn đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án căn cứ vào kế hoạch đầu tư công trung hạn, báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc đề xuất dự án được phê duyệt[[8]](#footnote-8); * Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư; đàm phán và ký kết thỏa thuận đầu tư, hợp đồng dự án; * Thực hiện thủ tục cấp, điều chỉnh, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký đầu tư; * Chuẩn bị mặt bằng xây dựng, tổ chức giải phóng mặt bằng và hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đất đai, hợp đồng dự án và các hợp đồng liên quan; * Giám sát, thẩm tra thiết kế xây dựng; * Giám sát thực hiện hoạt động dự án: giám sát việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án theo quy định tại hợp đồng dự án (hoặc thuê tổ chức tư vấn có đủ năng lực để hỗ trợ thực hiện giám sát); * Giám sát chất lượng công trình; * Giám sát và đánh giá dự án đầu tư, việc công khai báo cáo tài chính, báo cáo kiểm toán (của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án); * Phê duyệt quyết toán công trình, dự án PPP hoàn thành; thỏa thuận với nhà đầu tư lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập để kiểm toán dự án; * Tổ chức giám định chất lượng, giá trị, tình trạng công trình theo thỏa thuận tại hợp đồng dự án, lập danh mục tài sản chuyển giao, xác định các hư hại (nếu có) và yêu cầu doanh nghiệp dự án thực hiện việc sửa chữa, bảo trì công trình; * Sau khi tiếp nhận công trình dự án từ nhà đầu tư, tổ chức quản lý, vận hành công trình theo chức năng, thẩm quyền. |

Nguồn: nhóm nghiên cứu tổng hợp và phân nhóm từ các văn bản pháp luật liên quan tới PPP

Từ khái niệm QLNN nêu trên ta có thể nêu ra một số đặc điểm riêng của QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP như sau:

*Chủ thể của QLNN*: Trước đây, quan điểm về chủ thể của QLNN nghiêng về việc coi nhà nước là chủ thể duy nhất của quản lý. Theo cách tiếp cận mới QLNN không chỉ do các cơ quan nhà nước thực hiện mà có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân không thuộc bộ máy hành chính nhà nước. Mặc dù trong hoạt động ban hành văn bản pháp luật Nhà nước vẫn là chủ thể duy nhất có thẩm quyền nhưng trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật xuất hiện nhiều chủ thể khác cần được quan tâm lấy ý kiến như người dân, các tổ chức xã hội v.v.. Tương tự như vậy, trong quá trình tổ chức thực hiện, cung cấp dịch vụ công, giám sát, đánh giá dịch vụ công hiện cho phép các thành phần khác cùng tham gia chứ không chỉ riêng cơ quan QLNN.

*Định hướng của QLNN:* Nhà nước xác định định hướng của QLNN từ đó tiến hành sử dụng các công cụ của QLNN tác động và đối tượng của QLNN nhằm đạt được những mục tiêu của mình. Các định hướng của QLNN có thể nhằm vào mục tiêu trước mắt như cung cấp hàng hóa và dịch vụ công, đảm bảo tiếp cận của người tiêu dùng một cách phổ cập với hàng hóa và dịch vụ công, từ đó hướng tới mục tiêu đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, và cải thiện phúc lợi xã hội.

*Công cụ của QLNN:* Nhà nước sử dụng hệ thống pháp luật để quản lý như: luật, các văn bản luật, các công cụ thanh tra, kiểm tra, kiểm toán. Luật và các văn bản luật nhà nước ban hành mang tính chuẩn mực. Những quy định có tính chất bắt buộc hoặc khuyến khích áp dụng được nhà nước sử dụng trong việc quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội cũng như các mô hình PPP.

*Đối tượng của QLNN*: các quan hệ đối tác công tư trong hoạt động đầu tư. Trong nền kinh tế thị trường các quan hệ kinh tế nói chung và các quan hệ đối tác công tư nói riêng diễn ra phức tạp và đa dạng đòi hỏi sự quản lý của nhà nước.

## 1.2 Quy trình đầu tư dự án BOT đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế

Trong khuôn khổ hạn hẹp, đề tài này chỉ tập trung vào hợp đồng BOT, loại hợp đồng điển hình được sử dụng rộng rãi trong đầu tư theo hình thức PPP.

Thông lệ tốt quốc tế trong nghiên cứu này được hiểu là những quy tắc, chuẩn mực, tiêu chuẩn, v.v. mà nhiều quốc gia, tổ chức, liên minh hay cộng đồng chung trên thế giới đã thống nhất sử dụng. Khi Việt Nam ngày càng hội nhập sâu rộng hơn với khu vực và thế giới thì hàng loạt các quy định, tiêu chuẩn trong các lĩnh vực quản lý của chúng ta đã, đang và sẽ được xây dựng theo đúng hay ít nhất là gần sát với thông lệ quốc tế. Quy trình đầu tư dự án BOT được xây dựng dựa vào các nghiên cứu của các tổ chức quốc tế có uy tín như:

* UNCITRAL (2000) Guidance on PPP
* OECD (2012) Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships
* ADB (1999) Asian Toll Road Development Program, Review of Recent Toll Road Experience in Selected Countries and Preliminary Tool Kit for Toll Road Development
* World Bank (2016b) Toolkit for PPP in toll road sector

Nhìn chung, theo thông lệ tốt của quốc tế một dự án hạ tầng giao thông BOT phải trải qua một quy trình 11 bước (Hình 3). Nội dung quy trình 11 bước được diễn giải như sau:

**Giai đoạn 1 - Lập kế hoạch**

Trước hết, cơ quan quản lý đường bộ hoặc cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về giao thông cân nhắc về sự cân đối giữa đầu tư ban đầu (chi phí xây dựng)/bảo trì và cung cầu về đường bộ. Quy hoạch giúp nhà nước đưa ra quyết định thứ tự ưu tiên của việc xây dựng dưới những điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể và để chuẩn bị nguồn lực cần thiết trong việc thực hiện dự án. Tuy nhiên, các kế hoạch cần linh hoạt và cần tính tới những khó khăn trong việc thực hiện các dự án này hoặc tính đến sự cần thiết của những dự án và những ưu tiên mới.

**Giai đoạn 2 - Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tục nghiên cứu khả thi**

Các dự án được xác định, xếp hạng và ưu tiên dựa trên một số yếu tố, ví dụ: nhu cầu kinh tế-xã hội cao, khả năng tài chính tốt và không cần/hoặc ít cần hỗ trợ tài chính, có thể quản lý rủi ro và ít tác động tiêu cực về môi trường và xã hội v.v. Các dự án phù hợp nhất được lựa chọn để nghiên cứu khả thi (FS) chi tiết.

**Giai đoạn 3 - Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS)**

Có thể tùy chọn: Bộ Tư pháp và Cơ quan PPP (PPP Cell) đánh giá tính đầy đủ của nghiên cứu này. Nếu dự án không có hỗ trợ/bao cấp về tài chính, Cơ quan ký kết hợp đồng đấu thầu dự án. Hoặc nếu dự án cần hỗ trợ tài chính, Cơ quan PPP/Bộ Tài chính/Cơ quan quản lý rủi ro (RMU) đánh giá yêu cầu, sự biện giải về kinh tế-xã hội, hỗ trợ tài chính và đề xuất bất kỳ sửa đổi nào (số tiền, loại trợ cấp v.v.).

Bộ Tài chính đánh giá dự án theo tiêu chí tài chính và tiêu chí rủi ro của dự án, thống nhất về hỗ trợ và chuyển dự án đáp ứng các tiêu chí của Bộ sang cho Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện.

**Giai đoạn 4 - Thẩm định độc lập**

Hoạt động thẩm định độc lập rà soát đánh giá lại kết quả thẩm định dự án được thực hiện bởi một bên thứ ba có uy tín, có chuyên môn cao và độc lập với các bên tham gia trong dự án BOT. Hoạt động thẩm định có thể sử dụng các công cụ định tính và định lượng.

Hình 3: Quy trình đầu tư dự án BOT phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế

*Nguồn*: Nhóm tác giả tổng hợp từ các thông lệ tốt quốc tế

**Giai đoạn 5 - Dự án được đấu thầu**

Cơ quan PPP và Bộ Tài chính/Cơ quan quản lý rủi ro xem xét để đánh giá các hồ sơ dự thầu có thể ảnh hưởng đến các phê duyệt dự án trước đó chẳng hạn như thay đổi về phân bổ rủi ro v.v. Trong quá trình lựa chọn, các đơn vị công quyền đưa ra dự án PPP sẽ nỗ lực thu hút các đối tác tiềm năng tốt nhất. Về phía mình, các công ty tư nhân rất mong muốn tìm ra dự án thích hợp và sẵn sàng hợp tác với khu vực công. Kinh nghiệm cho thấy hiệu quả đấu thầu cạnh tranh cao hơn so với đàm phán trực tiếp. Vì vậy, đấu thầu cạnh tranh được coi là cách tốt nhất để bắt đầu mối quan hệ một cách chặt chẽ để phát triển thành công PPP. Do đó, việc đấu thầu cạnh tranh gần như chắc chắn sẽ được lựa chọn và cần lưu ý đến một số nguyên tắc quan trọng trong toàn bộ quá trình này.

**Giai đoạn 6 - Thông báo trúng thầu, đàm phán với đối tác tư nhân, ký hợp đồng dự án**

*Đàm phán với đối tác tư nhân*

Giả sử không có thay đổi đáng kể tại thời điểm mua sắm/đàm phán (Giai đoạn 3/4), giai đoạn tiếp theo là tiến hành ký kết hợp đồng dự án. Trường hợp phải đàm phán với khu vực tư nhân, căn cứ để đàm phán sẽ là: (i) Kinh nghiệm (sẽ được xây dựng theo thời gian); (ii) Nghiên cứu khả thi đưa ra các thông số chính của dự án bao gồm cả các trường hợp kinh doanh và tạo cơ sở cho Yêu cầu đề xuất; (iii) Hồ sơ thầu xác định sự phù hợp của nhà thầu với các nội dung của Yêu cầu đề xuất.

*Kết thúc tài chính (financial closure)*

Sau khi được trao hợp đồng nhượng quyền, bên nhận chuyển nhượng-concessionaire (hoặc nhà phát triển-developer) phải đàm phán và ký kết một loạt hợp đồng với những người tham gia dự án khác. Mục tiêu của bên nhận chuyển nhượng trong giai đoạn cuối cùng nhưng rất quan trọng của quy trình BOT là kết thúc tài chính (financial closure). Kết thúc tài chính có nghĩa là toàn bộ vốn chủ sở hữu của dự án đã được cam kết vô điều kiện, tất cả các tài liệu cho vay đã được ký kết, và có thể bắt đầu giải ngân các khoản vay.

Tuy nhiên, các định nghĩa về kết thúc tài chính thay đổi và có sự diễn giải khác nhau ở các quốc gia khác nhau. Nhiều chính phủ đã ký hợp đồng với khu vực tư nhân với các định nghĩa rất lỏng lẻo về kết thúc tài chính. Sẽ sai lầm nếu các hợp đồng chỉ có các biện pháp trừng phạt không đủ mạnh hoặc không có biện pháp trừng phạt với lỗi không đạt được kết thúc tài chính trong một khoảng thời gian quy định và để cho khu vực tư nhân trì hoãn việc tổ chức thực hiện dự án trong nhiều năm.

**Giai đoạn 7 - Giai đoạn trước khi xây dựng**

Các tiêu chí được đưa vào Thỏa thuận dự án để tạo thuận lợi cho hợp đồng và quản lý kết quả sẽ bao gồm:

* Tiêu chí thực hiện; Các tiêu chuẩn năng lực và dịch vụ, trong đó bao gồm số làn xe, chiều rộng, lề đường được gia cố, đặc điểm đường giao nhau ...
* An toàn; Thiết kế tối thiểu và chi tiết kỹ thuật;
* Điều kiện Tài sản; Tiêu chuẩn tối thiểu;
* Thanh toán và cơ chế phạt;
* Giám sát và Kiểm toán; Lưu lượng giao thông, tốc độ, điều kiện vỉa hè và điều kiện của biển hiệu và ánh sáng, v.v.

**Giai đoạn 8 - Xây dựng**

Quản lý xây dựng sẽ bao gồm:

* Đánh giá thiết kế; Thiết lập sự tuân thủ;
* Quy trình theo luật định; Đảm bảo hoàn thành;
* Hợp thức hóa hợp đồng; Bảo đảm áp dụng chứng khoán và bảo hiểm;
* Tay nghề và vật liệu; Quản lý kiểm soát chất lượng;
* Ủy thác (commissioning); Hoàn thành đạt yêu cầu xây dựng, lưu ý các sai sót, rà soát an toàn và thực hiện các hệ thống ghi chép (recording system).

**Giai đoạn 9 - Vận hành, đưa dự án vào sử dụng**

Giai đoạn vận hành, đưa dự án vào sử dụngy sẽ bao gồm:

* Thực hiện Kế hoạch theo dõi;
* Đảm bảo tính sẵn sàng của cơ sở vật chất bao gồm trạm thu phí và các yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến sự an toàn và lưu lượng giao thông;
* Tiêu chuẩn thực hiện;
* Tiêu chuẩn bảo dưỡng và sửa chữa;
* Các nghĩa vụ hợp đồng khác;
* Quản lý bất kỳ thay đổi nào như lưu lượng giao thông vượt quá, các tiêu chuẩn mới v.v.
* Quản lý các bên liên quan.

**Giai đoạn 10 - Chuyển giao công trình lại cho phía nhà nước**

Các hoạt động kết thúc nhượng quyền sẽ bao gồm:

* Đánh giá tình trạng tài sản;
* Quản lý đấu thầu lại;
* Bàn giao phương tiện (nếu có trong hợp đồng).

Việc chuyển giao có thể xảy ra vào 30-40 năm trong tương lai và phải được quy định cụ thể hợp đồng rằng cơ sở hạ tầng có thể được đấu thầu lại, chuyển lại cho Chính phủ hoặc bán đi. Vì vậy, hợp đồng phải ghi rõ trạng thái vật lý yêu cầu của dự án khi kết thúc hợp đồng. Đối với đường thu phí, hợp đồng có thể yêu cầu điều kiện đường phù hợp với mục đích và không cần công trình cải tạo hoặc xây dựng lại trong 5-10 năm sau.

**Giai đoạn 11 - Theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả kinh tế - hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định**

Giai đoạn này rất quan trọng nhằm xác định hiệu quả đầu tư trong thực hiện có đáp ứng được với hiệu quả đầu tư đề xuất trong thiết kế. Cơ quan QLNN cần thực hiện đánh giá hiệu quả đầu tư một cách độc lập nhằm xác định những nguyên nhân ảnh hưởng tới hiệu quả của dự án đầu tư, đồng thời đưa ra những khuyến cáo và bài học cho những dự án sẽ thực hiện trong tương lai.

11 giai đoạn của dự án đầu tư BOT theo thông lệ tốt quốc tế được rút ra từ kinh nghiệm áp dụng tại các quốc gia trên thế giới. Về lý thuyết, việc áp dụng quy trình này sẽ giúp các quốc gia quản lý dự án BOT một cách ít rủi ro nhất. Với từng giai đoạn QLNN cần phải đảm bảo thực hiện những công việc nhất định. Việc không thực hiện được hoặc thực hiện không tốt những yêu cầu này sẽ có nguy cơ gây ra hậu quả.

## 1.3 Rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ

Trong khuôn khổ hạn hẹp, Đề tài tập trung vào nghiên cứu rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT.

## Xây dựng khái niệm rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ

**Rủi ro**

Rủi ro trong *quản lý dự án* PPP nói chung và trong dự án xây dựng (trong đó có cơ sở hạ tầng giao thông) nói riêng là đối tượng nghiên cứu thu hút sự quan tâm trong thời gian gần đây. Rủi ro là sự không chắc chắn (uncertainty) gây ra sự sai lệch giữa kì vọng và thực tế. Sự sai lệch này có thể mang ý nghĩa tiêu cực hoặc tích cực. Rủi rotrong đề tài này được đề cập với hàm ý là sự không chắc chắn gây ra những hậu quả mang tính tiêu cực.

Quản lý rủi ro của dự án là một quá trình gắn với việc xác định, phân tích và phản hồi với rủi ro của dự án. Vì vậy, việc thành công trong quản lý rủi ro của dự án sẽ đem lại hiệu quả cho dự án về mặt kinh tế và tức là mang lại lợi nhuận cho chủ đầu tư. Trong trường hợp dự án BOT, dự án được quản lý hiệu quả mang lại lợi nhuận cho đối tác công (tức là Nhà nước) và đối tác tư nhân tham gia vào dự án.

Thực tế tại Việt Nam cho thấy nhiều dự án BOT đường bộ mang lại hiệu quả kinh tế cao cho chủ đầu tư (cả công và tư) - tức là *quản lý dự án* đạt được hiệu quả kinh tế nhưng vẫn gây bức xúc cho người tiêu dùng và xã hội. Trường hợp này *QLNN* đã không đạt được mục tiêu cuối cùng là cung cấp dịch vụ công cho người dân, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng và gia tăng phúc lợi cho xã hội.

**Rủi ro trong QLNN**

Cho tới nay, hầu như chưa có tài liệu nào đề cập tới rủi ro trong dự án PPP nói chung và BOT nói riêng *từ góc độ QLNN* trong khi đây là vấn đề đang phát sinh trong thực tế và rất cần được quan tâm nghiên cứu. Vì vậy, Đề tài bước đầu xây dựng một khái niệm về vấn đề này. Trong Đề tài này, *rủi ro trong QLNN* được hiểu là sự không chắc chắn do những hạn chế trong định hướng, xây dựng và thực thi chính sách gây ra hậu quả/tác động mang tính tiêu cực cho nhà nước, người dân và xã hội.

**Rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT**

*Rủi ro trong QLNN* về *đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT là sự không chắc chắn (uncertainty) do những hạn chế trong định hướng, xây dựng và thực thi chính sách về đầu tư theo hình thức này, gây ra hậu quả/tác động mang tính tiêu cực cho nhà nước, người dân và xã hội*.

## Phân loại rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT

Có nhiều loại rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT. Trong khuôn khổ hạn hẹp, Đề tài tập trung nghiên cứu ba nhóm rủi ro chính trong QLNN theo hình thức hợp đồng BOT lĩnh vực đường bộ. Đó là: (i) rủi ro định hướng của QLNN về BOT đường bộ chưa rõ ràng; (ii) rủi ro công cụ quản lý nhà nước thiếu/chưa hoàn thiện, việc sử dụng các công cụ QLNN chưa tốt; và (iii) rủi ro QLNN tập trung vào một số đối tượng mà không/ít tính đến các bên liên quan khác (Hình 4).

Những rủi ro khi phát sinh sẽ gây hậu quả nghiêm trọng cho nhà nước, người dân và cho xã hội. Vì vậy, cần nhận diện được các loại rủi ro, tìm hiểu nguyên nhân của chúng từ đó đề xuất các biện pháp chính sách giúp thực hiện hiệu quả QLNN và hạn chế các tác động không mong muốn.

Hình 4: Khung phân tích rủi ro của QLNN

Nguồn: Nhóm tác giả

*1.3.2.1 Rủi ro định hướng của QLNN về BOT đường bộ chưa rõ ràng*

*Rủi ro định hướng của QLNN về PPP (BOT) chưa rõ ràng* có nguyên nhân do Nhà nước chưa xác định rõ các mục tiêu cần đạt được. QLNN với hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư trước hết phải có định hướng rõ ràng. Từ định hướng này, nhà nước sẽ xây dựng các chính sách quản lý và thực hiện chính sách này nhằm đạt những mục tiêu cụ thể. Với mỗi lĩnh vực khác nhau, sẽ có những mục tiêu khác nhau. QLNN về đầu tư theo hình thức PPP cụ thể là BOT trong lĩnh vực giao thông đường bộ có *những mục tiêu trung gian* như: (i) thu hút nhà đầu tư, huy động vốn từ xã hội đầu tư phát triển hạ tầng đường bộ, giảm gánh nặng ngân sách cho nhà nước; (ii) giúp người dân sử dụng dịch vụ một cách phổ cập (iii) đảm bảo cung cấp dịch vụ cơ bản với giá cả phải chăng, cải thiện phúc lợi công cộng; và nhằm đạt được các *mục tiêu cuối cùng* là phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo công bằng xã hội, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Rủi ro này phát sinh sẽ gây hậu quả là: (i) QLNN thiếu cơ sở để xây dựng, thực thi chính sách quản lý, đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu và (ii) các mục tiêu vì không/chưa được xác định rõ ràng có nguy cơ xung đột nhau và gây hại cho mục tiêu cuối cùng.

*1.3.2.2 Rủi ro công cụ QLNN thiếu/chưa hoàn thiện, việc sử dụng các công cụ QLNN chưa tốt*

Nhà nước xác lập sự tồn tại của mô hình đối tác công tư trong nền kinh tế bằng cách đề rakhung khổ pháp lý, xác định “luật chơi” cho các “người chơi” liên quan tới đối tác công tư bằng những văn bản pháp luật quy định rõ ràng về điều kiện, cách thức triển khai các dự án theo mô hình đối tác công tư. Nhà nước sử dụng những công cụ này để thực hiện QLNN. Điểm khác biệt so với các hình thức đầu tư khác là Nhà nước vừa là chủ thể đề ra những nguyên tắc, quy định đó vừa là chủ thể tuân theo những quy định, nguyên tắc của mô hình PPP.

Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN về PPP (BOT) thiếu hoặc chưa hoàn thiện có nguyên nhân do khung khổ pháp luật để quản lý đầu tư theo hình thức PPP tồn tại những lỗ hổng pháp lý, xung đột với những quy định pháp luật của lĩnh vực khác. Sự không đầy đủ về “luật chơi” này có thể bị khu vực tư nhân lợi dụng và từ đó khiến cho xã hội bị mất đi nguồn lực. Bên cạnh đó, việc có quy định pháp luật nhưng không thực thi đầy đủ cũng là một rủi ro của QLNN.

*1.3.2.3 Rủi ro QLNN tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các bên liên quan khác*

*Rủi ro QLNN tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các bên liên quan* *khác* bắt nguồn từ nguyên nhân do hoạt động QLNN không tính đến lợi ích của tất cả các bên. Nhà nước đề ra những quy định ràng buộc về trách nhiệm cũng như đảm bảo quyền lợi của các bên liên quan (stakeholder) trong đối tác công tư. Trong đối tác công tư, ngoài các bên tham gia trực tiếp vào dự án là đối tác nhà nước và đối tác tư nhân còn có các bên liên quan chịu ảnh hưởng khác cần được quan tâm đến là người tiêu dùng, người sử dụng các tiện ích, dịch vụ do dự án mang lại cũng như các đối tượng khác như người dân sinh sống tại nơi đặt dự án, các tổ chức xã hội, nghiệp đoàn, doanh nghiệp, v.v. Do đặc điểm hoạt động của khu vực tư nhân lấy lợi nhuận làm động lực để phát triển nên trong bất cứ mô hình hợp tác nào, nhà đầu tư tư nhân cũng phải tối đa hóa lợi ích của mình. Vai trò quản lý của nhà nước phải đảm bảo hài hòa lợi ích giữa nhà đầu tư, nhà nước và người sử dụng các dịch vụ công sau này cũng như cả cộng đồng, tổ chức xã hội khác. Rủi ro này phát sinh trong thực tế gây hậu quả là dự án BOT bị phản đối và cũng như tạo dư luận không tốt về đầu tư theo hình thức hợp đồng này.

## 1.4 Kinh nghiệm quốc tế trong thực hiện các dự án PPP về phát triển cơ sở hạ tầng giao thông

Phần này tìm hiểu kinh nghiệm trong thực hiện dự án PPP lĩnh vực cơ sở hạ tầng (CSHT) từ góc nhìn của các cơ quan QLNN, trên cơ sở đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

**1.4.1 Kinh nghiệm của một số nước phát triển**

*1.4.1.1 Kinh nghiệm của Vương quốc Anh*

Anh là nước đi tiên phong trong mô hình PPP từ những năm 1960 với việc hình thành cơ chế PPP cho các dự án cung cấp dịch vụ công và từ thập niên 80 đã áp dụng rộng rãi mô hình này. Mô hình PPP đã giúp đáp ứng nhu cầu cải cách và hiện đại hóa dịch vụ công, cải thiện hiệu quả mua sắm các dịch vụ công, tăng khả năng cạnh tranh trong lĩnh vực này, hỗ trợ cải thiện tính minh bạch về chi phí của dịch vụ công.

Tại Vương quốc Anh, PPP chiếm 11% trong tổng đầu tư công ở Anh trong đó giao thông vận tải cùng với môi trường là 2 lĩnh vực áp dụng PPP nhiều nhất tại Anh (Nguyễn Thị Thu Trang, 2015). Anh thực hiện cơ chế tái cấp vốn cho các dự án PPP, đặc biệt là thiết lập liên minh các ngân hàng để thu hút nhiều ngân hàng tham gia các dự án dài hơi. Về mặt quản lý, Anh tách biệt cơ quan ban hành chính sách PPP với cơ quan phát triển dự án. Cơ quan ban hành chính sách được đặt trong bộ Tài chính và chịu trách nhiệm việc ra văn bản hướng dẫn về tìm kiếm đối tác, đàm phán hợp đồng và đánh giá hiệu quả. Cơ quan phát triển dự án - Cơ quan Hợp tác UK khuyến nghị các cơ quan Chính phủ về dự án PPP: đánh giá dự án, hỗ trợ thực hiện dự án, đồng tài trợ các dự án PPP.

Ở phương diện thu hút nguồn lực tư nhân cho phát triển CSHT, Anh có khuôn khổ pháp luật và thể chế tương đối toàn diện và mang tính hỗ trợ mà không phải là sự áp đặt của cơ quan QLNN, thêm vào đó, thị trường tài chính của Anh rất phát triển. Những đặc điểm này thực sự tạo thuận lợi cho việc thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

*1.4.1.2 Kinh nghiệm của Úc*

Úc là nước có nhiều kinh nghiệm thành công về triển khai mô hình PPP trong những năm qua (Nguyễn Ngọc Hà và Trần Nam Trung, 2015). Năm 2013, Úc là 1 trong 10 nước có đầu tư PPP hiệu quả nhất trong tổng số gần 200 quốc gia và vùng lãnh thổ. Úc thực thi phổ biến hai mô hình PPP dựa trên cơ chế hoàn vốn cho dự án. Mô hình thứ nhất Nhà nước chịu trách nhiệm cung ứng dịch vụ và chịu hoàn toàn rủi ro về cầu của dịch vụ. Nhà đầu tư tư nhân thực hiện cung ứng dịch vụ, nguồn tài chính để hoàn vốn cho nhà đầu tư do chính phủ trực tiếp chi trả. Mô hình thứ hai được áp dụng chủ yếu cho xây dựng cơ sở hạ tầng (CSHT) giao thông vận tải (GTVT), theo đó rủi do về cầu được chuyển sang nhà đầu tư, nguồn tài chính để hoàn vốn không phải do chính phủ trực tiếp chi trả mà từ doanh thu khai thác dự án.

Tại Úc các dự án PPP phát triển CSHT GTVT, trong đó chủ yếu giao thông đường bộ (GTĐB), chiếm một phần ba tổng vốn đầu tư trong các dự án PPP. Các dự án PPP được phát triển ở cấp độ Liên bang và tiểu bang. Các dự án PPP GTĐB có chất lượng cao hơn các hình thức truyền thống.

Có thể tóm lược những cơ sở thành công của Úc trong thực hiện các dự án PPP nhờ những yếu tố sau:

Một là, Chính phủ Úc đã xây dựng được khung chính sách vững chắc về PPP; đặc biệt là quy trình dự thầu đối với dự án PPP rất chặt chẽ, góp phần tối ưu hóa hiệu quả kinh tế cho các dự án.

Hai là, khuyến khích cắt giảm chi phí chuẩn bị đấu thầu. Để tăng cường hiệu quả kinh tế cho các dự án PPP, trước khi thực hiện bất kỳ một dự án PPP nào, Chính phủ Úc khuyến khích các sáng kiến, để cắt giảm chi phí chuẩn bị đấu thầu dự án PPP, tiết kiệm một khoản tiền không nhỏ cho dự án PPP (tiết kiệm từ 0,5% - 1,5% giá trị phí dự án).

Ba là, các dự án PPP của Úc đều phải tuân thủ chặt chẽ quy định về thời gian (thời gian dự thầu trung bình cho một dự án PPP về hạ tầng xã hội ở Úc là 17 tháng, thấp hơn nhiều so với ở Anh là 34 tháng).

Bốn là, quá trình thực hiện các dự án PPP tại nước này cũng được chuẩn hóa thông qua hợp đồng và giảm số lượng tài liệu hồ sơ cần nộp khi tham gia đấu thầu các dự án PPP.

Năm là, để tối đa hóa hiệu quả dự án PPP, Úc cũng chuẩn bị nguồn dự án PPP lớn; thực hiện bồi hoàn một số chi phí đấu thầu bên ngoài nhất định.

Sáu là, rút ngắn danh sách nhà thầu trước khi thực hiện đấu thầu dự án PPP. Đồng thời, đẩy mạnh tuyên truyền thông tin về dự án và mời gọi các nhà thầu khác tham gia.

*1.4.1.3 Kinh nghiệm của Hàn Quốc*

Phát triển CSHT là một nhiệm vụ trọng tâm trong chiến lược phát triển hướng về xuất khẩu của Hàn Quốc. Hàn Quốc được đánh giá là quốc gia thành công trong thu hút nguồn lực tư nhân cho phát triển CSHT (Phạm Thiên Hoàng và cộng sự, 2015). Tại Hàn Quốc, các quỹ đầu tư CSHT tư nhân được khuyến khích phát triển, không chỉ cung cấp vốn cho các dự án hạ tầng, mà còn góp phần nâng cao kỹ năng quản lý, điều hành dự án thông qua việc tham gia trực tiếp vào quản lý dự án. Trong lĩnh vực hạ tầng giao thông đường cao tốc, Chính phủ đã thành lập Công ty Đường cao tốc Hàn Quốc (KHC) để phát hành trái phiếu xây dựng đường cao tốc và ký hợp đồng vay vốn nước ngoài. Thành công của Hàn Quốc trong thúc đẩy hình thức PPP để phát triển CSHT, đặc biệt là CSHT GTVT có được nhờ những yếu tố sau:

Một là, xây dựng được khung pháp lý để triển khai PPP tương đối hoàn chỉnh, trong đó quan trọng nhất là Đạo luật về PPP và Nghị định hướng dẫn thi hành kèm theo, qua đó xác định các loại CSHT đầu tư theo hình thức PPP, thủ tục và quy trình đấu thầu, vai trò và trách nhiệm của Nhà nước và tư nhân, và các chính sách hỗ trợ.

Hai là, tổ chức và xây dựng chất lượng bộ máy quản lý PPP có chức năng rõ ràng, phối hợp đồng bộ, và hoạt động chuyên nghiệp. Ủy ban Giám sát các dự án PPP là cơ quan quản lý chung đối với các dự án PPP, từ việc soạn thảo chính sách, xây dựng kế hoạch PPP, đến chỉ định nhà đầu tư tư nhân, đánh giá tổng thể các vấn đề bên trong dự án. Chính phủ thành lập Trung tâm Quản lý đầu tư CSHT nhà nước và tư nhân (PIMAC) là cơ quan đầu mối tham vấn về PPP trong lĩnh vực CSHT, quản lý thống nhất các dự án trong cả nước.

Ba là, có cơ chế khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đề xuất dự án PPP. Khu vực tư nhân có thể đề xuất lên cơ quan có thẩm quyền thực hiện một dự án theo hình thức PPP nếu đánh giá dự án đó có tiềm năng.

Bốn là, có cơ chế và quy trình thẩm định, lựa chọn dự án PPP độc lập, hiệu quả, phù hợp với từng cấp quy mô, tầm vóc và ý nghĩa chiến lược của từng loại dự án. Đối với các dự án do tư nhân đề xuất, nếu cơ quan có thẩm quyền xét thấy dự án phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP, cơ quan này sẽ đề xuất lên PIMAC xem xét chi tiết đề xuất dự án trước khi quyết định thực hiện dự án theo hình thức PPP.

Năm là, phát triển đa dạng các công cụ hỗ trợ, khuyến khích sự tham gia của tư nhân trong các dự án PPP, bao gồm hỗ trợ về tài chính; hỗ trợ tiếp cận đất đai; hỗ trợ về thuế, phí; hỗ trợ chi phí chuẩn bị đề xuất; bảo lãnh doanh thu tối thiểu; và cơ chế chia sẻ rủi ro rõ ràng.

**1.4.2 Kinh nghiệm của các nước đang phát triển**

*1.4.2.1 Kinh nghiệm của Trung Quốc*

Tại Trung Quốc, Chính phủ là cơ quan hoạch định chiến lược tổng thể, điều phối và thu xếp ngân sách cho khoảng 30% tổng mức đầu tư CSHT, 70% còn lại là do địa phương chịu trách nhiệm điều phối (Phạm Thiên Hoàng và cộng sự, 2015).

Trong lĩnh vực hạ tầng giao thông đường cao tốc, quy hoạch chung cho toàn hệ thống đường cao tốc Trung Quốc do Bộ Xây dựng thực hiện, song nhiệm vụ xây dựng và vận hành đường lại thuộc trách nhiệm các tỉnh thông qua Sở Thông tin của các tỉnh. Phân tích của Ngân hàng Thế giới (2013) cho thấy việc huy động vốn vay ngoài ngân sách ở địa phương được thực hiện thông qua các Công ty Đầu tư phát triển Đô thị của địa phương (UDIC). UDIC thay mặt chính quyền địa phương đầu tư vào CSHT và các dự án đầu tư khác. Hiện có khoảng 8.000 UDIC ở Trung Quốc, và chiếm khoảng 80-90% nguồn vốn đầu tư cho CSHT đô thị. Ước tính, các UDIC góp phần thực hiện nghĩa vụ ngoài ngân sách của địa phương dự tính lên tới 34% GDP và 30% số vốn vay mới từ ngân hàng năm 2009. Tuy nhiên, các khoản vay được bảo lãnh của UDIC là khoản nợ khổng lồ tiềm ẩn của các địa phương. Thêm nữa, nhiều ngân hàng bộc lộ nhiều sự thiếu cẩn trọng trong việc thẩm định tín dụng với các khoản vay đầu tư CSHT. Hệ quả là, khoảng ¼ số vốn vay có thể chuyển thành nợ xấu, và tỷ lệ này tương đương với toàn bộ giá trị vốn được cấp của nhiều ngân hàng lớn nhất Trung Quốc.

*1.4.2.2 Kinh nghiệm của Chile*

Chile được đánh giá là một trong những quốc gia thành công trong việc tạo môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân trong đầu tư hạ tầng. Sự phát triển của thị trường chứng khoán có thu nhập ổn định là kênh dẫn vốn quan trọng cho đầu tư phát triển hạ tầng tại Chile. Trong lĩnh vực hạ tầng đường cao tốc, Chile thực hiện tư nhân hóa từ đầu những năm 1990, tập trung vào tuyến đường chính nối miền bắc và miền nam đất nước và các tuyến đường ngang nối với các tỉnh lân cận. Các dự án hạ tầng đường cao tốc được thực hiện theo hình thức BOT, với thời gian từ 20-30 năm (Phạm Thiên Hoàng và cộng sự, 2015). Quy định của Chile cho phép các nhà thầu thiết lập mức phí sử dụng dịch vụ tuy nhiên phải tuân thủ các quy định nghiêm ngặt của Bộ Công trình công cộng, điều này nhằm tránh tình trạng nhà đầu tư tự ý thiết lập các mức phí cao vô lí, qua đó giảm thiểu xung đột lợi ích giữa nhà đầu tư và người trả phí sử dụng đường sá. Phí có thể được điều chỉnh theo lạm phát và một số yếu tố khác như thời gian nhượng quyền và mức độ an toàn giao thông trên tuyến đường đó.

Đảm bảo doanh thu tối thiểu là công cụ để thu hút đầu tư tư nhân cho phát triển đường cao tốc. Đến năm 2012, tổng mức chi trả bảo lãnh doanh thu tối thiểu đạt 0,4% GDP/tổng giá trị bảo lãnh đạt 5% GDP (Nguyễn Thế Trọng, 2014). Chính phủ Chile cũng yêu cầu báo cáo ngân sách hàng năm phải tính toán nợ tiềm tàng từ các dự án PPP nhằm kiểm soát nợ công từ các dự án này. Các cơ chế dự phòng tài chính được thực hiện, trên cơ sở ước tính mức doanh thu hàng năm của các dự án PPP.

Kênh dẫn vốn chủ yếu cho các dự án hạ tầng giao thông của Chile là thị trường trái phiếu. Năm 2008, quy mô thị trường trái phiếu doanh nghiệp đạt 19,4 tỷ USD (11,4% GDP). Trong đó, trái phiếu hạ tầng của các dự án PPP chiếm 20% quy mô thị trường, chủ yếu được nắm giữ bởi các quỹ hưu trí và công ty bảo hiểm (trên 90%). Trái phiếu hạ tầng tại Chile có kỳ hạn dài, bình quân đạt 21 năm, rủi ro thấp do được đảm bảo bởi chính phủ.

Khung pháp lý cho chương trình PPP của Chile là Luật Nhượng quyền, ban hành theo Nghị định đặc biệt số 164 năm 1991 và được sửa đổi trong các năm 1993, 1996 và gần nhất là năm 2010. Luật Nhượng quyền đã hình thành một hệ thống đấu thầu cạnh tranh trên cơ chế mềm dẻo đối với việc trao nhượng quyền, xác lập quyền và nghĩa vụ lẫn nhau giữa nhà nước và tư nhân, thiết lập các cơ chế giải quyết xung đột, cũng như các công cụ khuyến khích sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân (Hill, 2011). Luật Nhượng quyền sửa đổi năm 2010 củng cố các quy định về minh bạch và công khai trong quá trình đấu thầu; sửa đổi cơ chế hòa giải và giải quyết tranh chấp, theo hướng tạo ra các công cụ kỹ thuật độc lập cho điều tra và giải quyết tranh chấp; cải thiện quy trình thu phí để giảm mức nợ phí. Tất cả các dự án PPP đều được đấu thầu quốc tế công khai. Các chủ thể tham gia đấu thầu là các pháp nhân được hình thành theo luật Chile và luật nước ngoài (Hill, 2011).

*1.4.2.3 Kinh nghiệm của Ấn Độ*

Ấn Độ được coi là một trong những quốc gia triển khai nhiều dự án PPP trên thế giới (Việt Thắng, 2014). Năm 2013, Ấn Độ nổi lên trên thị trường đối tác công tư với 900 dự án ở các giai đoạn phát triển khác nhau được áp dụng hình thức PPP. Ở Ấn Độ, ngân sách Chính phủ chỉ cung cấp được khoảng 60% vốn đầu tư cơ sở hạ tầng quốc gia, 40% còn lại (khoảng 150 tỷ USD) phải huy động từ khu vực tư nhân.

Để giải quyết tình trạng thiếu hụt vốn, Ấn Độ đã có những thay đổi chính sách đáng kể, trong đó có nới lỏng chính sách đối với các dự án liên quan tới sân bay, đường cao tốc, v.v. Mới đây, Chính phủ Ấn Độ đã xúc tiến kế hoạch thành lập một công ty hạ tầng để thu hút đầu tư từ các tổ chức giàu có nhất thế giới. Từ giữa năm 2015, Chính phủ Ấn Độ có kế hoạch sử dụng nguồn vốn 200 tỷ rupees (tương đương 3 tỷ USD) để thành lập Quỹ Hạ tầng và Đầu tư Quốc gia (NIIF) nhằm hút vốn đầu tư từ các tổ chức giàu có trên thế giới. NIIF được xem là một trong những sáng kiến của Chính phủ nhằm lấp lỗ hổng tài chính cho phát triển CSHT, biến NIIF trở thành dạng quỹ lồng ghép, tức là trong NIIF sẽ có rất nhiều các quỹ đầu tư đa dạng khác.

*1.4.2.4 Một số trường hợp “thất bại” trong triển khai dự án PPP*

Theo tổng kết của Thu Hương (2017), Mexico và Hungary có thể coi là các trường hợp “thất bại” điển hình khi triển khai phương thức PPP trong CSHT GTVT. Đối với trường hợp Mexico: Từ năm 1987 đến 1992, chính phủ Mexico cấp phép cho 52 dự án theo mô hình đối tác công tư PPP (BOT là 1 trong số 5 loại mô hình của PPP). Đến cuối năm 1995, 34 dự án đã thu hút được tổng cộng 9,9 tỷ USD vốn cam kết từ các doanh nghiệp tư nhân.

Tuy nhiên, những con số thu hút vốn lớn nói trên lại phản ánh một kết cục không mong muốn. Nguyên do là Mexico đã mắc phải một số sai lầm như trong lúc đấu thầu công ty nào đưa ra thời hạn thu phí ngắn nhất sẽ chiến thắng, dẫn đến áp lực phải thu mức phí cao đến mức bất hợp lý. Bên cạnh đó, Chính phủ yêu cầu mỗi con đường có thu phí phải có một con đường không thu phí chạy song song. Cùng với việc tính toán chi phí xây dựng không tốt (trung bình bị đội lên 25%) trong khi doanh thu lại thấp hơn 30% so với dự tính và chỉ có 5 dự án đạt mục tiêu, nhiều dự án đã thất bại thảm hại. Cuối cùng Chính phủ Mexico đã phải tiếp nhận lại 23 dự án và gánh khoản nợ 5 tỷ USD phải trả cho các ngân hàng cùng với 2,6 tỷ USD trả cho các công ty xây dựng.

Đối với trường hợp Hungary, dự án đường M1/M15 của Hungary là 1 ví dụ khác cho thấy để có 1 dự án BOT thành công cần phải ước tính được chính xác chi phí và doanh thu dự kiến. Là con đường thu phí đầu tiên ở khu vực Trung và Đông Âu, năm 1995 dự án được hoàn thành đúng tiến độ và chi phí ước tính. Tuy nhiên lượng xe đi qua đây lại thấp hơn khoảng 40% so với dự báo. Mức phí cao không thể giúp bù đắp lượng xe thấp và cuối cùng Chính phủ Hungary phải mua lại và tiếp quản lại dự án.

Những trường hợp thất bại khi thu hút tư nhân tham gia các dự án PPP về CSHT cho thấy thông thường quy mô dự án CSHT lớn và theo đó cũng ẩn chứa nhiều rủi ro. Để thành công, đòi hỏi các bên tham gia phải lên kế hoạch một cách cẩn thận, tính toán và dự báo chi phí cũng như doanh thu sát với thực tế, nghiêm chỉnh chấp hành các thỏa thuận đã đề ra trong hợp đồng, tuân thủ pháp luật và tăng cường tính minh bạch. Bên cạnh đó dự án phải hợp lý và nhận được sự ủng hộ của công chúng.

## 1.5 Bài học rút ra cho Việt Nam

Kinh nghiệm triển khai mô hình PPP trong phát triển CSHT nói chung và CSHT giao thông nói riêng từ các nước phát triển như Anh, Úc, Hàn Quốc và các nước đang phát triển như Trung Quốc, Chile, Ấn Độ cho thấy từ góc độ QLNN có thể rút ra từ ba nhóm bài học kinh nghiệm như sau:

*Nhóm bài học thứ nhất: Xác định hình thức PPP phù hợp và dự án phải nhận được sự ủng hộ của người dân và doanh nghiệp*

Kinh nghiệm thực hiện các dự án PPP ở nhiều quốc gia cho thấy hình thức PPP thường chỉ phù hợp với những dự án lớn và phức tạp do: (i) chi phí đầu tư, bảo trì và các chi phí khác lớn; (ii) quá trình mời thầu và quản lý điều hành dự án phức tạp và tốn kém; và (iii) thời gian hoạt động của dự án phải dài để đạt được giá trị đồng tiền (VOM) và giảm chi phí vòng đời dự án. Thêm nữa, cơ chế PPP phải dựa trên cơ sở đảm bảo vừa để thu hút nhà đầu tư, đồng thời cũng đảm bảo hài hòa lợi ích cho người sử dụng dịch vụ, tránh áp đặt sử dụng dịch vụ hoặc áp đặt mức phí sử dụng quá cao lên người dân và doanh nghiệp.

*Nhóm bài học thứ hai: các nhân tố quyết định sự thành công của hình thức PPP.*

Từ kết quả các nghiên cứu ở các nước phát triển và đang phát triển cho thấy:

* Không có sự khác biệt về những nhân tố đóng góp vào thành công của phương thức PPP. Bổ sung thêm vào các nghiên cứu kể trên, phân tích của APEC (2015) và PPIAF (2014) cũng nhấn mạnh các yếu tố quyết định thành công của PPP bao gồm: cụ thể: khung pháp lý đầy đủ và minh bạch; lựa chọn đối tác có năng lực; tối đa hóa lợi ích cho các đối tác, ổn định môi trường vĩ mô và phân bổ rủi ro hiệu quả. Ngoài ra, cần đảm bảo cả nhà nước và tư nhân hoàn toàn dồn hết tâm sức vào việc cung cấp dịch vụ tuỳ theo năng lực đặc biệt của mỗi bên, thực hiện nghiêm túc các thỏa thuận hợp tác, nếu không mọi nỗ lực cho PPP sẽ thất bại;
* Có sự khác biệt về mức độ tác động giữa các nhân tố đến thành công của PPP tuỳ thuộc đặc thù kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi nước;
* Mục tiêu của PPP sẽ thay đổi theo quá trình phát triển của PPP. Trong giai đoạn đầu, PPP hướng đến mục tiêu bù đắp thiếu hụt vốn. Nhưng càng phát triển thì mục tiêu của PPP sẽ thay đổi hướng đến tăng giá trị đồng tiền, chỉ những dự án PPP nào có chi phí rẻ hơn so với đầu tư truyền thống mới được chọn (như Hà Lan, Anh chỉ chọn dự án nào có chi phí rẻ hơn từ 10 – 15% so với đầu tư bằng ngân sách). Và khi mục tiêu thay đổi, mức độ tác động của các nhân tố cũng sẽ thay đổi.

*Nhóm bài học thứ ba: Chính phủ cần tạo môi trường thuận lợi cho hình thức PPP để thu hút đầu tư tư nhân, cụ thể:*

* Xây dựng khung khổ luật pháp phù hợp đảm bảo tính hiệu quả và công bằng được tôn trọng trong suốt vòng đời dự án.
* Hỗ trợ của chính phủ đủ lớn để hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia. Các chính sách hỗ trợ chính bao gồm: hỗ trợ về tài chính thực hiện dự án, hỗ trợ về đất đai, hỗ trợ về thuế và phí, bồi thường chi phí chuẩn bị đề xuất, bảo lãnh tín dụng, cơ chế mua lại, đảm bảo doanh thu tối thiểu (doanh thu chia sẻ rủi ro), bảo đảm về tỷ giá, cho phép nhượng quyền dự án CSHT,… Có chính sách khuyến khích các đề xuất tư nhân thực hiện dự án CSHT theo hình thức PPP.
* Tích lũy kiến thức và kinh nghiệm để tổ chức hợp đồng PPP thành công.
* Phát triển mối quan hệ với các bên tham gia dự án PPP như các nhà tư vấn, các nhà tài trợ và các cơ quan đa phương để tránh xung đột trong quá trình hợp tác.
* Giám sát và đánh giá PPP thường xuyên để liên tục nâng cao hiệu quả đầu tư.
* Xây dựng bộ tiêu chuẩn khoa học để đánh giá chính xác các dự án PPP; có cơ chế đánh giá, lựa chọn dự án PPP hiệu quả, đảm bảo công khai, minh bạch. PPP, nếu không được lựa chọn kỹ lưỡng, là nguồn nợ tiềm tàng của Nhà nước. Các thành phần kinh tế cần được đối xử bình đẳng trong việc đề xuất dự án thực hiện theo hình thức PPP. Cơ quan có thẩm quyền quyết định dự án PPP chịu trách nhiệm công khai thông tin về dự án PPP.
* Các cam kết của chính phủ phải đảm bảo có hiệu lực thực thi.
* Duy trì các chính sách vĩ mô ổn định tạo sự yên tâm cho khu vực tư nhân.

# Chương 2

# Nhận diện rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam

## 2.1 Thực trạng đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

Là một nước đang phát triển với hệ thống cơ sở hạ tầng đòi hỏi phải đầu tư lớn trong khi nguồn vốn đầu tư công rất hạn chế, để thu hút các nguồn đầu tư tư nhân trong và ngoài nước, Việt Nam đã ban hành chính sách đầu tư theo hình thức PPP nhằm khuyến khích đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng.

Bảng 4: Số dự án và nguồn vốn đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT từ 31/12/2010 trở về trước

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Số dự án** | | **Vốn (tỷ đồng)** | |
|  | **Số lượng** | **Tỷ trọng (%)** | **Số vốn**  **(tỷ đồng)** | **Tỷ trọng**  **(%)** |
| *Phân theo cấp quản lý* | | | | |
| Địa phương | 342 | *89.1* | 660,832 | *59.3* |
| Bộ Giao thông vận tải | 29 | *7.6* | 88,111 | *7.9* |
| Bộ Công thương | 13 | *3.4* | 365,720 | *32.8* |
| **Tổng** | **384** | ***100.0*** | **1,114,663** | ***100.0*** |
| *Phân loại theo hình thức đầu tư* | | | | |
| BOT | 129 | *33.6* | 604,389 | *54.2* |
| BTO | 2 | *0.5* | 918 | *0.1* |
| BT | 211 | *54.9* | 324,129 | *29.1* |
| BT kết hợp BOT | 42 | *10.9* | 185,227 | *16.6* |
| **Tổng** | **384** | ***100.0*** | **1,114,663** | ***100.0*** |
| *Phân theo lĩnh vực đầu tư* | | | | |
| Dự án xây dựng các công trình giao thông | 254 | *66.1* | 563,128 | *50.5* |
| Dự án xây dựng nhà làm việc, khu công nghiệp, khu đô thị và các dịch vụ công công khác | 59 | *15.4* | 41,911 | *3.8* |
| Dự án xây dựng hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải và cải tạo môi trường | 50 | *13.0* | 139,444 | *12.5* |
| Dự án xây dựng nhà máy điện, đường dây tải điện | 13 | *3.4* | 365,721 | *32.8* |
| Dự án xây dựng hệ thống cấp nước sạch | 8 | *2.1* | 4,459 | *0.4* |
| **Tổng** | **384** | ***100.0*** | **1,114,663** | ***100.0*** |

Nguồn: Ủy ban kinh tế quốc hội và UNDP (2013)

Hơn 20 năm qua dù đã có nhiều dự án đầu tư thực hiện theo hình thức PPP, Việt Nam chưa xây dựng được một cơ sở dữ liệu về đầu tư theo hình thức PPP[[9]](#footnote-9). Bảng 4 cho thấy trong giai đoạn trước năm 2010, đa số các dự án do địa phương quản lý (89,1% về số dự án và 59,3% về số vốn). Các dự án đầu tư tại địa phương chủ yếu là đầu tư các công trình hạ tầng về giao thông và cấp điện. Về hình thức đầu tư thì các dự án BOT chiếm 54,2% về số vốn và 33,6% về số dự án. Đáng chú rằng trước 2010, Bộ GTVT chỉ quản lý 29 dự án, chiếm 7,9% về số vốn.

Trong giai đoạn 2011-2015, Bộ GTVT đã có nhiều biện pháp mạnh mẽ để thu hút nguồn vốn ngoài nhà nước để phát triển kết cấu hạ tầng giao thông. Tính đến hết 6/2015 Bộ GTVT triển khai thực hiện 71 dự án BOT, BT lĩnh vực giao thông đường bộ với mức đầu tư 202.556 tỷ đồng (Bảng 5). Việt Nam cũng giống nhiều nước trên thế giới ở giai đoạn 1985-2004 khi mà các hợp đồng BOT và BTO là các loại hợp đồng phổ biến nhất trong lĩnh vực xây dựng đường bộ, cầu và đường hầm (United States of America, Department of Transport, Federal Highway Administration, 2007).

Thời gian qua, nguồn vốn huy động từ khu vực tư nhân để xây dựng kết cấu hạ tầng nói chung và hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng đã tăng đáng kể. Các dự án đi vào khai thác đã phát huy hiệu quả, chất lượng và năng lực phục vụ của hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đã được cải thiện, điều này được chứng minh qua việc hàng nghìn km đường bộ đã đưa vào sử dụng, các cầu quy mô lớn như Cổ Chiên, Rạch Miễu, Việt Trì, Yên Lệnh được đưa vào khai thác giúp cho việc kết nối giao thông được thuận lợi.

Hệ thống giao thông đường bộ tại Việt Nam có sự chuyển biến rõ rệt, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí đi lại. Báo cáo đánh giá 5 năm đầu tư BOT, BT cho biết đối với đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai, cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây, ước tính giảm 50% thời gian đi lại; Quốc lộ 1 đoạn Hà Nội - Vinh giảm khoảng 30% thời gian đi lại; đối với Quốc lộ 14 đoạn Pleiku - Cầu 110 tỉnh Gia Lai giảm khoảng 37% thời gian đi lại; đối với Quốc lộ 14 đoạn qua Đắk Nông, giảm khoảng 30% thời gian đi lại; ngoài ra, chưa kể đến các lợi ích khó định lượng được như giảm tai nạn giao thông, ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe người dân. Theo Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu 2017-2018 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới cơ sở hạ tầng của Việt Nam đang được cải thiện, đứng ở vị trí 79 năm 2018, tăng 11 bậc so với năm 2011, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

Bảng 5: Tổng hợp số dự án và vốn đầu tư theo hình thức BOT, BT trong lĩnh vực giao thông đường bộ tới 2015

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Tổng mức đầutư** | **Số dự án** |
| **I** | **Bộ GTVT quản lý** | **202.556** | **71** |
|  | Trước 2011 | 40.855 | 19 |
|  | 2011 | 6.316 | 2 |
|  | 2012 | 2.434 | 1 |
|  | 2013 | 68.562 | 24 |
|  | 2014 | 38.790 | 16 |
|  | Điều chỉnh cao tốc Hà Nội- Hải Phòng | 20.921 |  |
|  | 2015 (5 tháng đầu năm) | 24.678 | 9 |
| **II** | **Địa phương quản lý** | **24.959** | **8**  **8** |
|  | Trước 2011 | 1.507 | 3 |
|  | 2011 | 685 | 1 |
|  | 2012 | na | na |
|  | 2013 | 1.391 | 1 |
|  | 2014 | 7.388 | 1 |
|  | 2015 (5 tháng đầu năm) | 13.988 | 2 |
| **III** | **Tổng cộng** | **227.515** | **79** |

Nguồn Bộ GTVT

Qua hình thức đầu tư BOT, nhà nước huy động vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế, giảm bớt gánh nặng ngân sách, tạo công ăn việc làm cho người lao động, mở ra cơ hội đầu tư và thu lợi nhuận cho các nhà đầu tư. Báo cáo kết quả giám sát của Quốc hội (2017) cho thấy Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 1 đoạn Hà Nội - Bắc Giang, Dự án đầu tư nâng cấp tuyến đường Pháp Vân - Cầu Giẽ là những dự án có doanh thu và lợi nhuận cao hơn so với thiết kế.

## 2.2 QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

Phần này sẽ phân tích QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP tập trung vào lĩnh vực BOT đường bộ. Vấn đề QLNN sẽ được xem xét từ khung pháp lý và bộ máy QLNN của hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT đường bộ tại Việt Nam.

## 2.2.1 Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT được đề cập tại nhiều văn bản pháp lý. Tại Việt Nam, đầu tư theo hình thức BOT có quy định từ những năm 1990. Quy định đầu tiên về đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT được nêu tại Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài năm 1992[[10]](#footnote-10), sau đó đã được sửa đổi bổ sung nhiều lần.

Tiếp đó, nhằm khuyến khích đầu tư theo hình thức này, năm 2010 Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư (bao gồm cả BOT).

Sau gần 5 năm thực hiện thí điểm, đến năm 2015, khung khổ pháp lý về BOT đã từng bước được hoàn thiện khi Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và Nghị định 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 hướng dẫn một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và một số Thông tư, văn bản hướng dẫn có liên quan được ban hành.

Chính phủ tiếp tục tạo môi trường khuyến khích với BOT khi lần đầu tiên quy định việc sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) làm nguồn vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức PPP tại Nghị định 16/2016/NĐ-CP. Nghị định này được ban hành vào năm 2016 thay thế cho Nghị định 38/2013/NĐ-CP.

Bảng 6 tóm tắt khung pháp lý của đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT lĩnh vực đường bộ.

Bảng 6: Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tên văn bản** | **Thời gian ban hành** | **Nội dung liên quan tới BOT** |
| Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn thi hành[[11]](#footnote-11) | 2013 | Quy định quy trình đấu thầu, sơ tuyển, đấu thầu lựa chọn nhà thầu |
| Luật Đất đai | 2013 | Quy định về quản lý và sử dụng đất đai. |
| Thông tư số 159/2013/TT-BTC | 14/11/2013 | Hướng dẫn chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường bộ |
| Luật Xây dựng | 2014 | Quy định công tác thi công xây dựng, khối lượng, định mức, đơn giá xây dựng |
| Luật Doanh nghiệp | 2014 | Quy định về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của doanh nghiệp |
| Luật Đầu tư công | 2014 | Quy định đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư là một trong bốn lĩnh vực đầu tư công. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân trực tiếp đầu tư hoặc đầu tư theo hình thức đối tác công tư vào dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và cung cấp dịch vụ công. Các quy định nguyên tắc, trình tự, thủ tục, nội dung quyết định chủ trương đầu tư đối với tự án theo hình thức đối tác công tư chỉ được đề cập cô đọng trong Luật |
| Luật Đầu tư | 2014 | Chỉ dành một điều khoản quy định liên quan đến đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP, theo đó đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP là một trong những hình thức đầu tư được quy định tại Luật, tuy nhiên lĩnh vực, điều kiện, thủ tục thực hiện dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP được giao cho Chính phủ quy địn |
| Nghị định số 15/2015/NĐ-CP | 14/02/2015 | Quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và các văn bản hướng dẫn thi hành[[12]](#footnote-12) là văn bản quy định chi tiết cụ thể nhất về hình thức đầu tư PPP, gồm có (i) Trình tự, nội dung lập, thẩm định, quyết định đầu tư dự án theo hình thức đối tác công tư. (ii) Quy định liên quan đến vấn đề xác định, lựa chọn, lập thứ tự ưu tiên, đề xuất dự án, phê duyệt đề xuất dự án, nghiên cứu khả thi và thẩm định dự án (iii) Ký kết hợp đồng, quản lý hợp đồng đầu tư theo hình thức PPP. |
| Nghị định số 30/2015/NĐ-CP | 17/03/2015 | Hướng dẫn một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư |
| Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT | 01/03/2016 | Hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khảt hi dự án đầu tư theo hình thức PPP |
| Nghị định 16/2016/NĐ-CP | 16/03/2016 | Quy định về sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngooài. 1 trong 6 lĩnh vực được ưu tiên sử dụng vốn vay ODA là sử dụng làm nguồn vốn đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. |
| Thông tư 06/2016/TT-BKHĐT | 28/06/2016 | Hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 15/2015/NĐ-CP |
| Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản; Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; Luật Giao thông đường bộ; Luật Bảo vệ môi trường; Luật Giá. |  | Quy định các vấn đề có liên quan. |

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp từ các văn bản pháp luật có liên quan

Nghị định 15/2015/NĐ-CP quy định hợp đồng BOT là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và một hoặc nhiều nhà đầu tư để xây dựng công trình cơ sở hạ tầng; sau khi công trình hoàn thành, nhà đầu tư được quyền kinh doanh trong một thời hạn đã được thỏa thuận, sau đó nhà đầu tư sẽ chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước. Trong hợp đồng BOT bên chịu rủi ro là cả nhà đầu tư và nhà nước.

Theo quy định hiện hành, có 07 loại hợp đồng PPP gồm hợp đồng BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT, và O&M, các mẫu hợp đồng PPP được quy định cụ thể tại Nghị định 15. Mỗi hợp đồng có những đặc điểm khác nhau về quyền sở hữu, trách nhiệm đầu tư, bên chịu rủi ro và thời hạn của hợp đồng. **Error! Reference source not found.** mô tả chi tiết về các đặc điểm này.

Bảng 7: Đặc điểm của các hợp đồng PPP

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nhóm hợp đồng** | **Quyền sở hữu tài sản** | **Trách nhiệm đầu tư** | **Bên chịu rủi ro[[13]](#footnote-13)** | **Thời hạn của hợp đồng** |
| O&M | Công | Công | Tư nhân/Công | Ngắn hạn 2-5 năm |
| BTL, BLT | Công | Tư nhân/Công | Tư nhân/Công | Trung hạn 10-20 năm |
| BOT, BTO | Công | Tư nhân/Công | Tư nhân/Công | Trung-dài hạn 15-30 năm |
| BT | Công | Tư nhân | Công |  |
| BOO | Tư nhân | Tư nhân | Tư nhân | 20-30 năm/Vô thời hạn |

Nguồn: Bộ GTVT

Đối với hợp đồng BOT trong lĩnh vực giao thông đường bộ, trong thời gian được kinh doanh, nhà đầu tư sẽ thu phí đường bộ để thu hồi khoản đầu tư ban đầu và thu lợi nhuận. Khi thực hiện dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, khu vực tư nhân chịu trách nhiệm đảm bảo nguồn vốn để xây dựng công trình dự án trong khi khu vực nhà nước hỗ trợ từ nguồn ngân sách một số hạng mục như giải phóng mặt bằng, các chi phí khác (gồm rà phá bom mìn, chuẩn bị đầu tư …). Nhà đầu tư quan tâm tìm hiểu đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT sẽ đến Bộ GTVT. Các quy định về đầu tư theo hình thức đầu tư PPP nói chung và BOT nói riêng đã tạo ra một hành lang pháp lý trong việc triển khai các dự án BOT, bước đầu đem lại những lợi ích kinh tế, giảm áp lực cho ngân sách trong đầu tư cơ sở hạ tầng nói chung và hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng.

Nghị định 15 là văn bản pháp lý có ý nghĩa quan trọng đối với đầu tư theo hình thức PPP nói chung và hợp đồng BOT nói riêng. So với các quy định trước đó liên quan đến PPP[[14]](#footnote-14), Nghị định 15 đã tạo ra một cơ chế rõ ràng, thống nhất, hợp lý và minh bạch hơn về việc nhà nước chia sẻ rủi ro, và tạo thêm thuận lợi và ưu đãi cho nhà đầu tư tư nhân thể hiện qua các điểm sau:

*Thứ nhất*, Nghị định 15 đã**mở rộng thêm nhiều lĩnh vực đầu tư dành cho PPP,** không chỉ hạn chế trong hạ tầng giao thông vận tải, điện, nước, y tế, môi trường, mà còn**trong các lĩnh vực như giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao, công trình kết cấu hạ tầng thương mại, khoa học và công nghệ, khu kinh tế, khu công nghiệp, và đáp ứng công nghệ thông tin.**

***Thứ hai*,** từ Nghị định 15**các hình thức hợp đồng đầu tư dự án như BOT, BTO và BT,** vốn trước đây được coi là những hình thức đầu tư riêng biệt **nay đã được chính thức coi là các dạng thức của hợp đồng đầu tư theo hình thức PPP và chịu sự điều chỉnh thống nhất của cùng một luật định.**

*Thứ ba*, trong Nghị định 15 đã có thêm một quy định cho phép các dự án do nhà đầu tư đề xuất, ngoài các dự án do nhà nước đưa ra. Điều này khắc phục được một trở ngại cho việc triển khai PPP trước đây là việc nhà đầu tư yêu cầu được chủ động đưa ra danh mục dự án nhưng không được chấp thuận rộng rãi.

*Thứ tư*, Nghị định 15 **có nhiều điều khoản quy định rõ các chính sách ưu đãi, đảm bảo đầu tư**, bao gồm bảo lãnh vốn vay và nghĩa vụ của nhà đầu tư, thế chấp tài sản và quyền kinh doanh dự án, đảm bảo cân đối ngoại tệ, và tạo thuận lợi cho nhà đầu tư thu đúng và thu đủ và phí dịch vụ, cũng như quy định rõ trách nhiệm tài chính và quản lý của nhà nước.

*Thứ năm*, so với các quy định trước đây, Nghị định 15 đã bỏ điều khoản hạn chế mức góp vốn tối đa của nhà nước, không quá 30% tổng mức đầu tư của dự án, đồng thời chỉ quy định tối thiểu về tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư dự án, và không thấp hơn 10% nếu dự án có quy mô trên 15 nghìn tỷ đồng. Quy định này được**kỳ vọng khắc phục được một trong những trở ngại lớn nhất trong việc thu hút vốn đầu tư của khu vực tư nhân, và các dự án BOT**, trong đó là chuyện chia sẻ rủi ro mà các nhà đầu tư tư nhân sẽ phải đối mặt, cũng như các tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng. Cụ thể, trong các dự án giao thông vận tải có thu phí, theo quy định trước đây nhà đầu tư phải bỏ ra tối đa 70% vốn cho dự án trong khi không được quyết định thu phí và mức phí. Đây là rủi ro quá lớn trong việc thu hồi vốn đầu tư của họ. Mặc dù vậy, quy định này của Nghị định 15 khi áp dụng trong thực tế đã nảy sinh hạn chế do nhiều nhà đầu tư năng lực tài chính thấp, chủ yếu dựa vào vốn vay vẫn được lựa chọn.

*Thứ sáu*, Nghị định 15 cũng quy định bằng các điều khoản rõ ràng và minh bạch hơn về **đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư**.

Tuy nhiên, các văn bản pháp lý về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT nói riêng và PPP nói chung 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 Đấu thầu, Luật Đầu tư công, v.v từ giai đoạn chuẩn bị đến triển khai đầu tư, vận hành và khai thác dự án. Trong khi đó, 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 chồng lấn với đầu tư theo hình thức xã hội hóa và hình thức liên kết đầu tư. Những rào cản, vướng mắc mang tính xung đột pháp lý  trong việc thực hiện các dự án PPP, dẫn đến nhiều đơn vị đã không lựa chọn đầu tư theo hình thức này.

## 2.2.2 Bộ máy nhà nước quản lý đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

Bộ máy nhà nước quản lý đầu tư theo hình thức PPP trường hợp hợp đồng BOT đường bộ tại Việt Nam bao gồm các cơ quan như Quốc hội, Chính phủ, Bộ GTVT, Bộ KH&ĐT, Ủy ban nhân dân tỉnh (UBND), Bộ Tài chính, Kiểm toán Nhà nước. Trong đó:

- Quốc hội là cơ quan ban hành pháp luật quy định về PPP nói chung và BOT nói riêng trên tất cả các lĩnh vực.

- Chính phủ là cơ quan ban hành các quy định liên quan đến quy hoạch và các hướng dẫn thực thi các điều luật liên quan đến PPP nói chung và BOT nói riêng.

- Bộ GTVT/UBND tỉnh, thành phố là cơ quan QLNN có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án, chịu trách nhiệm QLNN về vấn đề xây dựng và công bố danh mục dự án đầu tư; quyết định đầu tư dự án, phương án thu phí, lựa chọn nhà đầu tư, giám sát chất lượng công trình...) của các dự án BOT do Bộ GTVT quyết định đầu tư.

- Bộ KH&ĐT ban hành thông tư hướng dẫn về đầu tư theo hình thức PPP nói chung và BOT nói riêng, tham mưu cho chính phủ để hoàn thiện chính sách, pháp luật, về những vấn đề liên quan đến quản nhà nước nói chung về đầu tư theo hình thức PPP.

- Bộ Tài chính có nhiệm vụ ban hành văn bản hướng dẫn về giá dịch vụ khi công trình được đưa vào khai thác, sử dụng.

- Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm kiểm toán công trình, dự án theo quy định của pháp luật.

Việt Nam chưa có một cơ quan độc lập theo dõi toàn bộ hoạt động PPP mà vẫn nằm trong cơ quan quản lý dọc. Trong trường hợp BOT đường bộ cơ quan này nằm trong Bộ GTVT. Từ đó xuất hiện hạn chế trong QLNN ở lĩnh vực này là việc ra các quyết định có khả năng mang tính thiếu khách quan hoặc có thể bị lợi ích ngành chi phối.

Hình 5 thể hiện bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ với từng giai đoạn của dự án tại Việt Nam.

**Hình 5: Bộ máy quản lý đầu tư theo hình thức PPP (BOT) đường bộ ở Việt Nam**

**GĐ 9**

Chiến lược phát triển, Quy hoạch, Luật, Nghị định

Danh mục kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP

Đề xuất dự án do cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập

Nhà đầu tư đề xuất dự án không có trong Danh mục kêu gọi đầu tư

Phê duyệt Đề xuất dự án, bổ sung và đăng tải Danh mục dự án

Thẩm định bước 1

Phê duyệt Đề xuất dự án (Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi)

Thẩm định bước 2

Phê duyệt Dự án đầu tư (Báo cáo nghiên cứu khả thi)

Trước khi xây dựng, Thiết kế dự án

Thi công xây dựng

Hoàn thành dự án đưa vào khai thác sử dụng

Chuyển giao lại dự án

Lập phê duyệt Hồ sơ mời thầu (khi có 2 NĐT trở lên đăng ký)

Lập, phê duyệt Hồ sơ yêu cầu (trong trường hợp chỉ định NĐT khi chỉ có 1 NĐT đăng ký hoặc được TTg cho phép)

Lập hồ sơ dự thầu

Lập hồ sơ đề xuất

Chấm thầu, phê duyệt kết quả lựa chọn NĐT

Đàm phán hợp đồng, ký tắt Hợp đồng dự án, cấp Giấy chứng nhận đầu tư, ký chính thức Hợp đồng dự án

Tổ chức lập, phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư

**Bộ GTVT//UBND tỉnh, thành phố**

**Bộ KHĐT**

**Bộ GTVT/UBND tỉnh**

**Bộ GTVT**

**UBND tỉnh**

**Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước, Bộ GTVT/UBND tỉnh**

**Bộ GTVT/UBND tỉnh**

**Quốc hội**

**Chính phủ**

**Bộ KHĐT**

**Bộ GTVT**

**GĐ 7**

**GĐ 2**

**GĐ 6**

**GĐ 1**

**GĐ 3**

**GĐ 5**

**GĐ 8**

**GĐ 10**

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ các văn bản pháp luật; GĐ1, GĐ2..: là các giai đoạn trong quy trình đầu tư dự án BOT theo thông lệ tốt quốc tế.

## 2.3. Nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam

Để nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT đường bộ tại Việt Nam, Đề tài sẽ tiến hành nghiên cứu theo ba nhóm (i) rủi ro định hướng của QLNN về BOT chưa rõ ràng; (ii) rủi ro công cụ để thực thi QLNN thiếu/chưa hoàn thiện, việc sử dụng công cụ QLNN chưa tốt; (iii) rủi ro QLNN tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các đối tượng có liên quan khác.

## 2.3.1 Rủi ro định hướng của QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ chưa rõ ràng

Việc xác định đúng đắn, rõ ràng định hướng của QLNN về dự án PPP/BOT được coi như “kim chỉ nam” cho các hoạt động của QLNN. Với mỗi định hướng khác nhau, QLNN sẽ có những công cụ và chính sách, hành động khác nhau. Vì vậy, việc xác định rõ ràng định hướng của QLNN về đầu tư theo hình thức PPP nói chung và BOT đường bộ nói riêng rất quan trọng và là cơ sở để xây dựng chính sách, triển khai, kiểm tra, đánh giá kết quả của dự án đầu tư PPP /BOT.

Hình 6: Các mục tiêu của QLNN khi phát triển BOT đường bộ

Thu hút đầu tư

Huy động vốn từ xã hội, giảm gánh nặng ngân sách

Tiếp cận dịch vụ

Giá dịch vụ

Cạnh tranh lành mạnh

Phát triển kinh tế-xã hội

Đảm bảo công bằng XH

Cải thiện phúc lợi công cộng

Đối với Nhà nước

Đối với người tiêu dùng

Đối với xã hội-Mục tiêu trung gian

Đối với xã hội-Mục tiêu cuối cùng

Nguồn: Nhóm tác giả phân loại, chỉnh sửa và sắp xếp lại từ nội dung về mối quan tâm của nhà nước trong dự án PPP theo Handbook of Public Private Partnership, Healther Skilling and Kathleen Booth, 2007

Định hướng của QLNN về BOT có thể nhằm đạt được mục tiêu trung gian/trước mắt của BOT đường bộ như: (i) thu hút nhà đầu tư, huy động vốn từ xã hội đầu tư phát triển hạ tầng đường bộ, giảm gánh nặng ngân sách cho nhà nước; (ii) giúp người dân sử dụng dịch vụ một cách phổ cập (iii) đảm bảo cung cấp dịch vụ cơ bản với giá cả phải chăng, cải thiện phúc lợi công cộng; và nhằm đạt các mục tiêu cuối cùng là phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo công bằng xã hội, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế (Hình 6).

Các mục tiêu này có thể coi như là những mục tiêu đối với nhà nước (thu hút đầu tư, huy động vốn từ xã hội, giảm gánh nặng ngân sách), mục tiêu đối với người tiêu dùng (tiếp cận dịch vụ phổ cập, giá dịch vụ phải chăng); mục tiêu đối với xã hội. Mục tiêu đối với xã hội bao gồm mục tiêu trung gian đối với xã hội (cạnh tranh lành mạnh) và mục tiêu cuối cùng đối với xã hội (phát triển kinh tế-xã hội đất nước, đảm bảo công bằng, bình đẳng cho người dân, cải thiện phúc lợi công cộng).

Tại Việt Nam, định hướng của QLNN về mục tiêu trung gian/trước mắt trong phát triển BOT đường bộ đã được đề cập nhưng chưa đầy đủ. Trước hết, theo các văn bản định hướng ở tầm vĩ mô, đầu tư theo hình thức PPP/BOT được sử dụng nhằm thu hút đầu tư tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng, đẩy mạnh xã hội hóa, tách cung ứng dịch vụ công và quản lý sản xuất kinh doanh ra khỏi chức năng QLNN nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan QLNN[[15]](#footnote-15). Tuy nhiên, các mục tiêu còn lại của BOT đường bộ tại Việt Nam đối với người tiêu dùng, với xã hội như tiếp cận dịch vụ phổ cập, giá dịch vụ phải chăng, cạnh tranh lành mạnh v.v. dường như chưa được quy định một cách cụ thể và hoặc nếu có cũng rất mờ nhạt.

Vì rủi ro *định hướng của QLNN về BOT đường bộ không rõ ràng* đã phát sinh trên thực tế dẫn tới hậu quả là thiếu cơ sở để triển khai QLNN, kiểm tra, đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu QLNN, các mục tiêu của QLNN xung đột nhau, và QLNN không đạt được mục tiêu cuối cùng cụ thể như sau:

*Thứ nhất,* định hướng về việc cung cấp tiếp cận dịch vụ một cách phổ cập cho người dân chưa được xác định rõ ràng, dẫn tới QLNN thiếu quan tâm đến vấn đề này. Dự án BOT đường bộ tại Việt Nam nhìn chung chưa mang lại cho người dân quyền được lựa chọn sử dụng dịch vụ một cách phổ cập. Ở nhiều nơi, người dân không có sự lựa chọn và gần như bắt buộc phải sử dụng đường cao tốc BOT mà không có bất kì sự lựa chọn nào khác. Trên cả nước có 8 tuyến đường BOT có trạm đặt trên đường hiện có nhưng thu cho tuyến tránh (chẳng hạn như Dự án BOT Tuyến tránh thành phố Vĩnh Yên lại đặt trạm Bắc Thăng Long - Nội Bài, Trạm thu phí tuyến tránh Thanh Hóa đặt tại Bỉm Sơn; Trạm thu phí tuyến tránh Hà Tĩnh đặt tài Cầu Rác.).

*Thứ hai*, định hướng QLNN đảm bảo dịch vụ cơ bản với giá cả phải chăng cũng chưa rõ ràng dẫn tới việc thực thi chưa được quan tâm đầy đủ ngay từ ban đầu. Trước thực tế giá phí đường bộ theo hình thức BOT không hợp lý, Chính phủ đã chỉ đạo giảm chi phí cho doanh nghiệp và yêu cầu Bộ GTVT rà soát các trạm thu phí BOT. Kết quả là trong 70 trạm thu phí BOT, Bộ Giao thông đã rà soát và quyết định giảm phí 35 dự án. Ngoài ra, hầu hết doanh nghiệp dự án BOT đã giảm giá cho người dân trong khu vực gần trạm thu phí (Đoàn Loan, 2017 và Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2017).

*Thứ ba,* định hướng QLNN về BOT thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh cũng chưa được đề ra khiến QLNN chưa hướng tới vấn đề này. Quy định hiện hành chưa chặt chẽ, rõ ràng, tạo điều kiện phát sinh cơ chế “xin - cho”. Ví dụ rõ nhất là quy định về khoảng cách trạm thu phí. Thông tư số 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013 quy định khoảng cách đặt trạm thu phí tối thiểu phải cách nhau 70km; nhưng cũng trong văn bản này, Bộ Tài chính lại đưa ra một cơ chế “mềm” về việc nếu khoảng cách đặt trạm thu phí dưới 70km thì cần có sự thống nhất của UBND cấp tỉnh và Bộ Tài chính. Theo thống kê của Bộ GTVT cả nước có 86 trạm thu phí, có 9 trạm có khoảng cách từ 60-70 km, 24 trạm có khoảng cách nhỏ hơn 60km. Tuy nhiên, có những tuyến đường có nhiều trạm thu phí như tuyến Hà Nội - Thái Bình 110km đặt 4 trạm; huyện Kiến Xương đặt 2 trạm cách nhau 200 mét. Có nơi người dân không tham gia giao thông mà phải đóng phí như Bắc Hải Vân, Quán Hàu, Thăng Long - Nội Bài. Trạm thu phí cầu Bến Thủy 1, Bến Thủy 2 người dân đi bên này cầu sang bên kia cầu phải cõng phí 25km đường tránh thành phố Vinh và hoàn phí cho 50km đường Bến Thủy - Hà Tĩnh.

*Thứ tư*, cũng như mọi hoạt động QLNN khác, định hướng của QLNN về phát triển BOT đường bộ ngầm định là nhằm đạt mục tiêu cuối cùng là phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo công bằng, cải thiện phúc lợi công cộng. Tuy nhiên, bởi các mục tiêu ban đầu và mục tiêu trung gian chưa thực hiện được nên mục tiêu cuối cùng nhìn chung chưa đạt được. Như vậy, để đạt được mục tiêu cuối cùng, các mục tiêu ban đầu và mục tiêu trung gian phải được xác định rõ ràng ngay từ đầu và có những công cụ quản lý và phương pháp thực thi phù hợp với những mục tiêu đã đề ra.

*Ngoài ra,* việc sử dụng BOT như một hình thức thu hút đầu tư - mục tiêu đối với Nhà nước dù được xác định rõ ràng nhưng chưa đạt được kết quả như mong đợi. Trong giai đoạn 2011-2015, Bộ GTVT công khai kêu gọi rất nhiều dự án đầu tư theo hình thức BOT và danh mục dự án được đăng tải thông tin rộng rãi trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và Cổng thông tin điện tử của Bộ GTVT. Vì đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng giao thông đòi hỏi nguồn vốn rất lớn, thời gian hoàn vốn kéo dài và lợi nhuận không cao nên số lượng doanh nghiệp đăng ký tham gia rất hạn chế, chủ yếu là những đơn vị có sẵn máy móc thiết bị, có kinh nghiệm trong lĩnh vực giao thông.  Hơn nữa, các doanh nghiệp chủ yếu đăng ký để thi công, còn đơn vị đăng ký để đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư quá ít so với số lượng dự án BOT được kêu gọi đầu tư. Theo Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2017) hầu hết các dự án giao thông đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT thời gian vừa qua đều được chỉ định thầu (47 dự án Thủ tướng Chính phủ cho phép chỉ định thầu[[16]](#footnote-16), 01 dự án đấu thầu sau đó chuyển sang hình thức chỉ định, 21 dự án đấu thầu chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký). Nhiều dự án được chỉ định thầu với lý do tính cấp bách của việc đầu tư xây dựng hoặc do chỉ có một nhà đầu tư đăng ký. Tuy nhiên, một số dự án sau khi được chấp thuận chủ trương chỉ định thầu phải mất một thời gian dài mới lựa chọn được nhà đầu tư, không đáp ứng yêu cầu cấp bách của dự án[[17]](#footnote-17). Việc áp dụng hình thức chỉ định thầu đã hạn chế tính cạnh tranh, làm giảm hiệu quả đầu tư của dự án. Một số dự án tổ chức thực hiện lựa chọn nhà đầu tư khi chưa đủ điều kiện theo quy định (không công bố danh mục dự án)[[18]](#footnote-18), một số dự án không đăng thông tin kết quả lựa chọn nhà đầu tư theo quy định[[19]](#footnote-19) làm giảm tính cạnh tranh, thiếu minh bạch. Bảng 8 thể hiện nội dung, nguyên nhân, hậu quả của rủi ro định hướng của QLNN chưa rõ ràng.

Tóm lại, tại Việt Nam đã phát sinh rủi ro định hướng của QLNN về BOT đường bộ chưa rõ ràng. Việc QLNN chưa có đầy đủ “kim chỉ nam” cho các hoạt động nhằm phục vụ cho người dân, cho xã hội đã gây ra những hậu quả trong thực tế. Đó là việc người tiêu dùng không được tiếp cận dịch vụ một cách phổ cập, các dịch vụ cơ bản chưa được cung cấp với giá cả phải chăng, chưa đạt được mục tiêu cạnh tranh bình đẳng, chưa có tác động tích cực, rõ nét tới phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo công bằng xã hội, cải thiện phúc lợi công cộng. Bên cạnh đó, dù đã xác định một cách rõ ràng, định hướng sử dụng BOT như một hình thức thu hút đầu tư chưa đạt được kết quả như mong đợi.

Bảng 8: Rủi ro định hướng của QLNN chưa rõ ràng

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nguyên nhân** | **Rủi ro trong QLNN** | **Hậu quả** |
| - Chủ trương lớn đã có nhưng Luật, Nghị định, thông tư hướng dẫn chưa có  - Mục tiêu ở từng dự án đã có nhưng chưa đủ | - Chưa xác định rõ mục tiêu đối với nhà nước | - Chưa thu hút được đầu tư vào BOT  - Chưa cải thiện được doanh thu |
| - Chưa xác định rõ mục tiêu đối với người tiêu dùng | - Gây ra tranh cãi giữa các bên tham gia  - Người dân không có quyền được tiếp cận và lựa chọn dịch vụ |
| - Chưa xác định rõ mục tiêu đối xã hội | - Phát sinh cơ chế xin-cho  - Chưa đảm bảo được công bằng xã hội, chưa cải thiện được phúc lợi xã hội. |

Nguồn: Nhóm tác giả

## 2.3.2 Rủi ro công cụ QLNN thiếu/chưa hoàn thiện, việc sử dụng các công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt

### *2.3.2.1 Rủi ro công cụ QLNN về BOT đường bộ thiếu/chưa hoàn thiện*

Công cụ được các cơ quan QLNN sử dụng để quản lý là các quy định pháp luật. Trong phần này, Đề tài trước hết sẽ tìm hiểu các yêu cầu về QLNN đối với BOT theo thông lệ tốt quốc tế. Sau đó, Đề tài sẽ rà soát quy định pháp luật Việt Nam về đầu tư theo hình thức PPP (BOT) đường bộ so với thông lệ tốt quốc tế. Bảng 9 thể hiện nội dung về yêu cầu của QLNN về BOT theo thông lệ tốt quốc tế và kết quả rà soát các quy định pháp luật về dự án BOT đường bộ Việt Nam so với thông lệ tốt quốc tế theo từng giai đoạn của dự án.

Bảng 9: Các quy định pháp luật Việt Nam về BOT đường bộ so với những yêu cầu về QLNN đối với BOT theo thông lệ tốt quốc tế

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Giai đoạn** | **Yêu cầu về QLNN đối với BOT theo Thông lệ tốt quốc tế** | **Rà soát quy định của Việt Nam** |
| **Giai đoạn1-Quy trình lập kế hoạch** | 1.1 Cân nhắc về quyết định phát triển đường bộ: Cân nhắc về chi phí xây dựng, bảo trì với cung, cầu đường bộ | **Quyết định số** **356/QĐ-TTg** ngày 25/2/2013 phê duyệt điều chỉnh quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.  Nội dung quy hoạch đã đề cập chi tiết việc phát triển đến năm 2020  - Hệ thống đường quốc lộ  - Hệ thống đường cao tốc  - Đường bộ ven biển  - Đường hành lang biên giới  - Định hướng phát triển hệ thống đường tỉnh  - Giao thông đường bộ đô thị  - Giao thông nông thôn  - Định hướng phát triển vận tải (khối lượng hàng hóa, hành khách vận chuyển, phương tiện cơ giới, vận chuyển khách công cộng)  - Định hướng phát triển phương tiện vận tải  - Nhu cầu vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ (Vốn đầu tư xây dựng, Vốn bảo trì)  - Cơ chế, chính sách phát triển giao thông vận tải đường bộ |
| 1.2 Khung khổ quy hoạch chiến lược đường bộ:  1.2.1 Chương trình đường bộ trung hạn (bao gồm cả đường kết nối, hệ thống đường cấp dưới (sub network), hoạt động bảo trì  1.2.2 Phân tích khả thi về mặt kinh tế và tiềm năng đối tác công tư | Bộ GTVT có trách nhiệm xác định những dự án thích hợp thực hiện (1) theo hình thức PPP (2) theo hình thức đầu tư công.  Bộ GTVT đã lập **kế hoạch đầu tư trung hạn 5 năm giai đoạn 2016-2020** trong đó (i) Lập kế hoạch vốn ngân sách nhà nước (ii) Lập Kế hoạch đầu tư nguồn vốn trái phiếu chính phủ (iii) Kế hoạch vốn ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài. Trong kế hoạch này cũng nêu rõ:  -Dự án đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng trước 31/12/2014 nhưng chưa bố trí đủ vốn  - Dự án dự kiến hoàn thành trong năm 2015 (khả năng không bố trí đủ vốn 2015)  - Dự án chuyển tiếp từ giai đoạn 2011-2015 chuyển sang giai đoạn 2016-2020  - Dự án khởi công mới trong giai đoạn 2016-2020  Bộ GTVT cũng đã ban hành Danh mục kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP giai đoạn 2016-2020 |
| 1.3 Quản lý quy trình lập quy hoạch:  1.3.1 Xác định nhiệm vụ, thời hạn thực hiện nhiệm vụ, giao trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ cho người và cơ quan cụ thể  1.3.2 Trao đổi các bước của quy trình lập quy hoạch với tất cả những người liên quan (kể cả gặp gỡ với công chúng, hợp tác với cơ quan khác, trả lời khiếu nại…)  1.3.3 Xây dựng 1 quy hoạch mang tính chiến lược cho thời gian từ 20-30 năm (có mục tiêu cụ thể về xây dựng và bảo trì hệ thống đường bộ)  1.3.4 Xây dựng kế hoạch trung hạn trong vòng 5 năm tới cho phép thực hiện ưu tiên về xây dựng và chi tiêu  1.3.5 Đưa ra thứ tự ưu tiên của việc xây dựng  1.3.6 Nguyên tắc của quy hoạch đường bộ: (i) kết nối với tỉnh, thành phố khác, với trung tâm công nghiệp, dịch vụ; (ii) ước tính dung lượng giao thông theo năm; (iii) tuyến đường thay thế nhằm giảm bớt áp lực của đường bị sử dụng quá nhiều; (iv) hài hòa với môi trường; (v) nghiên cứu khả thi về kinh tế; (vi) sự sẵn có về nguồn lực, nguồn vốn. | **Thông tư** **05/2013/TT-BKHĐT** [[20]](#footnote-20)ngày 31/10/2013 hướng dẫn tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh và công bố quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch ngành, lĩnh vực và sản phẩm chủ yếu. Nội dung lập quy hoạch gồm:  - Đề cương, nhiệm vụ quy hoạch và dự toán kinh phí  - Lập quy hoạch: Căn cứ lập quy hoạch, Tư vấn lập quy hoạch, Báo cáo đánh giá môi trường chiến Iược của dự án quy hoạch, Lấy ý kiến vào dự thảo báo cáo tổng hợp quy hoạch  - Thẩm định quy hoạch: Thẩm quyền thẩm định quy hoạch, Hội đồng thẩm định, Nhiệm vụ của đơn vị thường trực thẩm định quy hoạch, Hồ sơ thẩm định dự án quy hoạch, Lấy ý kiến trong quá trình tổ chức thẩm định dự án quy hoạch, Họp thẩm định dự án quy hoạch, Biểu quyết đánh giá dự án quy hoạch của Hội đồng thẩm định, Xử lý đối với dự án quy hoạch sau phiên họp thẩm định, Báo cáo thẩm định dự án quy hoạch  - Phê duyệt quy hoạch: Lấy ý kiến của Bộ KH&ĐT đối với dự án quy hoạch trước khi trình phê duyệt, Trình Hội đồng nhân dân dự án Quy hoạch, Trình, phê duyệt quy hoạch  - Điều chỉnh quy hoạch: Các trường hợp điều chỉnh quy hoạch, Các hình thức điều chỉnh quy hoạch, Đề xuất điều chỉnh quy hoạch, Thực hiện điều chỉnh toàn diện quy hoạch,  Thẩm định điều chỉnh cục bộ quy hoạch, Trình, phê duyệt điều chỉnh cục bộ quy hoạch  - Công bố quy hoạch: Các hình thức công bố quy hoạch, Nội dung công bố quy hoạch |
| **Giai đoạn 2-Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tục nghiên cứu khả thi** | 2.1 Các dự án được xác định,xếp hạng ưu tiên dựa trên: (i) nhu cầu kinh tế; (ii) khả năng tài chính; (iii) có thể quản lý được về rủi ro; (iv) ít tác động tiêu cực về môi trường  2.2 Xác định được danh sách các dự án ưu tiên của khu vực công lĩnh vực đường bộ  2.3 Xác định được danh sách các dự án PPP đường bộ tiềm năng, được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên thông qua các quy trình lập kế hoạch của chính phủ; được áp dụng ở tất cả các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương, địa phương.  2.4 Một trong những dự án đường bộ được đồng ý ưu tiên thực hiện theo phương thức PPP và chuyển sang giai đoạn nghiên cứu khả thi và thẩm định chi tiết. Trong đó những yếu tố cần quan tâm:  2.4.1 Mục tiêu của dự án: Dự án PPP phải đáp ứng các kiểm tra tổng thể về giá trị kinh tế; nhà nước có mục tiêu rõ ràng trong triển khai kỹ năng và vốn của tư nhân; có đề xuất về phân bố rủi ro thực tế; duy trì khả năng tiếp cận và khả năng chi trả dịch vụ của người nghèo; bảo vệ môi trường  2.4.2 Việc xác định dự án PPP phải bao gồm đầu vào từ các bên liên quan như:cơ quan ký hợp đồng; bộ chủ quản; chính quyền tỉnh, địa phương (họ được quyền đề xuất DA không nằm trong chương trình của các bộ ngành); tham vấn ý kiến của các bên liên quan như người sử dụng, công chúng, tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân,cơ quan đa ngành và song phương)  2.4.3 Dự án PPP được đề xuất phải vượt qua lần kiểm tra giá trị đồng tiền (Value for Money): lợi ích ròng của dự án PPP so với dự án công; tác động đến chi tiêu vốn của chính phủ, chi tiêu hoạt động dài hạn; các đề xuất bền vững về mặt tài chính. | **Điều 15. Điều kiện lựa chọn dự án -Nghị định 15**:  1. Xem xét dự án có phù hợp với quy hoạch và lĩnh vực đầu tư được quy định  - Dự án có phù hợp với các mục tiêu, chính sách, chương trình của Chính phủ, và các chính sách kinh tế xã hội  - Dự án có phù hợp với quy hoạch tổng thể của ngành, vùng, địa phương  - Dự án có phù hợp với lĩnh vực đầu tư được quy định  2. Xem xét tính bền vững của dự án: quy định dự án “có khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ liên tục, ổn định, đạt chất lượng đáp ứng nhu cầu của người sử dụng “  3. Quy mô của dự án: “Có tổng vốn đầu tư từ 20 tỷ đồng trở lên, trừ dự án đầu tư theo hợp đồng O&M và dự án quy định tại Điểm e Khoản 1 Điều 4 Nghị định này”  4. Tính khả thi của dự án: Dự án có khả năng thu hồi vốn từ hoạt động kinh doanh được ưu tiên lựa chọn.  **Bộ GTVT quy định trong quy trình hướng dẫn thực hiện dự án PPP** sau khi các dự án tuân thủ các yêu cầu trong Nghị định 15 sẽ được tiếp tục sàng lọc chi tiết và lập thứ tự ưu tiên bằng cách sử dụng khung Phân tích đa tiêu chí (MCA). Khung phân tích đa tiêu chí xem xét các tiêu chí khác nhau được sắp xếp theo từng nhóm dưới đây:  - Nhu cầu thực hiện dự án;  - Phản ứng/mức độ chấp nhận của thị trường đối với dự án;  - Khu vực công và môi trường pháp lý;  - Đặc điểm của dự án và các rào cản tiềm tàng. |
| **Giai đoạn 3-Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS)** | 3.1 Nếu dự án không có hỗ trợ/bao cấp về tài chính, Bộ tài chính/cơ quan PPP/cơ quan quản lý rủi ro đánh giá yêu cầu, sự biện giải về kinh tế-xã hội, hỗ trợ tài chính  3.2 Nếu dự án có hỗ trợ về tài chính, Bộ Tài chính đánh giá DA theo tiêu chí tài chính và tiêu chí rủi ro của DA, thống nhất về hỗ trợ và chuyển 1 DA đáp ứng các tiêu chí của bộ sang cho cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện | **Điều 16. Nội dung đề xuất dự án-Nghị định 15** (Báo cáo nghiên cứu khả thi)  - Sự cần thiết đầu tư dự án  - Phương án thực hiện dự án PPP: “lợi thế của việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư so với các hình thức đầu tư khác”  - Xác định loại hợp đồng dự án  - Sự phù hợp của dự án với quy hoạch, kế hoạch  - Dự kiến mục tiêu, quy mô, địa điểm thực hiện dự án  - Nhu cầu sử dụng đất và nguồn tài nguyên  - Phân tích sơ bộ yêu cầu về kỹ thuật  - Dự kiến tiến độ, thời hạn thực hiện dự án  - Dự kiến phương án tổng thể bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư;  - Phân tích sơ bộ phương án tài chính: Tổng vốn đầu tư, cơ cấu nguồn vốn và phương án huy động; vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án (nếu có); các khoản chi; nguồn thu, giá, phí hàng hóa, dịch vụ; thời gian thu hồi vốn, lợi nhuận;  - Dự kiến sơ bộ rủi ro  - Đề xuất các hình thức ưu đãi, bảo đảm đầu tư (nếu có);  - Dự kiến sơ bộ hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; ảnh hưởng của dự án đối với môi trường, xã hội và quốc phòng, an ninh;  **Điều 17. Thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án- Nghị định 15**  - Các dự án quan trọng quốc gia cần được Hội đồng thẩm định nhà nước và Ủy ban Kinh tế Quốc hội thẩm định theo Luật Đầu tư công trước khi được phê duyệt bởi Quốc hội.  - Các dự án nhóm A, nhóm B, và nhóm C được thẩm định và phê duyệt bởi Bộ trưởng Bộ GTVT. |
| **Giai đoạn 4-Thẩm định độc lập** | 4.1 Hoạt động thẩm định độc lập do một bên thứ ba có uy tín và chuyên môn cao, độc lập với các bên tham gia trong DA BOT thực hiện  4.2 Hoạt động thẩm định độc lập sử dụng công cụ định tính, định lượng | Chưa có quy định |
| **Giai đoạn 5-Dự án được đấu thầu** | 5.1 Cơ quan PPP và Bộ Tài chính/Cơ quan quản lý rủi xem xét đánh giá hồ sơ dự thầu và nỗ lực thu hút đối tác tiềm năng tốt nhất. Đấu thầu cạnh tranh được coi là tốt hơn so với đàm phán trực tiếp | **Điều 29. Lựa chọn nhà đầu tư-Nghị định 15**  - Lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu.  **Luật đấu thầu**  Điều kiện, thủ tục lựa chọn nhà đầu tư và ưu đãi đối với nhà đầu tư trong quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu.  **Nghị định 30/NĐ-CP** quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư |
| **Giai đoạn 6-Thông báo trúng thầu, đàm phán với đối tác tư nhân, ký hợp đồng dự án** | 6.1 Đàm phán với đối tác tư nhân  6.1.1 Nếu không có thay đổi đáng kể tại thời điểm đàm phán, nhà nước tiến hành ký hợp đồng  6.1.2 Nếu có thay đổi đáng kể và phải đàm phán với khu vực tư nhân, nhà nước chọn 2 hoặc 3 vấn đề trong nhóm sau: (i) thu hồi đất và chi phí; (ii) chi phí đầu tư dự án; (iii) thuế suất; (iv) thời gian nhượng bộ; (iv) phân bổ rủi ro; | **Điều 30. Ký kết thỏa thuận đầu tư- Nghị định 15**  Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức đàm phán hợp đồng dự án với nhà đầu tư  **Điều 31. Ký kết hợp đồng dự án- Nghị định 15**  Sau khi dự án được cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư ký kết hợp đồng dự án |
| 6.2 Kết thúc tài chính  6.2.1 Tồn tại một cam kết ràng buộc pháp lý của các cổ đông hoặc nhà tài trợ để cung cấp hoặc huy động vốn cho DA.  6.2.2 Người nhận nhượng quyền trong DA BOT phải ký các hợp đồng thể hiện sự đồng ý của nhà tài trợ; hợp đồng về kỹ thuật, mua sắm, xây dựng; thỏa thuận bảo hiểm  6.2.3 Phải có các biện pháp trừng phạt đủ mạnh nếu không đối tác tư nhân sẽ trì hoãn việc thực hiện dự án trong nhiều năm. |  |
| **Giai đoạn 7-Giai đoạn trước khi xây dựng** | Thỏa thuận dự án để tạo thuận lợi cho hợp đồng:  7.1 Tiêu chí thực hiện: tiêu chuẩn năng lực và dịch vụ (số làn xe, chiều rộng, lề đường...)  7.2 An toàn, thiết kế tối thiểu, chi tiết kỹ thuật  7.3 Điều kiện tài sản  7.4 Thanh toán và cơ chế phạt  7.5 Giám sát và kiểm toán: lưu lượng giao thông, tốc độ, điều kiện vỉa hè, điều kiện của biển hiệu, ánh sáng | **Bộ GTVT quy định trong quy trình thực hiện Dự án PPP**: trong giai đoạn trước khi xây dựng, nhà đầu tư sẽ thu thập tất cả các phê duyệt cuối cùng của dự án và sẽ bắt đầu thiết kế dự án theo các thông số kỹ thuật. |
| **Giai đoạn 8-Xây dựng** | 8.1 Đánh giá thiết kế, kiểm tra sự tuân thủ  8.2 Kiểm tra quy trình xây dựng theo luật định  8.3 Kiểm tra sự hợp thức hóa hợp đồng: Bảo đảm áp dụng chứng khoán và bảo hiểm  8.4 Thực hiện kiểm tra cuối cùng | **Điều 45. Chuẩn bị mặt bằng xây dựng-Nghị định 15**  **Điều 46. Lập thiết kế xây dựng-Nghị định 15**  **Bộ GTVT quy định trong quy trình thực hiện Dự án PPP:**  - Giám sát việc tuân thủ các điều khoản hợp đồng của nhà đầu tư  - Giám sát tiến độ của dự án  - Cung cấp hỗ trợ theo yêu cầu |
| **Giai đoạn 9-Vận hành, đưa vào sử dụng** | 9.1 Thực hiện kế hoạch theo dõi đảm bảo tính sẵn sàng của cơ sở vật chất bao gồm trạm thu phí, các yếu tố ảnh hưởng tới sự an toàn giao thông; tiêu chuẩn thực hiện; tiêu chuẩn bảo dưỡng và sửa chữa  9.2 Quản lý các bên liên quan (sự phản đối của người dân…) | **Điều 47. Giám sát thực hiện hợp đồng dự án**  **Bộ GTVT quy định trong quy trình thực hiện Dự án PPP:**  - Thống nhất về quy trình thẩm tra  - Xác nhận lại kết quả vận hành thử  - Cấp chứng nhận nghiệm thu công trình  - Thường xuyên rà soát các báo cáo được lập bởi Đơn vị quản lý hợp đồng và người quản lý  hợp đồng  - Tiến hành công tác giám sát  - Giải quyết các vấn đề phát sinh  **Điều 52. Giám sát và đánh giá đầu tư, công khai tài chính-Nghị định 15**  - Việc giám sát và đánh giá dự án thực hiện theo quy định của pháp luật về giám sát, đánh giá đầu tư và thỏa thuận tại hợp đồng dự án.  - Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án thực hiện công khai báo cáo tài chính, báo cáo kiểm toán theo quy định của pháp luật và thỏa thuận tại hợp đồng dự án.  **Điều 53. Quyết toán công trình dự án-Nghị định 15**  - 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 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. |
| **Giai đoạn 10-Chuyển giao công trình lại cho phía nhà nước** | 10.1 Hợp đồng phải ghi cụ thể trạng thái vật lý của dự án khi kết thúc hợp đồng:  10.1.1 Danh sách bất động sản rõ ràng  10.1.2 Yêu cầu duy trì hiệu suất chất lượng dịch vụ đến và bao gồm cả ngày cuối cùng của dịch vụ  10.1.3 Tuổi thọ còn lại của đường  10.2 Cơ quan quản lý và nhà điều hành phối hợp đánh giá, đối thoại trước khi bàn giao (thường kéo dài vài tháng cho 1 hợp đồng ngắn và vài năm cho 1 hợp đồng dài)  10.3 Phải có chủ thể nhà nước tiếp quản | **Bộ GTVT quy định trong quy trình thực hiện Dự án PPP:**  - Thống nhất về kế hoạch chuyển giao  - Rà soát tình trạng pháp lý và nghĩa vụ nợ |
| **Giai đoạn 11-Theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả kinh tế-xã hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định** | 11.1 Đánh giá hiệu quả đầu tư thực hiện so với thiết kế một cách độc lập  11.2 Xác định nguyên nhân ảnh hưởng tới hiệu quả của dự án đầu tư và đưa ra khuyến cáo cho các dự án tương lai | Chưa có quy định. |

Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ thông lệ tốt quốc tế và các tài liệu và văn bản pháp luật Việt Nam.

*Từ những yêu cầu về QLNN đối với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT theo thông lệ tốt quốc tế nói trên có thể rút ra một số nhận xét như sau:*

*Thứ nhất,* khác với hoạt động quản lý dự án đầu tư, QLNN về BOT có phạm vi rộng hơn bao gồm cả khâu hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Từ quy hoạch này, QLNN xác định các dự án sẽ ưu tiên thực hiện dựa trên các căn cứ cụ thể.

*Thứ hai*, trong giai đoạn chuẩn bị và lựa chọn dự án (giai đoạn 1 và 2), QLNN cần phải thực hiện rất nhiều công việc. Tới giai đoạn xây dựng, vận hành, chuyển giao cho tư nhân (giai đoạn 8, 9, 10) đối tác nhà nước trong dự án về lý thuyết là chia sẻ được rủi ro cho đối tác tư nhân nhưng đối với QLNN thì vẫn cần thực hiện nhiều công việc như kiểm tra, giám sát.

*Thứ ba*, trong QLNN về BOT, Nhà nước phải có mục tiêu rõ ràng, trong đó có việc duy trì khả năng tiếp cận và khả năng chi trả dịch vụ của người nghèo cũng như vấn đề bảo vệ môi trường.

*Thứ tư*, việc tham vấn ý kiến của các liên quan như người sử dụng, công chúng, tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân, cơ quan đa ngành và song phương được nhấn mạnh. Lưu ý này sẽ giúp dự án không bị phản đối khi thực hiện sau này.

*Thứ năm*, ngoài tự thẩm định, QLNN phải dựa vào những đánh giá mang tính khách quan của bên thứ ba có uy tín, có chuyên môn cao và độc lập, sử dụng các công cụ định tính và định lượng thẩm định lại kết quả thẩm định của dự án.

*Thứ sáu*, mặc dù trong dự án BOT nhà nước không trực tiếp xây dựng, vận hành nhưng QLNN luôn phải duy trì chức năng đánh giá, giám sát dự án cũng như có những chế tài đủ mạnh để xử lý những trường hợp sai phạm hoặc không tuân thủ quy định.

*Từ việc rà soát quy định của QLNN về BOT đường bộ của Việt Nam so với thông lệ tốt quốc tế, có thể thấy xuất hiện các vấn đề sau:*

*Thứ nhất*, kết quả rà soát cho thấy so với thông lệ tốt quốc tế, khung khổ pháp lý áp dụng cho đầu tư theo hình thức PPP cụ thể là BOT đường bộ tại Việt Nam gần như đã bao phủ hết toàn bộ các bước của quy trình đầu tư. Cụ thể, trong 11 giai đoạn của quy trình dự án đầu tư theo hình thức BOT đường bộ, Việt Nam có 9 trong tổng số 11 giai đoạn. Hai giai đoạn mà pháp luật Việt Nam còn chưa đề cập đến là Giai đoạn 4- Thẩm định độc lập và Giai đoạn 11- Đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả hiệu quả kinh tế-xã hội với hiệu quả thẩm định.

Các thông lệ tốt quốc tế là sự đúc rút kinh nghiệm của các nước về dự án BOT theo hướng làm thế nào để thực hiện thành công và giảm thiểu tối đa rủi ro của dự án này. Các chia sẻ của các định chế quốc tế như Ngân hàng Thế giới, ADB, OECD v.v. về thông lệ tốt quốc tế nhằm mục đích khuyến khích các nước đặc biệt là các nước đang phát triển áp dụng để giảm thiểu những hậu quả không mong muốn khi áp dụng PPP. Mặc dù mỗi một quốc gia có trình độ phát triển và điều kiện kinh tế-xã hội khác nhau, nhưng nhìn chung việc áp dụng đầy đủ các hoạt động QLNN theo các thông lệ tốt này sẽ giúp minh bạch hóa các hoạt động, đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, giảm thiểu những tác động không mong muốn như tham nhũng và trục lợi chính sách. Khung pháp luật điều chỉnh dự án BOT đường bộ của Việt Nam vẫn còn thiếu so với quy trình dự án này theo thông lệ tốt quốc tế là một điểm hạn chế, khiến cho QLNN thiếu công cụ để thực hiện các mục tiêu của mình.

*Thứ hai*, các quy định hiện có tại Việt Nam (các quy định về 9 trong 11 giai đoạn của quy trình đầu tư công) mặc dù có thể phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng có trường hợp vẫn chưa thực sự phù hợp với Việt Nam do nhiều hạn chế. Chẳng hạn, so với dự án được đầu tư bằng ngân sách nhà nước được QLNN kiểm soát chặt chẽ trong quá trình thực hiện dự án, quy định về QLNN đối với dự án BOT chỉ kiểm soát chi phí ở bước lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Trong dự án BOT, việc lập thiết kế kỹ thuật, thiết kế bản vẽ thi công, dự toán, tổng dự toán, triển khai thi công do nhà đầu tư kiểm soát. Cơ quan QLNN sau đó xem xét và chấp thuận quyết toán giá trị hợp đồng dự án trên cơ sở báo cáo quyết toán do nhà đầu tư lập được tổ chức kiểm toán độc lập kiểm toán. Việc giao toàn bộ cho nhà đầu tư thực hiện từ khâu thiết kế đến lựa chọn nhà thầu, tổ chức thi công, nghiệm thu, ký hợp đồng và thanh toán mặc dù phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng đã bộc lộ những bất cập do hình thành quy trình khép kín, chưa thực sự phù hợp với điều kiện thực tế của nước ta khi mà ý thức trách nhiệm nghề nghiệp của các chủ thể tham gia (tư vấn, nhà thầu, nhà đầu tư) chưa cao.

*Thứ ba*, quy định pháp lý là căn cứ để thực hiện QLNN với dự án BOT đường bộ. Các quy định pháp lý dù được xây dựng có chất lượng tốt nhưng việc thực hiện còn hạn chế thì vẫn gây ra những hậu quả không mong muốn. Vì vậy, cần chú ý tới cả khâu sử dụng các công cụ của QLNN. Vấn đề này sẽ được phân tích cụ thể trong mục 2.3.2.2 Rủi ro sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt.

*2.3.2.2 RT), chs. d3.2.2 RT), QLNN v RT), chỉnh sửa các quy*

Ở phần này, Đề tài phân tích rủi ro khi sử dụng công cụ QLNN về dự án BOT đường bộ chưa tốt theo từng giai đoạn của chu trình dự án đầu tư BOT đường bộ.

*Thứ nhất*, **Giai đoạn 1 -** **Xác định chủ trương, định hướng chiến lược, quy hoạch của đầu tư nhà nước** - trong từng thời kỳ, Đảng và Nhà nước đưa ra các chủ trương, chính sách lớn, các chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Căn cứ vào các chủ trương, chính sách và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, các Bộ, ban, ngành và địa phương xây dựng quy hoạch phát triển, các kế hoạch 5 năm và hàng năm để làm căn cứ thực hiện các hoạt động đầu tư dự án hạ tầng giao thông.

Trên thực tế, Việt Nam chưa có quy hoạch hạ tầng giao thông ở mức độ tổng thể mà tồn tại nhiều quy hoạch hạ tầng giao thông theo lĩnh vực giao thông cũng như quy hoạch hạ tầng giao thông theo vùng, theo tỉnh. Quy hoạch hạ tầng của Việt Nam chứa đựng nhiều hạn chế như mỗi quy hoạch không tính tới sự hỗ trợ của các quy hoạch hạ tầng giao thông khác, tính thực thi của quy hoạch hạ tầng giao thông không cao do không có ràng buộc về ngân sách. Mặt khác, do thiếu thông tin và dữ liệu để xây dựng quy hoạch nên các quy hoạch hạ tầng giao thông thiếu các cơ sở khoa học chắc chắn, nên thiếu ổn định và thiếu tính thực tế.

*Thứ hai*, **Giai đoạn 2** - **Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tục nghiên cứu khả thi** - khi trình một đề xuất dự án đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông, các cơ quan thẩm quyền (Quốc hội, Bộ KH&ĐT, các đơn vị sử dụng đầu tư) thẩm định ban đầu các đề xuất này có phù hợp với chủ trương, chiến lược, quy hoạch và các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hay không. Những dự án không phù hợp sẽ bị loại bỏ. Theo thông lệ tốt tại bước này các cơ quan có thẩm quyền sẽ rà soát đánh giá khả năng tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án này. Chỉ khi khu vực tư nhân không tham gia thì mới xem xét đến khả năng nhà nước đứng ra thực hiện đầu tư.

Đề xuất dự án do cơ quan nhà nước (Bộ GTVT) hoặc nhà đầu tư lập[[21]](#footnote-21) (Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi) bao gồm các nội dung: phân tích khả năng kỹ thuật sơ bộ, phân tích khả thi tài chính sơ bộ, phân tích khả thi kinh tế sơ bộ, khảo sát thị trường sơ bộ, phân tích sơ bộ hình thức hợp đồng PPP phù hợp (trường hợp này là hợp đồng BOT).

Tại bước thẩm định lần 1, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ đánh giá Đề xuất dự án ở hai khía cạnh (i) đánh giá tính tuân thủ (ii) đánh giá đa tiêu chí MCA. Sau khi Đề xuất dự án được phê duyệt, Cơ quan nhà nước công bố Đề xuất dự án được phê duyệt.

Thanh tra Chính phủ đã kết luận việc quyết định chủ trương đầu tư một số dự án BOT còn bất hợp lý trong cân đối tổng thể và quy hoạch. Phê duyệt một số nội dung đầu tư, tổng mức đầu tư chưa đúng quy định, còn một số khoản sai lệch. Đặc biệt, Bộ GTVT chưa có nghiên cứu đánh giá tổng thể, toàn diện thực trạng giao thông để từ đó cân đối, so sánh đầy đủ trên toàn hệ thống về sự cần thiết, về lộ trình đầu tư theo từng hình thức đầu tư. Vì thế các dự án đã quyết định đầu tư bằng hình thức BOT hầu hết thực hiện ở những khu vực giao thông trọng yếu, có mật độ người, phương tiện tham gia giao thông lớn, đặt một số trạm thu phí có khoảng cách gần nhau gây bất hợp lý, giá thu phí cao, hạn chế sự lựa chọn của người dân (Báo cáo của UBTVQH, 2017).

Báo cáo của UBTVQH (2017) cho biết theo quy định, hình thức đầu tư BOT trong lĩnh vực giao thông phải áp dụng cho các dự án xây dựng những con đường hoàn toàn mới. Nhưng hầu hết các dự án BOT không phải là xây dựng tuyến mới, chỉ là nâng cấp, cải tạo trên các 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 ngoài sử dụng dự án BOT.

*Thứ ba*, **Giai đoạn 3 - Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS) -** các cơ quan thẩm quyền sẽ tiến hành đánh giá, thẩm định hiệu quả kinh tế xã hội của từng dự án. Đây là điểm yếu nhất của quy trình này ở Việt Nam. Quy trình thẩm định như sau: Thủ tướng chính phủ thành lập hội đồng thẩm định nhà nước do bộ trưởng Bộ KH&ĐT làm chủ tịch đối với những dự án do thủ tướng chính phủ quyết định đầu tư. Bộ GTVT sẽ thẩm định các dự án do mình quyết định hoặc ủy quyền quyết định đầu tư. Sở Kế hoạch và Đầu tư sẽ thẩm định những dự án do UBND cấp tỉnh quyết định đầu tư.

Sau khi Đề xuất được phê duyệt, nhà đầu tư sẽ lập Dự án đầu tư (Báo cáo nghiên cứu khả thi) với các nội dung: 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, Khảo sát thị trường, Phân tích hình thức hợp đồng phù hợp, Tái cấu trúc dự án, Phân tích rủi ro, Phân tích kinh tế, Phân tích hiệu quả đầu tư, Khác

Tại bước thẩm định lần 2, cơ quan nhà nước (Bộ GTVT) sẽ thẩm định các nội dung của Báo cáo nghiên cứu khả thi. Dự án được phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi sẽ được thực hiện các bước tiếp theo.

Mặc dù quy trình thẩm định dự án này có vẻ chặt chẽ nhưng thực chất lại tồn tại rất nhiều hạn chế cả từ phía khách quan lẫn chủ quan. *Về phía khách quan*, do thời gian thẩm định ngắn nên chất lượng thẩm định bị ảnh hưởng không tốt. Với những dự án xây dựng công trình quan trọng tầm quốc gia, thời gian thẩm định là không quá 90 ngày làm việc, thậm chí chỉ còn 40, 30 và 20 ngày làm việc đối với các dự án nhóm A, B, C. Do khối lượng dự án rất lớn nên thường phải rút ngắn thời gian thẩm định hơn so với quy định để hoàn thành công việc dẫn tới hậu quả là hoặc chất lượng thẩm định rất kém và sơ sài hoặc dự án bị kéo dài thời gian thẩm định hơn so với quy định. *Về phía chủ quan*, có thể kể đến các vấn đề như sau: (i) do năng lực của các cơ quan thẩm định dự án rất hạn chế; (ii) do xung đột lợi ích vì cơ quan thẩm định dự án đồng thời là cơ quan quyết định hoặc cấp dưới của cơ quan quyết định chủ trương đầu tư; (iii) do việc thẩm định dự án chỉ mang tính hình thức, phục vụ cho các quyết định mang tính chính trị.

Khi thẩm định về dự án đầu tư, Bộ GTVT quá coi trọng tiêu chí đảm bảo hiệu quả tài chính hoàn vốn nên hầu hết các dự án BOT trong lĩnh vực giao thông vận tải được đầu tư ở những khu vực giao thông có mật độ phương tiện tham gia giao thông lớn, đặt một số trạm thu phí có khoảng cách gần nhau, giá phí cao[[22]](#footnote-22). Điều này dẫn đến tình trạng nhiều phương tiện giao thông đã đi vào tuyến đường địa phương để tránh các trạm thu phí dẫn đến sự xuống cấp của tuyến đường này và gây ra mất an toàn giao thông.

*Thứ tư*, **Giai đoạn 4 -** **Thẩm định độc lập**

Ở Việt Nam hầu như chúng ta chưa thực hiện **giai đoạn 4**- đánh giá độc lập kết quả thẩm định dự án. Nguyên nhân là vì không được giao nhiệm vụ cụ thể nên Bộ KH&ĐTvà Bộ Tài chính dù được giao nhiệm vụ quản lý chung hoạt động đầu tư nhưng cũng không thực hiện hoạt động thẩm định độc lập với dự án. Mặt khác, vai trò giám sát của các cơ quan dân cử như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp rất hạn chế nên cũng không có ý kiến độc lập về quyết định đầu tư trong phạm vi thẩm quyền của mình. Trong các dự án BOT việc thẩm định dự án do nhà đầu tư tự thực hiện nên không được khách quan và nguyên tắc thị trường chưa được tôn trọng.

*Thứ năm*, **Giai đoạn 5 -** **Dự án được đấu thầu** -sau khi có kết quả tái thẩm định, các cơ quan có thẩm quyền tiến hành lựa chọn dự án, lựa chọn nhà thầu. Tại Việt Nam, Bộ GTVT sẽ hỗ trợ các chính quyền địa phương trong lựa chọn dự án, lập Chương trình đầu tư công 5 năm và nhận bố trí ngân sách hàng năm từ ngân sách nhà nước. Bộ Tài chính có chức năng giúp các UBND tỉnh dự trù và thực hiện cấp vốn cho quản lý, bảo trì đường bộ và dự báo nhu cầu giao thông đường bộ.

Hộp 1: Chỉ định thầu trong các dự án BOT

Thực tế hầu hết các dự án giao thông đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT thời gian vừa qua đều được chỉ định thầu (47 dự án Thủ tướng Chính phủ cho phép chỉ định thầu[[23]](#footnote-23), 01 dự án đấu thầu sau đó chuyển sang hình thức chỉ định, 21 dự án đấu thầu chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký). Nhiều dự án được chỉ định thầu với lý do tính cấp bách của việc đầu tư xây dựng hoặc do chỉ có một nhà đầu tư đăng ký. Tuy nhiên, một số dự án sau khi được chấp thuận chủ trương chỉ định thầu phải mất một thời gian dài mới lựa chọn được nhà đầu tư, không đáp ứng yêu cầu cấp bách của dự án[[24]](#footnote-24). Việc áp dụng hình thức chỉ định thầu đã hạn chế tính cạnh tranh, làm giảm hiệu quả đầu tư của dự án. Một số dự án tổ chức thực hiện lựa chọn nhà đầu tư khi chưa đủ điều kiện theo quy định (không công bố danh mục dự án)[[25]](#footnote-25), một số dự án không đăng thông tin kết quả lựa chọn nhà đầu tư theo quy định[[26]](#footnote-26) làm giảm tính cạnh tranh, thiếu minh bạch.

Nguồn: Báo cáo giám sát của UBTVQH (2017)

Sau khi Dự án được thẩm định (Giai đoạn 2), phê duyệt Báo cáo khả thi, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ tổ chức lập, phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư.

Có một số dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ phát hành hồ sơ mời sơ tuyển, tổ chức Hội nghị tiền sơ tuyển để giải đáp các câu hỏi của nhà đầu tư. Tiếp đó cơ quan nhà nước sẽ nhận Hồ sơ dự sơ tuyển, đánh giá Hồ sơ dự sơ tuyển và lập danh sách ngắn. Chỉ có các nhà đầu tư trong danh sách ngắn mới được tham gia dự thầu.

Đa số các dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ phát hành hồ sơ mời thầu, tổ chức Hội nghị tiền đấu thầu để trả lời câu hỏi của nhà đầu tư. Sau đó nhận Hồ sơ dự thầu, đánh giá làm rõ Hồ sơ dự thầu, xếp hạng nhà đầu tư để lựa chọn nhà đầu tư trúng tuyển. Kết quả lựa chọn nhà đầu tư sẽ được cơ quan nhà nước thẩm định và phê duyệt.

Quy định hiện hành cho phép cơ quan QLNN thực hiện chỉ định thầu trong trường hợp chỉ có một nhà đầu tư đăng ký hoặc được Thủ tướng cho phép.

Trong **Giai đoạn 5,** đối với các dự án quan trọng quốc gia sẽ phải thông qua Quốc hội xin chủ trương và lựa chọn nhà thầu. Một số dự án quan trọng khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng có thể được Thủ tướng phê duyệt kinh phí, quy mô và nhà thầu của dự án. Các dự án còn lại thường được xét duyệt thông qua đấu thầu cạnh tranh công khai dựa trên các tiêu chí hiệu quả kinh tế - xã hội, chi phí thực hiện, tính lan toả của dự án.

Quy định hiện tại tạo điều kiện cho nhiều nhà đầu tư có năng lực tài chính thấp vẫn có thể tham gia. Nhiều nhà đầu dự án BOT có nguồn vốn chủ sở hữu chỉ chiếm 10%-15% trên tổng mức đầu tư lên tới hàng nghìn tỷ đồng, số còn lại huy động từ các tổ chức tín dụng. Tính đến tháng 9 năm 2017 dư nợ đối với các dự án BOT, BT giao thông đã lên 90.311 tỉ đồng, tăng 3,53% so với 2016, chiếm 1,46% tổng dư nợ trong nền kinh tế (Bảo Ngọc, 2017). Báo cáo của UBTVQH (2017) cho thấy năng lực tài chính yếu kém của nhà đầu tư dẫn đến tác động tiêu cực tới việc thực hiện dự án trong trường hợp tổng mức đầu tư tăng hoặc giảm phí. Hơn nữa, việc cấp tín dụng cho các dự án giao thông được đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT cũng tiềm ẩn rủi ro khi các dự án bị chậm tiến độ. Tính đến nay có 17 dự án bị chậm tiến độ với tổng số tiền cam kết cấp tín dụng là 18.260 tỷ đồng, dư nợ đến 31/12/2016 là 8.603 tỷ đồng[[27]](#footnote-27).

Thêm vào đó, tính minh bạch trong quá trình thực hiện dự án chưa được đảm bảo. Báo cáo của Bộ KH&ĐT cho biết từ năm 2011 việc lập danh mục dự án BOT và công bố danh mục dự án BOT chưa được thực hiện đầy đủ. Sau khi lựa chọn được nhà đầu tư hầu hết các dự án BOT không thực hiện việc công bố nhà đầu tư như quy định tại Khoản 2 Điều 40 Thông tư 03/2011/TT-BKHĐT. Báo cáo kiểm toán cho thấy việc không tuân thủ pháp luật về đấu thầu của một số địa phương, bộ, ngành là thường xuyên xảy ra. Theo Báo cáo của UBTVQH (2017), công tác lựa chọn nhà đầu tư BOT thực hiện theo hai hình thức: đấu thầu, chỉ định thầu. Tuy nhiên, các tuyến quốc lộ xây dựng bằng BOT chủ yếu là chỉ định chủ đầu tư với lý do đưa ra là do "nhu cầu cấp bách". Theo quy định của Nhà nước, trường hợp dự án có nhu cầu cấp bách thì các cơ quan được phép chỉ định thầu. Khi đấu thầu, các chi phí như tiêu chí vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư, mức lợi nhuận, lãi vay huy động, thời gian vay v.v. hết sức quan trọng và phải công khai, minh bạch. Tuy nhiên, khi chỉ định thầu thì các yếu tố này gần như ít được đề cập tới. Điều này ảnh hưởng lớn đến chất lượng nhà thầu, tính minh bạch dự toán, dẫn đến chất lượng không đảm bảo.

*Thứ sáu*, **Giai đoạn 6 - Thông báo trúng thầu, tiến hành đàm phán với đối tác tư nhân và ký hợp đồng** - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ cùng nhà đầu tư Dự thảo hợp đồng và đàm phán ký kết hợp đồng (trừ dự án nhóm C). Cơ quan liên ngành (Bộ KHĐT, Bộ GTVT) sẽ thực hiện thỏa thuận hợp đồng và ký kết hợp đồng (trừ dự án nhóm C) và cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư và thành lập doanh nghiệp dự án.

 Hầu hết các hợp đồng BOT đều kèm theo điều khoản bảo mật. Theo Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư, Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (gọi tắt là hợp đồng BOT) 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. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mặc dù chưa có văn bản nào quy định yêu cầu phải công khai hay phải bảo mật hợp đồng BOT nhưng hầu hết các hợp đồng BOT đều kèm theo một điều khoản bảo mật. Theo đó, các bên không được tiết lộ những thông tin về pháp lý, tài chính, thương mại, kỹ thuật và các nội dung liên quan của hợp đồng và dự án. Nhiều quốc gia cho rằng quyền lực Nhà nước là do người dân ủy quyền. Sự thiếu minh bạch xảy ra khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhân danh người dân ký kết hợp đồng với nhà đầu tư nhưng cơ quan có thẩm quyền không trả tiền cho nhà đầu tư, người dân mới là thanh toán các khoản đầu tư, vốn vay ngân hàng, trả lãi cho nhà đầu tư. Sự bảo mật hợp đồng này đã làm cho cộng đồng, người dân không giám sát được dẫn đến những bức xúc, bất cập phát sinh. Để người dân tin tưởng và đồng tình sử dụng dự án BOT, cơ quan chức năng cũng như chủ đầu tư phải công khai, minh bạch công trình từ khi xây dựng đến lúc vận hành.

*Thứ bảy*, **Giai đoạn 7 -** **Giai đoạn trước khi xây dựng, thiết kế dự án -**Trước khi tiến hành thi công các bên rà soát thiết kế kỹ thuật, thẩm định và phê duyệt thiết kế kỹ thuật, rà soát thiết kế bản vẽ thi công, chuẩn bị mặt bằng thi công, giấy phép các tài liệu pháp lý, kế hoạch và lịch trình huy động nguồn lực.

Việc thiết kế các trạm thu phí đường bộ trong hợp đồng BOT do đối tác tư nhân thực hiện. Điều này không trái với thông lệ quốc tế nhưng trên thực tế, đây lại chính là vấn đề gây nhiều xung đột lợi ích giữa các bên có liên quan tới dự án. Khoảng cách dày giữa các trạm thu phí là một vấn đề gây nên nhiều bức xúc. Theo quy định, khoảng cách giữa các trạm thu phí tối thiểu là 70 km, nhưng các chủ đầu tư và địa phương vẫn đặt các trạm thu phí gần nhau hơn. Ví dụ, đoạn đường từ Đăk Nông đến bến xe Miền Đông (Thành phố Hồ Chí Minh) trung bình cứ 40km có một trạm thu phí; hay đường từ Thái Bình đi Hà Nội chỉ 105 km và có 4 trạm thu phí. Báo cáo của Bộ Giao thông Vận tải cho biết, hiện tính trên hệ thống các tuyến quốc lộ, có tới 32 trên tổng số 88 trạm thu phí (tương đương 36%) không đảm bảo khoảng cách tối thiểu 70km. Tình trạng này được cho là do “cơ chế mềm” cho phép Bộ Tài chính quyết định vị trí đặt trạm dưới 70km sau khi chủ đầu tư thống nhất với địa phương cấp tỉnh (Theo Báo cáo giám sát của UBTVQH, 2017).

*Thứ tám*, **Giai đoạn 8 -** **Tổ chức thực hiện dự án, giám sát thực hiện để có thể đề xuất thay đổi bổ sung nếu cần** - Thực hiện thi công xây dựng, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) thường xuyên (i) Rà soát các báo cáo về tiến độ xây dựng, (ii) Rà soát các tiêu chuẩn đánh giá tài liệu đấu thầu, (iii) Giám sát tuân thủ các bên bảo vệ môi trường và xã hội, (iv) Duy trì bảo đảm thực hiện xây dựng, và (v) Duy trì các bảo hiểm, bảo hành.

Việc giao toàn bộ cho nhà đầu tư thực hiện từ khâu thiết kế đến lựa chọn nhà thầu, tổ chức thi công, nghiệm thu, ký hợp đồng và thanh toán mặc dù phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng đã bộc lộ những bất cập, hình thành quy trình khép kín, chưa thực sự phù hợp với điều kiện thực tế của nước ta khi mà ý thức trách nhiệm nghề nghiệp của các chủ thể tham gia (tư vấn, nhà thầu, nhà đầu tư) chưa cao.

*Thứ chín*, **Giai đoạn 9** - **Hoàn thành dự án đưa vào khai thác sử dụng** - Khi hoàn thành công trình sẽ được vận hành thử trước khi bàn giao, cơ quan nhà nước và nhà đầu tư sẽ lập kế hoạch vận hành thử với sự tham gia của nhà thầu độc lập chuyên về vận hành thử, sau đó lập Báo cáo thẩm tra.

Công trình sẽ được nghiệm thu từng phần/nghiệm thu hoàn thành hạng mục công trình. Bước tiếp theo nhà đầu tư sẽ thực hiện quyết toán vốn đầu tư

Hộp 2: Vấn đề thu phí của các dự án BOT

Qua các đợt kiểm tra trong năm 2016, Tổng cục Đường bộ đã chứng minh các trạm thu phí BOT trên tuyến cao tốc Pháp Vân - Cầu Giẽ thu gần 2 tỷ đồng/ngày nhưng báo cáo chỉ có 1,2 tỷ đồng/ngày. Qua công tác kiểm tra, giám sát của Bộ Giao thông Vận tải mới đây tại các trạm thu phí BOT, kết quả doanh thu thu phí trong thời gian giám sát đều tăng hơn so với thời gian tương đương của các tháng trước đó. Bên cạnh đó, quá trình kiểm tra cũng cho thấy chính các nhà đầu tư phát hiện ra một số hoạt động tiêu cực làm thất thoát doanh thu thu phí như Quốc lộ 18 gian lận vé tại trạm thu phí Đại Yên, Quốc lộ 5 phát hiện gian lận vé tại trạm thu phí Km18+100.

 Kết luận thanh tra mới nhất của Bộ KHĐT về dự án mở rộng Quốc lộ 1 đoạn qua Khánh Hòa, từ Km 1.488 đến Km 1.525 cho thấy, dự án có chi phí thực tế là hơn 1.400 tỷ đồng trong khi tổng mức đầu tư lên đến gần 2.700 tỷ đồng; Mức chênh lệch lên tới hơn 1.200 tỷ đồng. Một ví dụ khác, khi kiểm toán công trình BOT Cổ Chiên- Trà Vinh, Kiểm toán nhà nước đã phát hiện ra nhiều sai sót và đã giảm tới 5,5 năm thời gian thu phí của dự án này, từ 20 năm xuống 14 năm rưỡi.

Nguồn: Ngọc Bích (2015)

Trong giai đoạn Vận hành công trình khi hoàn thành, cơ quan QLNN có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ thực hiện giám sát công tác bảo hành, thực hiện thường xuyên giám sát hoạt động của dự án, giám sát các Chỉ số đánh giá thực thi chủ yếu (KPI) đã thỏa thuận, giám sát mức phí áp dụng, giám sát việc sửa chữa và bảo trì, thường xuyên kiểm tra tài sản.

Công tác quản lý hoạt động thu phí, việc xác định thời gian thu phí, mức phí, trạm thu phí các dự án BOT giao thông thời gian qua còn nhiều bất cập, mức thu phí cao. Nguyên nhân là do chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định việc giám sát các hoạt động thu tại các trạm thu phí, các cơ quan được giao quản lý chưa đủ cơ sở để có biện pháp giám sát được hoạt động thu phí của các dự án BOT. Trong khi đó, các doanh nghiệp BOT không muốn sử dụng biện pháp thu phí một dừng và thu phí không dừng. Nhà nước phải kiểm soát lưu lượng phương tiện lưu thông của dự án BOT thì mới kiểm soát được thời gian thu phí tránh trường hợp chủ đầu tư tối đa hóa lợi nhuận bằng cách báo cáo lưu lượng phương tiện thấp hơn thực tế. Hiện thời gian thu phí được quy định căn cứ vào tổng mức đầu tư được phê duyệt tại bước lập dự án đầu tư. Tuy nhiên, tổng mức đầu tư ở bước lập dự án mới chỉ là khái toán nên có giá trị lớn hơn nhiều so với giá trị quyết toán vốn đầu tư, dẫn đến thời gian thu phí trong hợp đồng BOT thường dài hơn nhiều so với thực tế. Theo chỉ đạo của Chính phủ về giảm chi phí cho doanh nghiệp từ năm 2016, Bộ Giao thông Vận tải đã soát hơn 70 dự án BOT đang hoạt động và quyết định giảm giá dịch vụ sử dụng đường bộ cho xe loại 4 và loại 5 (là các xe tải lớn chịu mức phí cao) của 35 dự án. 27 dự án có mức phí đã thấp hơn mức trung bình nên không tiến hành giảm giá, 11 dự án chưa giảm do lưu lượng xe thấp hơn dự kiến nên không đảm bảo phương án tài chính nếu giảm giá (Đào Loan, 2017). Động thái này cho thấy QLNN đã không lường trước những vấn đề này khi ký kết các thỏa thuận với đối tác tư nhân.

*Thứ mười,* **Giai đoạn 10 - Đối tác tư nhân chuyển giao lại dự án cho nhà nước** - hết thời gian quy định trong hợp đồng, đối tác tư nhân chuyển giao lại dự án cho phía nhà nước. Nhà đầu tư sẽ lập kế hoạch chuyển giao thực hiện các nhiệm vụ kiểm tra tài sản, kiểm tra vận hành, kiểm tra các vấn đề pháp lý, và chuyển giao. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) sẽ hoàn trả cho nhà đầu tư khoản bảo đảm thực hiện nghĩa vụ chuyển giao.

Cho tới nay, tại Việt Nam gần như chưa có dự án BOT đường bộ nào kết thúc thời gian vận hành dự án do thời gian này khá dài thường từ 20-30 năm. Tuy nhiên, đã có những dự án mà nhà đầu tư trả lại cho Nhà nước với lý do hoạt động không có lãi. Dự án BOT cầu Phú Mỹ được khánh thành vào tháng 9/2009 là một ví dụ. Cầu Phú Mỹ bắc qua sông Sài Gòn được kỳ vọng sẽ thu hút một lượng lớn phương tiện vận tải từ khu vực đồng bằng sông Cửu Long lên Thành phố Hồ Chí Minh, ra phía Bắc, khu vực miền Trung và ngược lại, giảm bớt áp lực xe cộ đi vào nội ô. Thực tế, các phương tiện qua cầu Phú Mỹ không nhiều nên Công ty cổ phần Đầu tư xây dựng Phú Mỹ (PMC) - chủ đầu tư - đã quyết định trả lại dự án cho Thành phố Hồ Chí Minh. Trước khi trả lại, PMC kiến nghị chính quyền Thành phố HCM hỗ trợ giãn nợ hoặc vay vốn 1.000 tỉ đồng như điều khoản trong hợp đồng BOT. Cầu Phú Mỹ không phải là dự án BOT đầu tiên bị trả lại. Trước đó, dự án BOT nâng cấp đường Huỳnh Tấn Phát (quận 7), dự án BOT cầu Ông Thìn (Bình Chánh) v.v, cũng bị trả lại (Quang Chung, 2017).

*Thứ mười một,* **Giai đoạn 11 -theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án, so sánh hiệu quả kinh tế - xã hội thực tế với hiệu quả kinh tế - xã hội theo thẩm định.** Nếu hiệu quả dự án không được như hiệu quả thẩm định, một hội đồng sẽ xem xét đánh giá lại quy trình thẩm định và thực hiện dự án để tìm ra nguyên nhân của sự sai lệch này.

Vai trò giám sát của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền là cần thiết và rất quan trọng, song vai trò giám sát của xã hội, của người dân với các hợp đồng PPP cũng không kém phần quan trọng. Việc công khai và minh bạch với số liệu đầy đủ và giải trình rõ từng công trình kết cấu hạ tầng theo hợp đồng PPP trên các phương tiện truyền thông là cơ sở để người dân thực hiện quyền giám sát của mình. Thực tiễn cho thấy, trong thời gian qua, QLNN về dự án BOT chưa làm tốt yêu cầu này. Trong khi đó, vì lợi ích của mình, các nhà đầu tư thường không báo cáo chính xác số liệu thực tế của các công trình đầu tư và trạm thu phí BOT. Điển hình là trạm thu phí BOT Pháp Vân - Cầu Giẽ, nơi mà các cổ đông trong công ty kiện nhau vì số thu phí. Do vậy, Tổng cục Đường bộ phải vào cuộc để kiểm tra và phát hiện số thu bình quân là 1,97 tỷ đồng/ngày; trong khi chủ đầu tư báo cáo chỉ có 582 triệu đồng/ngày, tức chỉ bằng 29% so với thực thế. Điều này cho thấy, việc công khai, minh bạch để người dân giám sát các hợp đồng PPP là cần thiết.

Nhìn chung, cơ chế giám sát của nhà nước chưa hiệu quả, theo quy định tại Nghị định 15/2015/NĐ-CP, các dự án BOT sau khi hoàn thành đều phải được kiểm toán độc lập (tổng mức đầu tư, mức phí và thời gian thu phí) và chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, thời gian vừa qua, vai trò giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn hạn chế, vai trò giám sát của người dân cũng chưa phát huy được tác dụng.

Tóm lại, không chỉ thiếu công cụ để quản lý mà quá trình sử dụng các công cụ của QLNN vẫn chưa tốt. Rủi ro thiếu công cụ, sử dụng công cụ QLNN với BOT đường bộ tại Việt Nam, nguyên nhân và hậu quả của chúng được tóm tắt ở Bảng 10 sau đây:

Bảng 10: Rủi ro thiếu công cụ, sử dụng công cụ QLNN với BOT đường bộ tại Việt Nam chưa tốt

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nguyên nhân** | **Rủi ro thiếu công cụ QLNN, sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt** | **Hậu quả** |
| ***Giai đoạn 1-* Xác định chủ trương, định hướng chiến lược, quy hoạch của đầu tư nhà nước**  - Chưa có quy hoạch hạ tầng giao thông ở mức độ tổng thể mà tồn tại nhiều quy hoạch hạ tầng giao thông theo lĩnh vực giao thông cũng như quy hoạch hạ tầng giao thông theo vùng, theo tỉnh. Mỗi quy hoạch không tính tới sự hỗ trợ của các quy hoạch hạ tầng giao thông khác.  - Quy hoạch hạ tầng giao thông không không có ràng buộc về ngân sách. | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 1- Xác định chủ trương, định hướng chiến lược, quy hoạch của đầu tư nhà nước thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Tính kết nối của các loại hình giao thông vận tải không cao  -Tính thực thi của quy hoạch hạ tầng giao thông không cao do không có ràng buộc về ngân sách. |
| ***Giai đoạn 2-* Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tục nghiên cứu khả thi**  - Chưa quy định các tiêu chí cụ thể có thể định lượng so sánh được để từ đó làm căn cứ khoa học sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư khiến các bên liên quan (cơ quan QLNN, nhà đầu tư) hoàn toàn có thể có những biện luận định tính để bảo vệ sự cần thiết đầu tư dự án (Điều 15-NĐ15). | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 2-Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tục nghiên cứu khả thi thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Các dự án được lựa chọn chưa chứng minh được sự cần thiết và ưu tiên được đầu tư. Đa số các dự án tập trung trong lĩnh vực đường bộ theo phương thức cải tạo, nâng cấp tuyến đường độc đạo hiện hữu |
| ***Giai đoạn 3-* Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS)**  - Việc thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án đối với các dự án PPP có sử dụng vốn nhà nước mới quy định nội dung phê duyệt chủ trương sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP nhưng nội dung thẩm định đối với dự án PPP lại chưa được quy định (Điều 17, NĐ 15) | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 3-Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS) thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Thiếu quy định đã gây ra khó khăn trong việc thẩm định dự án PPP vì theo quy định của Luật Đầu tư công, các dự án có sử dụng vốn đầu tư công, tùy thuộc vào phân nhóm dự án (nhóm A, nhóm B, nhóm C), sử dụng các nguồn vốn khác nhau thì thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư sẽ được quy định khác nhau. |
| ***Giai đoạn 4-* Thẩm định dự án độc lập**  - Chưa có quy định | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 4- Thẩm định dự án độc lập thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Chưa có thẩm định độc lập dẫn đến hạn chế trong việc đưa ra các cơ sở khoa học, khách quan, độc lập để quyết định đầu tư |
| ***Giai đoạn 5-* Dự án được đấu thầu**  - Quy định lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện theo hai hình thức (i) đấu thầu rộng rãi hoặc (ii) chỉ định thầu (Điều 29-NĐ15).  - Quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu thấp. quy định về tỷ lệ vốn chủ sở hữuchia ra làm 2 trường hợp (i) đối với dự án có tổng vốn đầu tư từ 1.500 tỷ đồng trở xuống thì tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu là 15% tổng vốn đầu tư (ii) áp dụng nguyên tắc lũy tiến đối với dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, theo đó quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu là 15% (cho phần vốn từ 1.500 tỷ đồng trở xuống) và 10% cho phần vốn từ 1.500 tỷ đồng trở lên). (Điều 10-NĐ15) | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 5- Dự án được đấu thầu thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Quy định này đã bị lợi dụng khi mà hầu hết các dự án BOT đều chỉ định thầu, chính điều này hạn chế việc tìm được nhà thầu đủ năng lực.  - Quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu thấp như vậy vô hình đã tạo điều kiện cho những nhà điều tư có năng lực tài chính yếu vẫn có thể tham gia dự án BOT và dẫn đến các nhà đầu tư chủ yếu dựa vào vốn vay ngân hàng khiến dự án có nguy cơ bị đình trệ nếu nhà đầu tư không được cấp đủ vốn. |
| ***Giai đoạn 6-* Thông báo trúng thầu, đàm phán với đối tác tư nhân, ký hợp đồng dự án**  - Mặc dù chưa có văn bản nào quy định yêu cầu phải công khai hay phải bảo mật hợp đồng BOT nhưng hầu hết các hợp đồng BOT đều kèm theo một điều khoản bảo mật. Theo đó, các bên không được tiết lộ những thông tin về pháp lý, tài chính, thương mại, kỹ thuật và các nội dung liên quan của hợp đồng và dự án.  - Nhiều văn bản quy định không cụ thể, chồng chéo dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 6-Thông báo trúng thầu, đàm phán với đối tác tư nhân, ký hợp đồng dự án thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Sự bảo mật hợp đồng BOT đã làm cho cộng đồng, người dân không giám sát được dẫn đến những bức xúc, bất cập phát sinh.  - Gây rất nhiều khó khăn cho nhà đầu tư trong tìm hiểu về đầu tư theo hình thức BOT. Thí dụ, việc xét bồi hoàn cho chủ đầu tư do chậm giải phóng mặt bằng, do lạm phát…được thực hiện theo các quy định khác nhau dẫn đến phát sinh tranh chấp. Tỷ suất lợi nhuận của dự án chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể dẫn đến tình trạng áp dụng không thống nhất. Chẳng hạn, tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư tại dự án xây dựng hầm đường bộ Phước Tượng và Phú Gia (quốc lộ 1A, tỉnh Thừa Thiên - Huế) là 11,5%; dự án mở rộng quốc lộ 1 đoạn Km 947 - Km 987 đoạn qua tỉnh Quảng Nam là 12%/năm, dự án công trình cải tạo nền, mặt đường quốc lộ 1 đoạn Phan Thiết - Đồng Nai lên đến 12,5%/năm. |
| ***Giai đoạn 7*- Giai đoạn trước khi xây dựng**  -Thiết kế trạm thu phí đường bộ BOT do đối tác tư nhân thực hiện  - Khoảng cách dày giữa các trạm thu phí do tận dụng cơ chế cuả Bộ Tài chính cho phép vị trí đặt trạm thu phí dưới 70km sau khi chủ đầu tư thống nhất với địa phương cấp tỉnh | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 7- Giai đoạn trước khi xây dựng thiếu hoặc chưa hoàn thiện. | - Thiết kế trạm thu phí đường bộ BOT do đối tác tư nhân thực hiện không trái với thông lệ quốc tế nhưng lại gây xung đột lợi ích giữa các bên liên quan  -Khoảng cách đặt trạm thu phí dày gây nhiều bức xúc trong xã hội. |
| ***Giai đoạn 8-* Tổ chức thực hiện dự án, giám sát thực hiện**  - Quy định cho phép nhà đầu tư tự quản lý chất lượng công trình, theo đó nhà đầu tư có thể tổ chức bộ máy, thuê tư vấn giám sát để quản lý trong khi cơ quan có thẩm quyền chỉ có trách nhiệm kiểm soát sự tuân thủ của nhà đầu tư về pháp luật. (Điều 47 NĐ 15). | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 8-Tổ chức thực hiện dự án, giám sát thực hiện thiếu hoặc chưa hoàn thiện | Việc giao toàn bộ cho nhà đầu tư thực hiện từ khâu thiết kế đến lựa chọn nhà thầu, tổ chức thi công, nghiệm thu, ký hợp đồng và thanh toán mặc dù phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng đã bộc lộ những bất cập, hình thành quy trình khép kín, chưa thực sự phù hợp với điều kiện thực tế của nước ta khi mà ý thức trách nhiệm nghề nghiệp của các chủ thể tham gia (tư vấn, nhà thầu, nhà đầu tư) chưa cao. Chính vì nhà đầu tư BOT được trao quá nhiều quyền trong quá trình thực hiện dự án BOT mà không bị kiểm soát chặt chẽ nên trong nhiều trường hợp, tổng mức đầu tư dự án BOT bị “thổi phồng” lên. |
| ***Giai đoạn 9-* Hoàn thành dự án và đưa vào khai thác sử dụng**  - Chưa có chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán. Cụ thể, theo Điều 53 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) quy định: “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 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”, chính vì vậy mà tồn tại thực trạng rất nhiều công trình BOT đã được đưa vào vận hành và thu phí chỉ có khoảng 10% dự án BOT do Bộ GTVT quản lý được quyết toán.  -Chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định việc giám sát các hoạt động thu tại các trạm thu phí trong khi đó các doanh nghiệp BOT hiện đang tìm mọi cách chống lại biện pháp thu phí một dừng và thu phí không dừng.  - Thiếu các chế tài về việc (i) 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, (ii) trách nhiệm của nhà đầu tư đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành, (iii) 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 QLNN. (iv) trách nhiệm của cơ quan QLNN trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo hợp đồng BOT. | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 8- Hoàn thành dự án và đưa vào khai thác sử dụng thiếu hoặc chưa hoàn thiện | -  Nhà đầu tư BOT đã “vận dụng” kẽ hở chậm quyết toán toán công trình này để bổ sung, đầu tư một số hạng mục công trình BOT (thậm chí là gộp dự án khác vào dự án BOT) nhằm “tiêu hết tiền dư”, hợp lý hóa tổng mức đầu tư ban đầu (thường là cao hơn rất nhiều so với giá trị quyết toán công trình).  Khi tổng mức đầu tư bị “đội lên cao”, việc quyết toán chi phí xây dựng công trình - cơ sở cho việc điều chỉnh mức phí, thời gian thu phí của các dự án BOT bị chậm trễ thì gánh nặng sẽ đè lên vai người dân và doanh nghiệp.  Trong khi đó, các thông tư thu phí BOT đang dựa vào tổng mức đầu tư dự án để tính toán mà đáng ra, mức thu phí này phải dựa vào giá trị quyết toán công trình.  Thực tế, vẫn còn nhiều cơ hội để giảm phí BOT bởi vì nhiều dự án BOT hiện còn những khoản dư chưa sử dụng so với dự toán và đây là cơ sở cho việc tính toán giảm phí hoặc giảm thời gian hoàn vốn.  - Công tác quản lý thu phí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền gặp những khó khăn do các cơ quan được giao quản lý lại chưa đủ cơ sở để có biện pháp giám sát và giám sát được hoạt động thu phí của các dự án BOT  - Hiệu quả khai thác, sử dụng các công trình bị ảnh hưởng, ví dụ mức phí cao, thời gian thu phí kéo dài, đây là gánh nặng cho người dân và doanh nghiệp. Xét về góc độ toàn nền kinh tế, điều này sẽ làm gia tăng chi phí vận chuyển hàng hóa tác động đến năng lực cạnh tranh của nhiều ngành kinh tế và gây thiệt hại cho người tiêu dùng. |
| ***Giai đoạn 10-* Đối tác tư nhân chuyển giao lại dự án cho nhà nước**  -Thiếu quy định về trách nhiệm của nhà đầu tư đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành và bàn giao cho nhà nước; thiếu quy định về cách xử lý khi nhà đầu tư trả lại dự án dù chưa hết thời hạn khai thác do nhà đầu tư không đạt mục tiêu ban đầu đề ra về doanh thu. | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 9- đối tác tư nhân chuyển giao lại dự án cho nhà nước thiếu hoặc chưa hoàn thiện | Nhà nước phải gánh chịu thiệt hại của dự án BOT do lỗi từ phía nhà đầu tư. |
| ***Giai đoạn 11-* Theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả kinh tế-xã hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định**  -Thiếu quy định về theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án, so sánh hiệu quả kinh tế - xã hội thực tế với hiệu quả kinh tế - xã hội theo thẩm định. | Rủi ro công cụ để thực hiện QLNN giai đoạn 10- theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả kinh tế-xã hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định thiếu hoặc chưa hoàn thiện | -Không tìm hiểu được nguyên nhân vì sao hiệu quả kinh tế-xã hội của dự án thực tế lại không được như hiệu quả thẩm định do đó không rút được bài học kinh nghiệm. |

Nguồn: Nhóm tác giả

## 2.3.3 Rủi ro QLNN về BOT đường bộ tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các bên liên quan khác

QLNN về các dự án BOT cần phải hướng đến tất cả các đối tượng có liên quan chứ không nên chỉ tập trung vào một số đối tượng nhất định.

*Công chúng*: trong trường hợp BOT đường bộ, công chúng là người sử dụng đường bộ, các tổ chức đại diện cho người sử dụng đường bộ, các tổ chức xã hội, người dân sống tại địa phương (Bảng 11).

*Tầm quan trọng của sự tham gia và giám sát của công chúng*

QLNN về BOT đường bộ cần chú trọng tới vấn đề tham vấn các bên có liên quan, không chỉ là đối tác tư nhân, cơ quan quản lý mà cả công chúng. Việc tham vấn công chúng rất quan trọng bởi hoạt động này góp phần làm tăng mức độ minh bạch và giúp nâng cao chất lượng điều hành của nhà nước bằng cách: (i) Đưa vào thảo luận về các hành động thay thế của những người bị ảnh hưởng trực tiếp; (ii) Giúp các nhà quản lý cân bằng lợi ích đối lập; (iii) Giúp nhà hoạch định chính sách lường trước được hậu quả của một số chính sách một cách dễ dàng hơn; (iv) Giúp kiểm tra, giám sát chất lượng về đánh giá về chi phí và lợi ích của chính quyền; và (v) Giúp xác định tương tác giữa các quy định từ các bộ phận khác nhau của chính phủ.

Bảng 11: Các nhóm đối tượng QLNN về BOT cần quan tâm

|  |  |
| --- | --- |
| **Các nhóm đối tượng QLNN về BOT cần quan tâm** | **Nội dung** |
| Các tổ chức quốc gia, các tổ chức kinh tế | Các phòng thương mại, các tổ chức nông nghiệp, các tổ chức tư vấn, các tổ chức kỹ thuật, khách bộ hành, người sử dụng các phương tiện giao thông, các nhóm người tiêu dùng và các tổ chức phụ nữ |
| Các tổ chức vận tải quốc gia | Các tổ chức vận tải, các cơ sở đào tạo vận tải, hội đồng tư vấn vận tải và các đoàn công đoàn vận tải |
| Các tổ chức đường bộ quốc gia | Các hiệp hội đường bộ (hoặc liên đoàn hoặc hiệp hội), các tổ chức vận tải, các hiệp hội vận tải và các tổ chức quốc gia đại diện cho các chủ xe buýt và các nhà khai thác |
| Các tổ chức vận tải địa phương | Các hiệp hội taxi và các tổ chức địa phương đại diện cho các chủ xe buýt và các nhà khai thác |
| Các tổ chức cộng đồng địa phương | Các hiệp hội thôn, hiệp hội phụ huynh và giáo viên, và các nhóm cộng đồng địa phương khác |

Nguồn: nhóm nghiên cứu tổng hợp

*Bảo đảm sự tham gia và giám sát của công chúng*

Khi thiết kế một con đường mới, sự tham gia của cộng đồng không chỉ là một phần của các thủ tục đánh giá tác động môi trường mà còn là một phần không thể tách rời của quy trình PPP nói chung và BOT nói riêng. Trong một quy trình như vậy, không chỉ bản thân dự án phải được chấp nhận, như trong một thủ tục truyền thống, mà thực tế còn là một phần trách nhiệm công cộng được chuyển giao cho khu vực tư nhân. Trong quá trình thực thi dự án, vai trò giám sát của công chúng cũng rất cần thiết. Thông tin, tham vấn và khuyến khích công chúng tham gia, giám sát là vô cùng quan trọng. Điều này sẽ khuyến khích chủ đầu tư dự án đường bộ sử dụng nguồn lực hiệu quả và không lạm dụng vị thế độc quyền của mình.

*Hai cấp độ khác nhau để tham vấn công chúng:*

* Mức độ dự án: trong quá trình dẫn đến việc thực hiện các dự án cải tạo đường bộ, xây dựng cơ sở hạ tầng mới hoặc các chương trình đường chính khác, nhà nước cần lấy ý kiến ​​của công chúng thông qua các cuộc điều tra cụ thể hoặc các cuộc họp chuyên môn. Đây là một bước cụ thể trong quy hoạch dự án;
* Cấp quản lý đường bộ tổng thể: ở đây, mục tiêu là xác định một cơ chế thích hợp để xây dựng quan hệ đối tác công tư giữa các hội đồng tư vấn (đại diện là các chính trị gia) và người sử dụng đường bộ. Người sử dụng đường có thể dễ dàng tham gia qua các cử tri, liên kết cá nhân đại diện với các nhóm. Người sử dụng đường có thể tham gia vào việc tư vấn hoặc điều hành, trong quản lý tổng thể, trong quản lý các bộ phận của mạng lưới đường bộ. Hầu hết các quốc gia đều mời những người bên ngoài tham gia vào các ban chỉ đạo để hướng dẫn các chuyên gia làm việc trong lĩnh vực đường bộ, hoặc tham gia vào các ban cố vấn chuyên môn để xem xét các chương trình nghiên cứu, các chương trình đào tạo, các tiêu chuẩn thiết kế đường bộ và các vấn đề kỹ thuật khác. Ví dụ: ở Anh Quốc có Ủy ban Người sử dụng đường bộ giúp hình thành những cuộc đối thoại giữa Cơ quan cấp cao và đại diện của người sử dụng đường bộ.

Tuy nhiên, tại Việt Nam, chưa có cơ chế chính thức để đối thoại với những bên liên quan và chưa có cơ chế giám sát của công chúng:

*Thứ nhất*, trong xây dựng quy hoạch không đề cập đến/không bắt buộc có sự tham vấn của các bên liên quan tới dự án xây dựng cơ sở hạ tầng đến sự tham gia, đóng góp ý kiến của người dân tại địa phương có cơ sở hạ tầng, người sử dụng, chính quyền địa phương, hiệp hội, doanh nghiệp, hội nông dân, v.v. Vì không tính đến việc tìm hiểu nguyện vọng của các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch nên nhiều công trình hạ tầng xây dựng xong đã bị người dân phản đối đặc biệt các dự án thu phí BOT ở Nghệ An- Hà Tĩnh, nhiều công trình đường bộ xây xong không có người sử dụng.

Hộp 3:Vấn đề trong tham vấn cộng đồng

Cách làm tham vấn hiện nay là chủ đầu tư gửi văn bản kèm theo bản tóm tắt báo cáo đánh giá tác động môi trường đến UBND và Mặt trận Tổ quốc xã và nhận lại ý kiến của hai cơ quan này bằng văn bản. Mở gần như bất cứ báo cáo đánh giá tác động môi trường nào, ở chương Tham vấn cộng đồng, có khi chỉ dài một trang, sẽ thường thấy công thức chung phản hồi của hai cơ quan này là ủng hộ dự án vì đúng chủ trương, dự án đóng góp cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, sau đó là dặn dò nhà đầu tư thực hiện nghiêm túc các biện pháp bảo vệ môi trường, gần như không có nêu quan ngại nào đáng kể. Về tham vấn cộng đồng bị ảnh hưởng thì chỉ một số ít hộ gia đình trong vùng dự án được lấy ý kiến qua loa về giải tỏa đền bù. Cách làm này rõ ràng là một thủ tục, làm cho có.

Nguồn: Nguyễn Hữu Thiện (2016)

*Thứ hai*, khung pháp lý cho tham vấn công chúng cho tới nay đã có rất nhiều tiến bộ nhưng việc tham vấn công chúng nói chung và trong hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông nói riêng diễn ra rất hình thức thể hiện ở các khía cạnh sau: (i) Thời gian tham vấn quá ngắn. Luật Xây dựng sửa đổi năm 2014 yêu cầu phải tham vấn cộng đồng tuy nhiên các hướng dẫn thực hiện lại có một loạt các hạn chế, đặc biệt về thời điểm và phạm vi của sự tham gia. Luật Ban hành văn bản pháp luật 2015 quy định 10 ngày cho cá nhân và tổ chức bị ảnh hưởng góp ý kiến cho văn bản ra ở cấp tỉnh thành, 7 ngày ở cấp quận là quá ít để người dân có thể nhận biết, nghiên cứu và góp ý kiến; (ii) Thông tin được cung cấp không đầy đủ, thiếu tính liên kết, thiếu các hướng dẫn tìm thông tin nào ở đâu; (iii) Thiếu khung pháp lý về việc các cơ quan công quyền cần phản hồi các đóng góp của người dân như thế nào có thể không khuyến khích người dân tham gia; (iv) Người dân ở cấp cộng đồng thậm chí không nhận thức được hết quyền được tham gia của mình. Nghị định 84/2015/NĐ-TTg về giám sát và đánh giá đầu tư quy định cơ chế thành lập và vận hành các Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng khá cồng kềnh khó khuyến khích người dân tham gia cũng như có thể tạo ra mâu thuẫn về lợi ích do chính quyền địa phương phải cấp kinh phí cho các ban này giám sát lại chính mình.

*Thứ ba*, về hợp đồng BOT tại Việt Nam, tất cả các bên liên quan chưa được thông báo, tham vấn và tham gia ý kiến cụ thể, chỉ mới có chủ đầu tư, nhà thầu, cơ quan quản lý trực tiếp được có ý kiến. Cơ quan đại diện cho người dân hoặc bản thân người dân, công ty vận tải, liên đoàn vận tải v.v đều chưa được tham vấn. Hậu quả của việc thiếu sự tư vấn công chúng có thể là dẫn tới thiếu sự giám sát gây ra lãng phí nguồn lực và các cuộc phản đối nhà đầu tư trong quá trình thực hiện.

Trong bộ chỉ số về World Governance Indicators, Chỉ số Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình (voice and accountability index) của Việt Nam có điểm số thấp kém dưới mức trung bình là 0, cụ thể là giao động từ -1,5 đến -1,3. Việt Nam vẫn nằm trong top 10% các nước có chỉ số Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình thấp nhất thế giới (

Hình 7).

Hình 7: Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình của Việt Nam, 1996-2015

Nguồn: Số liệu từ Cơ sở dữ liệu Chỉ số Quản trị Thế giới (World Governance Indicators database)

Để giảm bớt hậu quả của việc công chúng không thể tham gia và giám sát một cách hiệu quả vào lĩnh vực BOT đường bộ, Nhà nước cần cân nhắc tới việc thành lập và phát triển các tổ chức đại diện cho tiếng nói người sử dụng để cải tiến việc quản lý đường bộ. Nội dung, nguyên nhân và hậu quả của rủi ro về đối tượng hướng đến của QLNN được tóm tắt ở Bảng 12.

Bảng 12: Rủi ro QLNN chỉ hướng đến một số đối tượng mà bỏ qua/ít tính đến các bên có liên quan khác

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nguyên nhân** | **Rủi ro trong QLNN** | **Hậu quả** |
| -Pháp luật chưa quy định bắt buộc về việc tham khảo ý kiến người dân trong xây dựng quy hoạch  -Tham vấn công chúng còn hình thức  -Đối tượng tham vấn không đầy đủ (chỉ tham vấn chủ đầu tư, nhà thầu, cơ quan QLNN trực tiếp) | - Chỉ tính đến một số đối tượng mà bỏ qua/ít tính đến các đối tượng có liên quan khác | - Người dân phản đổi các dự án thu phí  - Dư luận xã hội không tích cực về BOT  - Thiếu sự giám sát gây lãng phí nguồn lực |

Nguồn: nhóm tác giả

Như vậy, Chương 2 đã tìm hiểu thực trạng đầu tư theo hình thức BOT lĩnh vực đường bộ tại Việt Nam, rà soát khung pháp lý và bộ máy QLNN đối với hình thức đầu tư này, nhận diện các loại rủi ro trong QLNN về BOT đường bộ. Một số vấn đề tồn tại về QLNN với BOT đường bộ tại Việt Nam bao gồm:

Việt Nam chưa xây dựng được một *cơ sở dữ liệu* về đầu tư theo hình thức PPP dù đã có nhiều dự án đầu tư thực hiện theo hình thức PPP trong hơn 20 năm qua.

*Khung pháp lý* của QLNN về BOT đường bộ hiện nay 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 văn bản luật khác. Trong khi đó, những văn bản pháp luật này chủ yếu được xây dựng để điều chỉnh hoạt động đầu tư dự án công.

Về *bộ máy QLNN*, Việt Nam chưa có một cơ quan độc lập theo dõi toàn bộ hoạt động PPP mà vẫn nằm trong cơ quan quản lý dọc. Với BOT đường bộ cơ quan này nằm trong Bộ GTVT. Điều này có thể ảnh hưởng đến việc ra các quyết định mang tính thiếu khách quan hoặc có thể bị lợi ích ngành chi phối.

*Rủi ro trong QLNN* về đầu tư hình thức BOT lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam tồn tại ở cả *ba nhóm* do những nguyên nhân liên quan tới định hướng, công cụ và đối tượng liên quan.

*Thứ nhất*, định hướng của QLNN về đầu tư theo hình thức BOT chưa được xác định rõ ràng. Định hướng của QLNN về BOT được coi như kim chỉ nam cho hoạt động của QLNN và các chính sách được ban hành cũng sẽ theo định hướng này nhằm đạt được các mục tiêu nhất định. Tại Việt Nam, dường như định hướng của QLNN về BOT thiên về mục tiêu trung gian thu hút đầu tư, giảm gánh nặng cho ngân sách trong khi đó định hướng về đảm bảo sự tiếp cận của người dân với dịch vụ, nâng cao phúc lợi công cộng, đảm bảo công bằng xã hội, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng lại chưa được chú ý đầy đủ. Đây chính là nguyên nhân dẫn tới việc chưa có cơ sở để thực hiện, tiến hành kiểm tra, đánh giá mức độ hoàn thành các mục tiêu này.

*Thứ hai*, công cụ của QLNN với BOT đường bộ vẫn thiếu và chưa được hoàn thiện, việc sử dụng những công cụ này chưa tốt. So với thông lệ tốt quốc tế, quy trình đầu tư của dự án BOT đường bộ tại Việt Nam còn thiếu một số khâu (cụ thể là 2 trong số 11 khâu) và kể cả những khâu còn lại, dù tên gọi vẫn tương đương với các khâu trong quy trình thông lệ tốt quốc tế thì nội dung và thực hiện vẫn chưa đầy đủ. Thông qua tìm hiểu các yêu cầu đối với QLNN về BOT đường bộ theo các thông lệ tốt quốc tế và rà soát từng giai đoạn của quy trình đầu tư dự án BOT đường bộ ở Việt Nam cho thấy rủi ro thiếu công cụ của QLNN hoặc công cụ của QLNN trong lĩnh vực này chưa hoàn thiện đã phát sinh và gây ra nhiều hậu quả không mong muốn cho xã hội. Những hậu quả có thể kể đến như tính thực thi của quy hoạch đường bộ không cao; các dự án BOT được lựa chọn chưa chứng minh được tính cần thiết; khó khăn cho phía nhà nước trong thẩm định dự án; thiếu cơ sở khoa học độc lập để quyết định dự án đầu tư; hạn chế trong việc tìm được nhà thầu có năng lực; dự án có nguy cơ bị chậm đình trệ trong trường hợp nhà đầu tư không tiếp tục huy động được vốn từ ngân hàng; người dân không giám sát được dự án do tính bảo mật của hợp đồng BOT; khoảng cách đặt trạm thu phí dày gây bức xúc trong xã hội; nhà đầu tư tận dụng kẽ hở chậm quyết toán của dự án, nhà nước phải gánh chịu những thất bại của BOT do lỗi của nhà đầu tư, v.v.

Hình 8: Rủi ro trong QLNN với đầu tư theo hợp đồng BOT

Công cụ QLNN thiếu/chưa hoàn thiện; sử dụng công cụ QLNN chưa tốt

Định hướng của QLNN về BOT chưa rõ ràng/đầy đủ

QLNN tập trung vào một số đối tượng nhất định mà không/ít tính đến các bên có liên quan khác

Phát sinh nhiều hậu quả theo từng giai đoạn của dự án như:

- Tính thực thi quy hoạch thấp;

- Dự án được chọn chưa cần thiết;

- Chưa có cơ sở khoa học để thẩm định dự án;

- Chưa tìm được nhà đầu tư đủ năng lực;

- Nguy cơ dự án đình trệ cho nhà đầu tư không vay vốn được;

- Người dân không giám sát được do hợp đồng bảo mật;

- Nhà nước phải gánh hậu quả cho nhà đầu tư;

- Dự án bị tư nhân trục lợi.

- Dự án BOT bị người dân phản đối;

- Dư luận xã hội không thiện cảm về BOT

- Cơ sở để xây dựng chính sách quản lý, triển khai, kiểm tra, đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu QLNN chưa đủ;

- Các mục tiêu xung đột nhau; không đạt được mục tiêu cuối cùng.

Do không xác định rõ mục tiêu cần đạt được

Do hạn chế về khung khổ pháp luật

Do không/chưa tính đến các bên có liên quan

**NGUYÊN NHÂN**

**RỦI RO**

**HẬU QUẢ**

Nguồn: Nhóm nghiên cứu

*Thứ ba,* rủi ro QLNN về BOT đường bộ tại Việt Nam chưa chú trọng tới sự tham gia, giám sát của người tiêu dùng, cộng đồng, những tổ chức xã hội bị ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp từ hoạt động đầu tư này. Đây chính là nguyên nhân dẫn tới việc thiết kế chính sách không đủ, thực thi và giám sát chính sách còn nhiều hạn chế tại Việt Nam.

Những vấn đề về rủi ro trong QLNN với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT được tóm tắt ở Hình 8. Tại Việt Nam, rủi ro trong QLNN đã phát sinh và gây ra những hậu quả về kinh tế, xã hội. Việc nhận biết và xác định được những nguyên nhân này rất quan trọng và là cơ sở để Đề tài đưa ra được các giải pháp chính sách sẽ được trình bày cụ thể trong Chương 3.

# Chương 3

# Một số đề xuất nhằm hạn chế rủi ro trong quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam trong thời gian tới

## 3.1 Bối cảnh

## 3.1.1 Bối cảnh quốc tế

Phát triển cơ sở hạ tầng ngày càng quan trọng trong việc duy trì và cải thiện năng lực cạnh tranh của các nền kinh tế trên toàn thế giới. Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) nhận định hoạt động đầu tư vào cơ sở hạ tầng có ý nghĩa then chốt trong thu hút FDI, tạo ra lợi thế cạnh tranh của các quốc gia trong dài hạn. Theo Trung tâm cơ sở hạ tầng toàn cầu (GIH)[[28]](#footnote-28) đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng là việc làm cần thiết để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế toàn cầu và khỏa lấp những thiếu hụt về cơ sở hạ tầng tại các nước phát triển và đang phát triển. GIH ước tính thế giới mỗi năm cần 3.700 tỷ USD đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên với chi tiêu hiện tại thì mức thiếu hụt nguồn tiền đầu tư cho CSHT lên tới 20%. Để đáp ứng các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc, nhằm đảm bảo tất cả người dân trên thế giới đều được tiếp cận với điện và nguồn nước sạch vào năm 2030, đầu tư vào cơ sở hạ tầng toàn cầu cần tăng lên tương đương 3,7% GDP trong thời gian từ nay đến năm 2030.

Theo nhận định của ADB, nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương là rất lớn. Để đáp ứng nhu cầu này thì khu vực Châu Á - Thái Bình Dương cần nguồn vốn đầu tư lên tới 8.000 tỷ USD trong giai đoạn 2015 - 2020. Trong bối cảnh các nền kinh tế đang nỗ lực củng cố tài khóa, tiết kiệm chi tiêu nhằm cắt giảm thâm hụt ngân sách, việc tìm kiếm các giải pháp tài chính ngoài nguồn ngân sách các quốc gia cho cơ sở hạ tầng là vấn đề cốt lõi để giải quyết "nút thắt" trong bài toán cơ sở hạ tầng.

Yêu cầu về những biện pháp huy động nguồn lực cho phát triển CSHT mang tính đổi mới và sáng tạo nhằm đáp ứng các yêu cầu phát triển ngày càng lớn. Các hình thức tài trợ mới hỗ trợ cho đầu tư phát triển CSHT đang được triển khai bao gồm chứng khoán hóa có bảo lãnh tài sản các khoản thu trong tương lai thị trường trái phiếu sử dụng nội tệ, các quỹ đầu tư thịnh vượng có chủ quyền và các trái phiếu phát hành cho cư dân sống ở nước ngoài. Theo đó, ngày càng có nhiều tổ chức tham gia vào tài trợ phát triển cho các nước đang phát triển, bao gồm các nhà tài trợ song phương, đa phương, các chương trình toàn cầu, các tổ chức phi chính phủ, các sáng kiến tư nhân và khu vực thương mại tư nhân (các ngân hàng thương mại, các quỹ đầu tư, các doanh nghiệp). Diễn biến các nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển cho thấy xét trên bình diện toàn cầu thì nguồn vốn ODA vẫn tương đối ổn định qua các năm và nguồn kiều hối ngày càng trở nên quan trọng với tăng trưởng. Tuy nhiên quan trọng nhất vẫn là các luồng vốn của khu vực tư nhân, bao gồm vốn đầu tư và vốn vay để thực hiện đầu tư nâng cấp hệ thống CSHT của các quốc gia.

Trong số các quốc gia mới nổi, Trung Quốc đang hiện thực hóa tham vọng nâng tầm ảnh hưởng nhằm thay đổi trật tự địa chính trị trên thế giới thông qua những khoản đầu tư khổng lồ vào cơ sở hạ tầng của các quốc gia đang phát triển. Một trong số những kế hoạch lớn đầy tham vọng của Trung Quốc là hiện thực hóa chính sách “Một vành đai, một con đường” thông qua đẩy mạnh đầu tư hạ tầng xây dựng mạng lưới cảng, đường ray, khu công nghiệp, v.v. Trong vòng 3 năm, Trung Quốc đã đầu tư khoảng 50 tỷ USD cho các quốc gia tham sáng kiến này. Nhận thức tầm quan trọng đặc biệt của mạng lưới CSHT để thúc đẩy kết nối mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu, ở khu vực Châu Á, Trung Quốc vẫn duy trì đầu tư lớn vào CSHT, đồng thời xúc tiến đầu tư phát triển CSHT mạnh mẽ cho các nước trong khu vực nhằm thực hiện Chiến lược “Một vành đai, một con đường (BRI)” đầy tham vọng thông qua khởi xướng thành lập Ngân hàng Đầu tư Cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB). AIIB được chính thức thành lập ngày 25/12/2015 và đặt trụ sở tại Bắc Kinh (Trung Quốc), AIIB là thể chế tài chính đa phương mới, cung cấp hỗ trợ tài chính cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng và kết nối khu vực châu Á. Ngân hàng này có số vốn cơ bản 100 tỷ USD, trong đó Trung Quốc, Ấn Độ và Nga là những cổ đông lớn nhất. Trung Quốc chiếm 30,34% cổ phần và nắm giữ 26,06% quyền biểu quyết.

Ở phạm vi khu vực, ASEAN hiện là nền kinh tế lớn thứ 6 trên thế giới và đang trên đà phát triển đạt vị trí 3 nền kinh tế dẫn đầu trước năm 2030. ASEAN hiện đang duy trì tỉ lệ tăng trưởng kinh tế đứng hàng đầu thế giới, nhưng đi kèm với yêu cầu của phát triển là sự thiếu hụt và yếu kém của cơ sở hạ tầng. Những lĩnh vực hạ tầng được chú trọng là hệ thống giao thông, năng lượng và những dự án có thể giúp kết nối các quốc gia trong khu vực và kết nối khu vực với các thị trường toàn cầu. Ngoài ra, các quốc gia ASEAN nhận ra rằng, nếu muốn cạnh tranh trong lĩnh vực thu hút đầu tư thì những lợi thế như giá lao động rẻ cũng sẽ là không đủ mà cần phải có một hệ thống cơ sở hạ tầng đủ chất lượng để thu hút các doanh nghiệp nước ngoài đặt nhà máy tại đất nước mình.

Theo ước tính của Ngân hàng Thế giới, cải thiện mạng lưới hạ tầng kết nối giao thông trong chuỗi cung ứng ASEAN sẽ giúp cắt giảm đáng kể chi phí nhập khẩu. Cơ sở hạ tầng được cải thiện mạnh mẽ đồng thời cũng mang lại lợi ích to lớn khi sản lượng thương mại ASEAN được dự báo tăng gần gấp đôi đạt mức 2.800 tỉ USD từ năm 2014 đến năm 2025 nhờ vào sức tiêu thụ gia tăng mạnh mẽ từ 57 triệu người thuộc tầng lớp trung lưu mới ước tính được hình thành trong thập niên tới.

Các quốc gia láng giềng của Việt Nam đang có những nỗ lực mạnh mẽ thu hút đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, tiêu biểu như Philippines. Năm 2015, Philippines đã đưa chủ đề phát triển cơ sở hạ tầng thành một trong bốn trụ cột của Kế hoạch hành động Cebu, tập trung vào các mục tiêu thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân thông qua các dự án theo hình thức đối tác công tư PPP, huy động nguồn tài trợ dài hạn dành cho cơ sở hạ tầng, nâng cao nhận thức về tầm quan trọng và khởi động các công cụ dài hạn hỗ trợ cho đầu tư dài hạn và tăng cường cơ sở hạ tầng toàn diện cho phát triển đô thị và kết nối khu vực. Vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng của Philippines trong năm 2017 ước chiếm 5,3% GDP, và dự kiến sẽ được nâng lên 7,4% vào năm 2022. Đầu tư lớn cho xây dựng cơ sở hạ tầng nhằm tạo xung lực thúc đẩy mạnh mẽ quá trình kiến tạo việc làm và tăng trưởng kinh tế của Philippines. Để cải thiện năng lực cạnh tranh và không bị tụt hậu lại so với khu vực và thế giới, Việt Nam cũng không còn cách nào khác ngoài việc phải hết sức nỗ lực thu hút các nguồn lực đầu tư để bổ sung cho nguồn lực eo hẹp từ ngân sách cũng như lấp các “lỗ hổng” sau khi nguồn vốn ODA giảm mạnh khi đã trở thành nước có thu nhập trung bình thấp.

## 3.1.2 Bối cảnh trong nước

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam giai đoạn 2011-2020 đã xác định cơ sở hạ tầng là một trong ba trụ cột chính nhằm hỗ trợ để đạt được mục tiêu chất lượng cao và phát triển kinh tế bền vững. Việt Nam đã đặt ra mục tiêu phát triển đến năm 2020 rất tham vọng, gồm cả mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và môi trường. Về kinh tế, Việt Nam đặt ra mục tiêu tăng trưởng GDP bình quân đạt 7-8%/năm. Đến năm 2020, GDP theo giá so sánh bằng 2,2 lần GDP năm 2010, tương ứng với đó là GDP bình quân đầu người theo giá thực tế đạt khoảng 3.000 USD. Bên cạnh đó là các mục tiêu về cơ cấu kinh tế, trong đó cơ cấu kinh tế công nghiệp và dịch vụ chiếm 85% GDP, sản phẩm công nghệ cao và sản phẩm ứng dụng công nghệ cao đạt khoảng 45% GDP, sản lượng công nghiệp chế tạo chiếm 40% tổng giá trị sản xuất công nghiệp. Mục tiêu về khoa học công nghệ và năng suất cũng khá tham vọng, với việc giảm tiêu hao năng lượng tính trên GDP 2,5-3%/năm, với năng suất đóng góp 35% vào tốc độ tăng trưởng.

Để hiện thực hóa những mục tiêu tham vọng nêu trên, yêu cầu về phát triển CSHT của Việt Nam là rất lớn, chiếm 60%-70% tổng nguồn lực cho phát triển của đất nước. Số liệu của Bộ KH&ĐT cho thấy, yêu cầu về nguồn lực tài chính cho phát triển CSHT trong giai đoạn 2011-2020 lên tới gần 300 tỷ USD. Trong đó, yêu cầu nguồn lực cho đầu tư CSHT giao thông chiếm 54,2% tổng vốn cho phát triển CSHT. Tiếp đó là điện lực, phát triển hạ tầng đô thị, cấp thoát nước, CSHT thông tin. Trong thời gian tới, theo tính toán của các chuyên gia thì Việt Nam cần tăng mức đầu tư lên 3,5 đến 4,5% GDP/năm nhằm đáp ứng nhu cầu vận tải và tăng trưởng kinh tế.

Nhận thức tầm quan trọng đặc biệt của hệ thống CSHT trong việc thực hiện các mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2010, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI đã ra Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 về Xây dựng hệ thống CSHT đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Theo đó, trong thập niên qua Việt Nam đã rất chú trọng phát triển CSHT, tổng đầu tư hạ tầng đã chiếm bình quân hơn 10% GDP, vượt qua khối các nền kinh tế Đông Á vốn nổi tiếng với mức đầu tư CSHT cao. Kết quả từ tỷ lệ đầu tư cao của Việt Nam đã nhanh chóng mở rộng khối lượng CSHT và cải thiện tiếp cận sử dụng, góp phần đáng kể vào sự thành công về tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước. Trong giao thông đường bộ, độ dài của mạng lưới đường bộ đã tăng hơn gấp đôi tính từ năm 1990, và chất lượng cũng cải thiện đáng kể. Trong những năm qua, Chính phủ Việt Nam đã duy trì mức đầu tư khoảng 3,1% GDP/năm cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, trong đó, đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ đạt trên 70%. Tuy nhiên, những kết quả phát triển CSHT còn thấp hơn nhiều mức mong đợi và CSHT kém phát triển và thiếu đồng bộ vẫn là một trong ba nút thắt (cùng với thể chế và nguồn nhân lực) cản trở tăng trưởng kinh tế cao và bền vững của Việt Nam. Theo báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2017-2018 của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF), CSHT của Việt Nam vẫn ở vị trí rất thấp, xếp hạng 79 trên 137 quốc gia và nền kinh tế trên thế giới (3,9 điểm). Xét trong khối nước ASEAN, Việt Nam chỉ đứng thứ 5 sau Singapore (hạng 2 trên thế giới), Malaysia (hạng 22), Thái Lan (hạng 43), Indonesia (hạng 52), chỉ hơn Philippines, Lào, Campuchia và Myanmar. Chất lượng CSHT tổng thể thì còn đáng lo ngại hơn, chỉ đạt 3,6 điểm, đứng ở vị trí 89/137quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới.

Đến nay, Việt Nam đã đi qua 2/3 quãng đường của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020, một số mục tiêu phát triển có tiến bộ tốt, trong khi nhiều mục tiêu kinh tế còn gặp nhiều khó khăn do những diễn biến không thuận lợi của kinh tế thế giới và môi trường kinh tế vĩ mô trong nước còn tiềm ẩn nhiều rủi ro. Các vấn đề như quá trình tái cấu trúc kinh tế của Việt Nam gặp nhiều cản trở, cổ phần hóa ì ạch, đặc biệt là áp lực nợ công tăng cao, ngân sách thâm hụt trầm trọng. Trong bối cảnh đó, để duy trì được mức đầu tư hiện tại từ ngân sách nhà nước cho phát triển hạ tầng đã là một nỗ lực lớn. Thêm vào đó, theo kế hoạch Việt Nam “tốt nghiệp” đối với nguồn vốn ODA vào khoảng cuối năm 2017. Cân đối cả hai nguồn này thì theo tính toán của các chuyên gia Việt Nam cũng chỉ có thể đáp ứng tối đa khoảng 50% nhu cầu vốn cho xây dựng CSHT. Như vậy phân nửa nhu cầu vốn phát triển CSHT phải được tìm kiếm từ các nguồn ngoài ngân sách, trong đó nguồn lực từ khu vực tư nhân đóng vai trò rất thiết yếu.

Trong thời gian qua, Việt Nam đã tích cực thực hiện quá trình mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế. Khởi đầu là việc gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) vào năm 1995 và tham gia Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), Việt Nam đã thực hiện nhiều cải cách trong nước nhằm hoàn thiện hệ thống chính sách thương mại, đặc biệt là các công cụ chính sách thương mại như thuế xuất khẩu, nhập khẩu, hạn ngạch, hạn ngạch thuế quan, v.v. Điểm mốc quan trọng thứ hai trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam là việc ký kết Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ (BTA) vào năm 2000. BTA với Hoa Kỳ đã mở ra nhiều cơ hội cho Việt Nam thúc đẩy xuất khẩu, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), đồng thời góp phần giúp Việt Nam định hướng hoàn thiện hành lang các quy định pháp lý để chuẩn bị gia nhập WTO. Tiếp đó gia nhập WTO vào năm 2007 được coi là cột mốc thứ ba trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Trong 11 năm đàm phán WTO, Việt Nam đã ban hành một khối lượng đồ sộ văn bản pháp quy trong nước, điển hình là Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, v.v.

Sau gia nhập WTO, Việt Nam đã chuyển sang một giai đoạn mới, từ hội nhập theo chiều rộng sang hội nhập theo chiều sâu, với những bước đi dài hạn trong việc lựa chọn các đối tác chiến lược. Đến nay, Việt Nam đang là thành viên tích cực của nhiều tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng của Việt Nam đã kích thích sự thay đổi tích cực hơn của cơ cấu xuất khẩu, chuyển dần từ sản phẩm thô sang công nghiệp chế biến và sản phẩm có hàm lượng công nghệ, giá trị gia tăng cao hơn, thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế theo hướng phát triển bền vững, tạo điều kiện cho nền kinh tế và các doanh nghiệp Việt Nam tiếp cận các yếu tố đầu vào như vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý, thay đổi tư duy sản xuất, làm ăn mới, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên quá trình hội nhập sâu rộng cũng cho thấy những lỗ hổng lớn trong mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong việc duy trì và nâng cao năng lực cạnh tranh khu vực và toàn cầu, trong đó đáp ứng nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng là một nhiệm vụ hết sức then chốt.

Quá trình cải cách và hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng của Việt Nam cũng khẳng định vai trò đặc biệt quan trọng của Nhà nước nhằm khắc phục những thất bại của thị trường, định hướng và gắn kết các yếu tố nền tảng để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong quan hệ kinh tế khu vực và quốc tế, trong đó đặc biệt quan trọng là cả 2 nhóm nhân tố gồm (i) hạ tầng “cứng” bao gồm hạ tầng cơ sở của nền kinh tế, đặc biệt là hạ tầng giao thông; và (ii) hạ tầng “mềm” bao gồm nguồn nhân lực và thể chế kinh tế. Trong các nỗ lực cải thiện hạ tầng “cứng”, Nhà nước rất chú trọng đến mô hình PPP, coi đây là hình thức đầu tư mà nhà nước bổ khuyết để khắc phục các thất bại thị trường, sử dụng phần vốn đầu tư từ ngân sách như “vốn mồi” để thu hút đầu tư tư nhân, qua đó góp phần thực hiện chức năng của Nhà nước trong quản lý kinh tế. Theo đó, nhà nước xác định đây là phương thức đầu tư quan trọng cần hoàn thiện khung pháp lý và nhân rộng các mô hình hiệu quả theo hướng nhà nước bù đắp cho nhà đầu tư phần hiệu quả kinh tế của dự án mang lại, nhưng không mang lại hiệu quả tài chính trực tiếp cho nhà đầu tư. Tư duy QLNN cũng đang chuyển biến tích cực theo hướng giảm thiểu can thiệp vào hoạt động của doanh nghiệp trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, cơ sở hạ tầng. Chính phủ đang nỗ lực giảm bớt vai trò của nhà nước trong nền kinh tế và khuyến khích tăng trưởng do khu vực tư nhân làm động lực, trong bối cảnh mức nợ công đang gia tăng và các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chi phối trong các dự án cơ sở hạ tầng. Trong lĩnh vực đối tác công tư, các quy định về đầu tư theo hình thức PPP đã được thể chế hóa lên một cấp độ cao hơn thông qua việc ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và Nghị định 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 hướng dẫn một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư

Năm 2016, Chính phủ tiếp tục thể hiện quyết tâm thúc đẩy đầu tư theo hình thức PPP thông qua việc ban hành Nghị định 16/2016/NĐ-CP quy định về sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong đó một trong sáu lĩnh vực được ưu tiên sử dụng vốn ODA là sử dụng làm nguồn vốn đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP.

Như vậy có thể nhận thấy, tăng cường chính sách thúc đẩy đầu tư tư nhân, cả trong và ngoài nước, tham gia vào phát triển CSHT ngày càng được quan tâm và được xem là một trong những giải pháp then chốt nhằm thu hút nguồn lực phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trong bối cảnh như vậy, QLNN có hiệu quả đầu tư theo hình thức PPP nói chung vào cơ sở hạ tầng, trong đó chủ yếu là hạ tầng đường bộ đóng vai trò quan trọng đảm bảo cho việc đạt được mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng cũng như phát triển kinh tế-xã hội.

## 3.1.3 Cơ hội

QLNN về đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực đường bộ tại Việt Nam có những cơ hội sau:

*Trước hết,* nhu cầu về hạ tầng đặc biệt là hạ tầng đường bộ hiện còn rất lớn trong khi đó khả năng đáp ứng về nguồn lực để phát triển lĩnh vực này từ khu vực công còn hạn chế. Trong thời gian tới, dự báo đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực đường bộ vẫn tiếp tục được sử dụng. Vì vậy, QLNN về đầu tư theo hình thức này sẽ là một hoạt động được nhà nước quan tâm điều chỉnh.

*Thứ hai,* quyết tâm chính trị của Chính phủ trong việc tạo ra một môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, khuyến khích phát triển kinh tế tư nhân là cơ hội cho sự tham gia của đối tác tư trong và ngoài nước trong hoạt động đầu tư nói chung và hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư nói riêng. Việc Chính phủ quyết định ưu tiên sử dụng ODA làm nguồn vốn đầu tư của Nhà nước trong thực hiện dự án PPP cho thấy sự cố gắng của cấp lãnh đạo để các dự án PPP nhanh được đi vào thực hiện, giảm bớt thời gian chuẩn bị dự án.

*Thứ ba*, sự phát triển của khoa học công nghệ mang lại những tiến bộ trong việc quản lý, tạo ra những công cụ hiệu quả cho nhà nước trong việc quản lý và giám sát hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Chẳng hạn, nhà nước có thể tận dụng sự phát triển của hệ thống internet để xây dựng các cổng thông tin, phổ biến, cập nhật kiến thức cho người dân, nhà đầu tư về những chủ trương, đường lối, chính sách liên quan tới đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong phát triển đường bộ; sử dụng những phương pháp mới trong giám sát tính hiệu lực hiệu quả của QLNN đối với lĩnh vực này; cập nhật thông tin cũng như khuyến khích các đối tác liên quan tới dự án cùng thực hiện giám sát hiệu quả của dự án, đánh giá ảnh hưởng của dự án tới các bên có liên quan đặc biệt là người dân; khuyến khích các đối tác trong hợp đồng đối tác công tư công khai thông tin một cách minh bạch bằng cách áp dụng khoa học công nghệ như áp dụng hệ thống xác định lưu lượng xe, thu phí tự động, v.v để từ đó nhà nước có thể tập hợp thông tin theo hệ thống làm căn cứ đưa ra những quyết định đúng đắn và phù hợp.

*Thứ tư,* nhu cầu công khai minh bạch và giám sát của người dân và xã hội ngày càng tăng cũng là một thuận lợi để QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Nhà nước có thể tận dụng sự giám sát của người dân khiến cho bộ máy QLNN, cơ quan QLNN nói chung và các cá nhân ra quyết định, những nhà hoạch định chính sách nói riêng có trách nhiệm với các quyết định quản lý của mình đặc biệt, trong những lĩnh vực dễ phát sinh tham nhũng trong đó có hình thức đầu tư BOT đường bộ.

## 3.1.4 Thách thức

QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực đường bộ, cụ thể là hợp đồng BOT gặp phải một số thách thức sau

*Thứ nhấ*t, bản thân đầu tư theo hình thức đối tác công tư là một loại hình đầu tư phức tạp gắn với nhiều rủi ro đặc biệt có những lo ngại liên quan tới tham nhũng và lợi ích nhóm. Theo IMF, các quốc gia có chỉ số thể chế quản trị Đầu tư công tốt ít áp dụng đầu tư theo hình thức đối tác công tư nói chung và BOT nói riêng. Bởi vậy, lựa chọn hình thức đầu tư BOT đường bộ đòi hỏi sự vững vàng và năng lực giỏi của đội ngũ cán bộ QLNN cũng như một hệ thống pháp luật minh bạch, ổn định và dễ tiên liệu.

*Thứ hai*, PPP nói chung và BOT đường bộ nói riêng là một hình thức mới được áp dụng tại Việt Nam trong thời gian chưa lâu, do đó kinh nghiệm QLNN chưa đủ và do đó dễ bị các đối tác lợi dụng những lỗ hổng và yếu kém trong QLNN.

*Thứ ba,* yêu cầu đòi hỏi phải công khai minh bạch trong QLNN giới đầu tư BOT đường bộ của người dân ngày càng mạnh mẽ đòi hỏi cơ quan QLNN phải áp dụng những biện pháp quản lý mới để đáp ứng nhu cầu này. Tuy nhiên, khả năng nắm thông tin yếu kém, việc chưa có thói quen và sự sẵn sàng chia sẻ thông tin sẽ là một trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu này của người dân, vô hình chung gây ra sự mất lòng tin cũng như bức xúc trong xã hội.

*Thứ tư,* định hướng của QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT lĩnh vực đường bộ còn chưa rõ ràng, dẫn tới các luồng chính sách để thực hiện QLNN trong lĩnh vực này chưa được xây dựng phù hợp.

*Thứ năm,* mặc dù việc sử dụng vốn ODA như một nguồn vốn của nhà nước trong thực hiện dự án PPP đã được quy định nhưng trên thực tế việc huy động vốn ODA cho dự án PPP tiềm năng trong giai đoạn tới có nhiều khó khăn. Việc huy động vốn vay cũng không thuận lợi.

*Thứ sáu*, khung khổ pháp lý để quản lý đầu tư theo hình thức BOT đường bộ chưa đầy đủ khiến cho QLNN thiếu công cụ để thực hiện quản lý, việc thực hiện các công cụ đã có sẵn chưa tốt.

*Thứ bảy*, QLNN đối với đầu tư theo hình thức BT lĩnh vực đường bộ chưa tính tới các bên có liên quan cũng như những ảnh hưởng có thể có của hoạt động đầu tư thời các đối tượng này.

## 3.2 Quan điểm, định hướng để giảm thiểu rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ

Quan điểm định hướng để giảm thiểu rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực đường bộ, cụ thể là loại hình BOT được Đề tài xác định như sau:

*Thứ nhấ*t, rủi ro trong QLNN về BOT đường bộ cần được quan tâm đến và xác định ngay từ ban đầu, lường trước những hạn chế không mong muốn về mặt chính sách gây ra và có những biện pháp đối phó nhằm tạo ra một môi trường thu hút đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng, đảm bảo phát triển kinh tế xã hội của đất nước cũng như duy trì được lợi ích của các bên có liên quan.

*Thứ hai,* QLNN về BOT đường bộ phải đảm bảo cho dự án được thực hiện theo thông lệ tốt quốc tế. Là một nước đang phát triển, môi trường pháp lý đang được hoàn thiện, quy trình thực hiện dự án BOT đường bộ cũng cần được hoàn thiện nhằm giảm thiểu rủi ro phát sinh trong quá trình thực hiện dự án.

*Thứ ba*, QLNN về BOT đường bộ phải phát huy tối đa nguồn lực trong nước và thu hút được nguồn lực ở nước ngoài, đảm bảo được sự cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế trong nước và quốc tế. Trên thực tế, đã có một số dự án BOT được đối tác nước ngoài quan tâm trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, sự tham gia của đối tác nước ngoài góp phần tăng tính cạnh tranh trong đấu thầu dự án, giúp cho tăng hiệu quả, tạo cơ hội tăng cường chất lượng và đảm bảo với thời gian, tiến độ thực hiện dự án.

*Thứ tư,* rủi ro trong quản lý nhà nước về BOT đường bộ cần phải được phân biệt với rủi ro trong quản lý dự án trong đó, rủi ro trong QLNN về bản chất khác với rủi ro của đối tác nhà nước trong dự án. Trong dự án BOT đối tác nhà nước có vai trò tương đương với đối tác tư nhân và cũng có những quyền và nghĩa vụ gắn với hợp đồng đối tác công tư. QLNN tạo ra môi trường pháp lý, đảm bảo lợi ích của các bên có liên quan tới dự án như người dân, người tiêu dùng với mục đích cuối cùng là phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo công bằng bình đẳng giữa các bên.

*Thứ năm*, QLNN về BOT lĩnh vực đường bộ cần phải quan tâm tới lợi ích của các bên có liên quan, không chỉ nhà đầu tư và đối tác nhà nước trong dự án mà còn người dân bị ảnh hưởng từ dự án, người sử dụng, các hiệp hội, v.v.

*Thứ sáu,* QLNN về BOT lĩnh vực đường bộ cần xác định rõ mục tiêu trước mắt và lâu dài từ đó có tác dụng những công cụ, biện pháp nhằm đạt được những mục tiêu đó. Các mục tiêu cần được chia ra là mục tiêu trước mắt mục tiêu lâu dài trong đó mục tiêu lâu dài hay mục tiêu cuối cùng là những mục tiêu quan trọng nhất. Giả sử một dự án BOT đường bộ mang lại lợi ích ngay trước mắt cho nhà đầu tư nhưng lại ảnh hưởng tới môi trường, nếu sự phát triển bình đẳng, tới cộng đồng có nghĩa là dự án này mặc dù không có rủi ro trong quản lý dự án (dự án không bị thua lỗ) nhưng lại gây ra rủi ro trong QLNN thì cũng không được xem xét chấp nhận.

*Thứ bảy*, QLNN về BOT đường bộ cần có một cơ chế thu thập thông tin đầy đủ tạo cơ sở cho việc ra quyết định đúng đắn, giảm thiểu rủi ro trong quá trình thực hiện.

*Thứ tám,* BOT cũng chỉ nên được coi là nguồn vốn bổ sung chứ không nên coi là nguồn vốn chính trong phát triển CSHT đường bộ.

## 3.3. Một số khuyến nghị chính sách

Rủi ro trong QLNN đối với hình thức đầu tư BOT lĩnh vực giao thông đường bộ khá đa dạng và phức tạp đòi hỏi phải nhận diện để từ đó có những giải pháp chính sách.

Rủi ro trong QLNN đối với hình thức đầu tư BOT đường bộ đã được đề tài chia thành ba nhóm: (i) rủi ro định hướng của QLNN về BOT đường bộ chưa rõ, (ii) rủi ro công cụ quản lý thiếu, sử dụng công cụ QLNN chưa tốt; và (iii) rủi ro QLNN hướng đến một số đối tượng mà không tính đến các bên có liên quan khác. Vì vậy các đề xuất, khuyến nghị chính sách cũng được chia thành ba nhóm tương ứng.

***Nhóm 1: Xác định rõ định hướng của QLNN đối với hình thức đầu tư BOT lĩnh vực giao thông đường bộ***

Trước hết, nhà nước cần xác định rõ định hướng của QLNN, cụ thể là mục tiêu cần đạt được trong quá trình phát triển đầu tư theo hình thức BOT đường bộ.  Ngoài những mục tiêu cần đạt được từ phía nhà nước như thu hút đầu tư, giảm gánh nặng ngân sách phải cân nhắc tới việc đáp ứng nhu cầu của người sử dụng đường bộ như khả năng tiếp cận dịch vụ, chi phí phải trả hợp lý và chấp nhận được. Quan trọng hơn, thông qua những *mục tiêu trung gian* như thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, cần phải đạt được mục tiêu cao nhất là phát triển kinh tế-xã hội đảm bảo công bằng trong xã hội, cải thiện phúc lợi công cộng.  Vì vậy, cho dù những *mục tiêu trước mắt* có thể đạt được như mục tiêu về doanh thu, thu hút đầu tư thì về lâu dài vẫn phải đảm bảo *mục tiêu trung gian* và *mục tiêu cuối cùng*. Nếu mục tiêu cuối cùng không đạt được có nghĩa là QLNN trong lĩnh vực này hoặc thất bại. Mặt khác, trong quá trình phát triển giao thông đường bộ theo phương thức BOT, luôn luôn hình thành những nhóm người được lợi và những nhóm người gặp bất lợi.  Để giảm thiểu rủi ro của QLNN trong vấn đề này, cần có những biện pháp đảm bảo sự công bằng,  chuyển một phần lợi ích của những người được lợi sang bù đắp cho nhóm người bị thiệt hại, nhằm cải thiện tổng phúc lợi của xã hội.

***Nhóm 2: Hoàn thiện về xây dựng và thực thi khung khổ pháp luật-công cụ của QLNN đối với hình thức đầu tư BOT lĩnh vực giao thông đường bộ***

**Những khuyến nghị mang tính tổng thể trong hoàn thiện khung khổ pháp luật:**

*Thứ nhất,* một khung khổ pháp luật đầy đủ có hiệu lực là cơ sở để QLNN thực hiện các công cụ quản lý của mình. Mặc dù các thông lệ tốt quốc tế chỉ mang tính khuyến khích các quốc gia thực hiện, và không phải cứ áp dụng y nguyên các thông lệ này là sẽ thành công tại tất cả các nước bởi mỗi nước có một đặc điểm thể chế, trình độ phát triển kinh tế-xã hội khác nhau nhưng những kinh nghiệm này cũng đáng để Việt Nam tham khảo. Đối với hình thức đầu tư BOT đường bộ, khung khổ pháp luật nên được tiếp tục phát triển theo hướng đảm bảo cho dự án BOT được thực hiện theo thông lệ tốt quốc tế. Theo đó, trước hết, nhà hoạch định chính sách cần bổ sung các quy định còn thiếu trong chu trình dự án BOT đường bộ là giai đoạn *Thẩm định độc lập* và giai đoạn *Đánh giá khi kết thúc dự án*. Song song với công việc này, các quy định hiện có cần được thực hiện nghiêm túc.

*Thứ hai,* xây dựng được Luật PPP- khung pháp lý duy nhất và cao nhất về PPP sẽ giúp nâng cao cơ sở pháp lý của các quy định, xử lý các nội dung chồng chéo giữa các luật, bổ sung các quy định còn thiếu sẽ giúp hình thức PPP nói chung và hợp đồng BOT nói riêng. Hiện nay, khung pháp lýcủa QLNN về BOT đường bộ hiện nay 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 văn bản luật khác. Với việc xây dựng Luật PPP, đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT không phải chịu ảnh hưởng và bị điều chỉnh bởi những luật khác, góp phần hạn chế rủi ro thay đổi chính sách, một trong những điều kiện quan trọng để thu hút các nhà đầu tư trong nước và quốc tế tới đầu tư theo mô hình PPP tại Việt Nam.

*Thứ ba,* QLNN cần tăng cường vai trò của mình trong việc thanh kiểm tra trong các hoạt động của BOT, đặc biệt là cơ quan QLNN tham gia với vai trò là đối tác “công” trong đối tác công tư. Mặc dù trên thế giới, việc ủy quyền cho nhà đầu tư thực hiện hầu hết các giai đoạn từ thiết kế, thi công, vận hành nhưng với điều kiện tại Việt Nam, QLNN vẫn cần kiểm tra, giám sát hoạt động của đầu tư theo hình thức BOT như một hoạt động đầu tư công, tức là phải đảm bảo cung cấp dịch vụ công cho xã hội, đáp ứng được nhu cầu của người tiêu dùng, tăng phúc lợi cho xã hội. Như vậy sẽ tránh được tình trạng nhiều dự án cung cấp dịch vụ BOT thành công về mặt quản lý dự án (chủ đầu tư thu lợi) nhưng thất bại về mặt QLNN (người tiêu dùng phản đối gay gắt, tẩy chay).

*Thứ tư,* mô hình tổ chức bộ máy QLNN về BOT đường bộ, Bộ GTVT cần thực hiện nhiệm vụ QLNN điều hành trung tâm và cân nhắc tới quyền lợi của tất cả các bên có liên quan như nhà đầu tư, người tiêu dùng. Xét về tổng thể, có thể cân nhắc tới việc xây dựng một cơ quan độc lập như trường hợp của Hàn Quốc đã thực hiện để theo dõi, giám sát, thẩm định tất cả các dự án PPP nói chung trong đó bao gồm cả dự án BOT đường bộ. Cơ quan này cần có sự độc lập và không thuộc một bộ chủ quản ngành dọc để đảm bảo sự độc lập trong việc ra các quyết định.

*Thứ năm*, khuyến khích sự tham gia giám sát đầu tư theo hình thức PPP nói chung và BOT đường bộ nói riêng của các thành phần trong xã hội như Quốc hội, Chính phủ, các tổ chức xã hội, người dân, truyền thông.

**Những khuyến nghị cụ thể theo từng giai đoạn của chu trình dự án BOT**

*Thứ nhất, trong giai đoạn Lập quy hoạch:*

* Xây dựng quy hoạch tổng thể hạ tầng giao thông đường bộ có tính tới sự hỗ trợ của các quy hoạch hạ tầng giao thông khác.
* Quy hoạch hạ tầng giao thông đường bộ cần phải ổn định trong thời gian đủ dài làm căn cứ kêu gọi và xây dựng các dự án BOT trong lĩnh vực này bởi các dự án BOT có thời gian kéo dài từ 20 tới 30 năm. Bởi Luật Quy hoạch mới được thông qua nên các quy hoạch ngành, trong trường hợp cụ thể này là quy hoạch về giao thông cũng cần được xem xét thống nhất với quy định của Luật Quy hoạch.
* Quy hoạch hạ tầng giao thông phải theo hướng có ràng buộc về ngân sách.

*Thứ hai, trong giai đoạn Thẩm định ban đầu, lựa chọn bước đầu các dự án để tiếp tiếp nghiên cứu khả thi*

* Theo điều 15 Nghị định 15, mặc dù các tiêu chí đặt ra Việt Nam đã có nhưng việc lựa chọn dự án ưu tiên là một vấn đề phức tạp cần được thực hiện theo cả các phương pháp định tính và định lượng khoa học, trong đó đặc biệt quan trọng là xây dựng các tiêu chí cụ thể có thể định lượng so sánh được để từ đó làm căn cứ khoa học sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư khiến các bên liên quan (cơ quan QLNN, nhà đầu tư) hoàn toàn có thể có những biện luận định tính để bảo vệ sự cần thiết đầu tư dự án.

*Thứ ba, trong giai đoạn Cơ quan ký kết hợp đồng thực hiện thẩm định và hoàn thành nghiên cứu khả thi (FS)*

* Tăng cường năng lực cho cơ quan thẩm định dự án cũng như xây dựng một hệ thống thông tin cập nhật làm căn cứ cho công tác thẩm định.
* Cần quy định nội dung thẩm định đối với dự án PPP (Điều 17, Nghị định 15). (Mặc dù việc thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án đối với các dự án PPP có sử dụng vốn nhà nước quy định nội dung phê duyệt chủ trương sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP)

*Thứ tư, trong giai đoạn Thẩm định dự án độc lập*

* Cần có quy định về thẩm định độc lập, trong đó quy định lựa chọn những cơ quan độc lập và có uy tín cho hoạt động này. Các tổ chức trong nước và nước ngoài có uy tín có thể được lựa chọn cho hoạt động này.

*Thứ năm, trong giai đoạn Dự án được đấu thầu*

* Áp dụng đấu thầu cạnh tranh cho các dự án đường bộ theo phương thức BOT nhằm lựa chọn ra nhà đầu tư phù hợp nhất, có năng lực, đảm bảo chất lượng và tiến độ công trình. Chấm dứt hoạt động chỉ định thầu vì không tạo ra môi trường cạnh tranh và do đó không thu hút được đối tác tư nhân có năng lực phù hợp để thực hiện (Điều 29 Nghị định 15).
* Điều chỉnh quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu theo hướng tăng tỷ lệ vốn chủ sở hữu một cách hợp lý để tránh trường hợp các nhà đầu tư chủ yếu dựa vào vốn vay ngân hàng vì thực tế nhiều nhà đầu tư tham gia dự án có số vốn quá thấp, chỉ đáp ứng 10-15% tổng vốn đầu tư.

*Thứ sáu, trong giai đoạn Thông báo trúng thầu, đàm phán với đối tác tư nhân, ký hợp đồng dự án*

* Minh bạch hóa các điều khoản trong hợp đồng BOT tạo điều kiện cho các bên có liên quan trực tiếp cũng như các bên gián tiếp liên quan tới dự án có thông tin  và giám sát hoạt động này.
* Thống nhất một văn bản pháp luật chung để quy định cho đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT.

*Thứ bảy, trong Giai đoạn trước khi xây dựng, thiết kế dự án*

* Chủ động giám sát việc thiết kế trạm thu phí đường bộ BOT do đối tác tư nhân thực hiện kết hợp với lấy ý kiến cộng đồng tại nơi xây dựng đường bộ;
* Chủ động giám sát hoạt động thu thuế phí, mức thu thuế phí và có những điều chỉnh phù hợp cũng như những quy định ranh giới thu phí; áp dụng khoa học công nghệ hiện đại nhằm theo dõi hoạt động này

*Thứ tám, trong giai đoạn Giám sát thực hiện khi Nhà đầu tư tổ chức thực hiện dự án*

* Có cơ chế kiểm tra, giám sát phù hợp với điều kiện của Việt Nam về hoạt động của nhà đầu tư trong giai đoạn tổ chức thực hiện của dự án tránh trường hợp tổng mức đầu tư dự án BOT bị “thổi phồng” (Điều 47 Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

*Thứ chín, trong giai đoạn Hoàn thành dự án và đưa vào khai thác sử dụng*

* Xây dựng chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán (Điều 53 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP). Đồng thời quy định rõ các công trình chưa quyết toán thì chưa được thu phí nhằm đảm bảo tính minh bạch của dự án, giảm thiểu sự phản đối của người sử dụng.
* Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật quy định việc giám sát các hoạt động thu tại các trạm thu phí; ứng dụng công nghệ hiện đại để theo dõi và giám sát doanh thu.
* Xây dựng cơ chế bảo lãnh, trợ giá cho nhà đầu tư trong trường hợp không đủ lưu lượng phương tiện lưu thông trên đường cao tốc;
* Xây dựng các chế tài về việc (i) 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, (ii) trách nhiệm của nhà đầu tư đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành, (iii) 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 QLNN. (iv) trách nhiệm của cơ quan QLNN trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo hợp đồng BOT

*Thứ mười, trong giai đoạn Đối tác tư nhân chuyển giao lại dự án cho nhà nước*

* Xây dựng quy định về trách nhiệm của nhà đầu tư đảm bảo chất lượng công trình khi vận hành và bàn giao cho nhà nước;
* Xây dựng quy định về cách xử lý khi nhà đầu tư trả lại dự án dù chưa hết thời hạn khai thác do nhà đầu tư không đạt mục tiêu ban đầu đề ra về doanh thu. Định rõ cơ chế phân bổ rủi ro giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân ngay từ trước khi ký hợp đồng dự án.

*Thứ mười một, trong giai đoạn Theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư, so sánh hiệu quả kinh tế-xã hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định*

* Xây dựng quy định về đánh giá tác động của dự án, hiệu quả được xác định bao gồm cả những hiệu quả về mặt kinh tế cũng như xã hội
* So sánh so sánh hiệu quả kinh tế-xã hội thực tế với hiệu quả theo thẩm định của dự án

***Nhóm 3: Những đề xuất khuyến khích sự tham gia và giám sát của các đối bên có liên quan đối với hình thức đầu tư BOT lĩnh vực giao thông đường bộ***

*Thứ nhất,* trong xây dựng quy hoạch bắt buộc có sự tham vấn của các bên liên quan tới dự án xây dựng cơ sở hạ tầng. Cụ thể là bắt buộc tham khảo ý kiến của người dân tại địa phương có cơ sở hạ tầng, người sử dụng, chính quyền địa phương, hiệp hội, doanh nghiệp, hội nông dân.

*Thứ hai,* thực hiện đầy đủ, thực chất việc tham vấn công chúng nói chung và trong hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông nói riêng:

* Thời gian và phạm vi tham vấn nên điều chỉnh phù hợp. Điều chỉnh thời gian tham vấn ý kiến của cá nhân và tổ chức bị ảnh hưởng trong Luật ban hành văn bản pháp luật 2015 để người dân có đủ thời gian nhận biết, nghiên cứu và góp ý kiến;
* Cung cấp thông tin đầy đủ, có tính liên kết, bao gồm cả các hướng dẫn tìm thông tin nào ở đâu;
* Xây dựng khung pháp lý về việc các cơ quan công quyền cần phản hồi các đóng góp của người dân như thế nào nhằm khuyến khích người dân tham gia;
* Nâng cao nhận thức của người dân ở cấp cộng đồng về quyền được tham gia của mình. Sửa đổi Nghị định 84/2015/NĐ-TTg về giám sát và đánh giá đầu tư theo hướng đơn giản hóa quy định cơ chế thành lập và vận hành các Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng nhằm khuyến khích người dân tham gia.

*Thứ ba,* sửa đổi các quy định về hợp đồng BOT tại Việt Nam theo hướng minh bạch thông tin đến tất cả các bên liên quan, tăng sự giám sát, hạn chế lãng phí nguồn lực và các cuộc phản đối nhà đầu tư trong quá trình thực hiện.

# Kết luận

Trước nhu cầu ngày càng tăng về cơ sở hạ tầng đường bộ cho phát triển kinh tế trong bối cảnh nguồn ngân sách hạn hẹp, đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP được coi như một giải pháp thức thời bởi khả năng tận dụng nguồn vốn, kinh nghiệm quản lý, và công nghệ từ đối tác tư nhân. Thực tế đã chứng minh, QLNN đối với đầu tư theo hình thức này gặp phải những rủi ro khác với rủi ro trong quản lý dự án.  Đề tài này thực hiện nghiên cứu về rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực giao thông đường bộ.

Ở chương 1, Đề tài đã làm rõ khái niệm, tìm hiểu lý luận, nội dung về đầu tư theo hình thức PPP, QLNN, rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức này. Đề tài đã tìm hiểu quy trình dự án BOT đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế. Các loại rủi ro trong QLNN theo ba nhóm cũng được đề tài phân tích. Những kinh nghiệm quốc tế trong QLNN về đầu tư theo hình thức PPP cũng được tiến hành tìm hiểu và qua đó đề tài đã rút ra được những bài học về trong QLNN đối với hình thức đầu tư này.

Trong Chương 2, Đề tài tìm hiểu thực trạng đầu tư, khung pháp lý, bộ máy của QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam (cụ thể là dự án BOT). Đề tài đã so sánh các yêu cầu về QLNN về BOT đường bộ theo thông lệ tốt quốc tế với thực trạng quy định pháp luật của Việt Nam một cách hệ thống gắn với 11 giai đoạn của chu trình dự án BOT đường bộ.  Đóng góp của đề tài được thể hiện qua việc nhận diện rủi ro của QLNN theo ba nhóm nội dung đã được xác định theo khung phân tích áp dụng cho trường hợp Việt Nam. Đề tài cũng chỉ ra rằng, những rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam xuất hiện nhiều và chưa được quan tâm đầy đủ.

Chương 3 trình bày bối cảnh, cơ hội, thách thức, quan điểm và định hướng đối với QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam và đưa ra các Khuyến nghị dựa trên những phân tích ở Chương 2.  Các khuyến nghị trong chương 3 bao gồm những khuyến nghị về định hướng, khung khổ pháp lý, và đối tượng liên quan của QLNN.

Tóm lại, bảy đóng góp của đề tài như sau:

*Thứ nhất*, phát hiện và bước đầu xây dựng khái niệm về rủi ro trong QLNN dựa trên quan điểm độc lập với quản lý dự án, từ đó nhấn mạnh tầm quan trọng của nhận biết sự khác biệt về rủi ro trong QLNN về đầu tư BOT đường bộ với rủi ro trong quản lý dự án;

*Thứ hai,* tìm hiểu một số kinh nghiệm về rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư;

*Thứ ba,* bước đầu hình thành nên một khung phân tích về rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đường bộ (tập trung vào hợp đồng BOT);

*Thứ tư,* tìm hiểu và xác định chu trình dự án BOT gồm 11 bước theo thông lệ tốt quốc tế, các yêu cầu đối với QLNN trong từng khâu của chu trình này; so sánh quy định pháp luật tại Việt Nam với các yêu cầu về QLNN theo thông lệ tốt quốc tế, chỉ ra những điểm chưa đủ, còn thiếu của quy định tại Việt Nam;

*Thứ năm*, tìm hiểu và chỉ ra những hạn chế về khung pháp lý, bộ máy QLNN về BOT đường bộ tại Việt Nam.

*Thứ sáu,* nhận diện rủi ro trong QLNN đối với BOT đường bộ tại Việt Nam, tìm hiểu nguyên nhân và hậu quả của các loại rủi ro này;

*Thứ bảy*, chỉ ra những đề xuất chính sách cần thiết liên quan tới giảm thiểu rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực đường bộ.

Trong khuôn khổ một đề tài cấp bộ, nhóm nghiên cứu đã cố gắng xây dựng một khái niệm, khung phân tích chung cho vấn đề rủi ro trong QLNN cũng như đã nhận diện rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT lĩnh vực giao thông đường bộ từ đó đề xuất các giải pháp. Trong khuôn khổ đề tài, nội dung tìm hiểu về rủi ro trong QLNN đối với các loại hình hợp đồng khác trong hình thức đối tác công tư như BT, BTL, BLT, O&M, BOO, BTO còn chưa thực hiện được. Đây có thể coi là dư địa cho các nghiên cứu tiếp theo./.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

**Tiếng Việt**

ADB (2008) *Sổ tay Mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân*

Bảo Ngọc, (2017), Lộ bằng chứng BOT Cai Lậy tay không bắt giặc, Báo Đất Việt tại <http://baodatviet.vn/chinh-tri-xa-hoi/tin-tuc-thoi-su/lo-bang-chung-bot-cai-lay-tay-khong-bat-giac-3348456/>

Bộ Giao thông Vận tải (2015), *Đề án xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông giai đoạn 2016-2020*

Đặng Thị Hà (2013). Huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam. Luận án Tiến sĩ. Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.

1. Đoàn Loan (2017) 35 dự án BOT được giảm phí, *Báo VNexpress* tại <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/giao-thong/35-du-an-bot-duoc-giam-phi-3685513.html> truy cập ngày 15/11/2017

Hồ Công Hòa [(2011), “Mô hình hợp tác công tư-giải pháp tăng nguồn vốn,](http://ambn.vn/?mod=product&task=search&keyword=%282011%29,%20%E2%80%9CM%C3%B4%20h%C3%ACnh%20h%E1%BB%A3p%20t%C3%A1c%20c%C3%B4ng%20t%C6%B0-gi%E1%BA%A3i%20ph%C3%A1p%20t%C4%83ng%20ngu%E1%BB%93n%20v%E1%BB%91n,&price=0&catid_pro=0&submit=T%C3%8CM%20KI%E1%BA%BEM&radio=all) công nghệ và kỹ năng quản lý của tư nhân cho các dự án môi trường ở Việt Nam”, T*ạp chí Quản lý Kinh tế,* (40).

Huỳnh Thế Du, (2015), *Nguồn vốn và cách thức phát triển hạ tầng giao thông ở Việt Nam nhìn từ các kinh nghiệm quốc tế*, Kỷ yếu hội thảo BIDV

Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), *Hợp tác công - tư (Public private partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận án tiến sỹ

1. Ngân hàng Thế giới (2013). *Đánh giá khung tài trợ cho CSHT địa phương ở Việt Nam*.
2. Ngọc Bích (2017) Điều hành, quản lý và sử dụng các dự án BOT giao thông: Những bất cập và giải pháp, *Trang điện tử* *Kiểm toán nhà nước* tại <http://www.sav.gov.vn/4946-1-ndt/dieu-hanh-quan-ly-va-su-dung-cac-du-an-bot-giao-thong-nhung-bat-cap-va-giai-phap.sav> truy cập ngày 15/11/2017

Nguyễn Hữu Thiện (2016), Vì sao những con voi chui lọt lỗ kim, *Thời báo Kinh tế Sài gòn*

Nguyễn Ngọc Hà và Trần Nam Trung (2015). Bài học từ thực tiễn triển khai mô hình PPP tại Mỹ và Australia. Tạp chí Tài chính số 2 – 2015.

1. Nguyễn Thế Trọng (2014). Cơ chế tài chính thu hút đầu tư PPP. *Trang điện tử của Bộ Giao Thông Vận tải* tại Truy cập 16/11/2017
2. Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2015). *Đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam.* Nxb. Đại học Kinh tế quốc dân. Hà Nội, 2015.

Nguyễn Thị Thu Trang (2015). Một số kinh nghiệm triển khai dự án hợp tác công tư. Tạp chí Tài chính số 6 - 2015

1. Nhữ Trọng Bách (2014), “Hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính* số (08)123
2. Phạm Quốc Trường (2014), Khung chính sách cho mô hình hợp tác công tư ở Việt Nam, *Tạp chí Tài chính* số 9-2014
3. Phạm Thiên Hoàng (2015) *Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng hướng đến năm 2020*, Đề tài cấp bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Phạm Thiên Hoàng, Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Thị Hoa Ly, Nguyễn Thị Ngọc Anh, Đào Xuân Tùng Anh, Phạm Phú Minh và Đặng Thị Xuân (2015). Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng hướng đến năm 2010. Viện Nghiên cứu QLKT Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ.

1. Phan Thị Bích Nguyệt, “PPP- Lời giải cho bài toán vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, 2013
2. Quang Chung (2017) “Góc khuất sau các dự án BOT”, *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*

Thân Thanh Sơn (2015), *Phân bổ rủi ro trong hình thức PPP phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam,* Luận án tiến sĩ

Thu Hương (2017). Các dự án BOT đã giúp Bangkok và Đài Loan "lột xác" nhưng khiến Mexico khốn đốn như thế nào?. *Báo Café.vn* [http://cafef.vn/bai-hoc-tu-cau-chuyen-thanh-bai-trong-cac-du-an-bot-o-cac-nuoc-20170818104949821.chn]. Truy cập 15/11/2017.

Trần Thị Tố Linh (2013) *Huy động nguồn lực tài chính từ kinh tế tư nhân nhằm phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ

Ủy ban kinh tế của Quốc hội và UNDP, *Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*; Nhà xuất bản Tri thức, 2014

Ủy Ban Thường vụ Quốc hội (2017), Báo cáo kết quả giám sát Việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT)

Việt Thắng (2014). Kinh nghiệm thực hiện dự án PPP tại Ấn Độ. [http://baodauthau.vn/dau-tu/kinh-nghiem-thuc-hien-du-an-ppp-tai-an-do-13740.html]. Truy cập 26/11/2017.

Vụ Pháp chế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011) “*Hoàn thiện khung pháp lý về hợp tác giữa nhà nước và tư nhân*”, 2011

**Tiếng Anh**

1. ADB (2008) *Public Private Partnership Handbook,* ADB
2. ADB, Asian Toll Road Development Program (1999) Review of Recent Toll Road Experience in Selected Countries and Preliminary Tool Kit for Toll Road Development
3. Akintoye A., Craig T & Eamon F, (1998), Risk analysis and management of Private Finance Initiative projects, *Engineering, construction and Management* 5/1, 9-21.
4. Al-Bahar J. F. (1989), *Risk Management in Construction Projects: a systematic Analytical Approach for Contractors*. PhD Thesis, University of California, Berkeley, pp 6-27
5. [Alfredo P.](http://www.adbi.org/viewcontact.php?contactid=118) – Tokyo(12/2007),“FDI and PPP: Experience in the Philippines”;
6. APEC (2015). Guidebook on PPP Frameworks in APEC region. [<http://aprcenter.ru/Guidebook_July2015.pdf>]. Accessed 17 October 2017.
7. Batley R. (1996), Public-Private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*, 33(4-5), 723-751
8. Cartlidge, D. (2006), “*Public Private Partnerships in Construction*”, Taylor & Francis, London.
9. Cuttaree, V.; Mandri-Perrott, Cledan. 2011. Public-Private Partnerships in Europe and Central Asia : Designing Crisis-Resilient Strategies and Bankable Projects. World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2274 License: CC BY 3.0 IGO.”
10. Darvish H., Zou P.X.W. Loosemore M. and Zhang GM. (2006) Risk management, balance of interest and value for money for PPP projects: literature review and case studies, Proceeding of CRIOCM2006 International research symposium on Advancement of construction management and real estate, 3 – 5 Nov, 2006, Beijing China, pp 546~557
11. Fischer K, Jungbecker A, Alfen W. H. (2006), The emergence of PPP Task Forces and their influence on project delivery in Germany, *International Journal of Project Management* 24 539–547
12. Gidman P., Blore I., Lorentzen J. & Schuttenbelt P. (1998), Public-Private Partnership in Urban Infrastructure Services. UMP Working Paper Series 4, Nairobi: UNDP/Habitat/Word Bank. pp. 12-36, <http://www.ndp.org/pppue/>.
13. Grimsey, D. and Lewis, M.K., (2002) ‘Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects’, *International Journal of Project Management*, 20:107-118

Hill, A. (2011). Foreign Infrastructure Investment in Chile: The Success of Public–Private Partnerships through Concessions Contracts. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vo.21 Issue 1

1. Jones A. G., Pisa A. R., (2000), Public private partnerships for urban land development in Mexico: a victory for hope versus expectation, *Habitat International* 24 1-18
2. Kim K. H. (1997), Improving local government finance in a changing environment. *Habitat International*, 21(1), 17-28
3. Klein, M. U.. 2015. Public-private partnerships : promise and hype. *Policy Research working paper*; no. WPS 7340. Washington, D.C. : World Bank Group.
4. Lemos T., Eaton D., Betts M, Almeida L T (2004), Risk management in the Lusoponte concession- a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal, *International Journal of Project Management* 22 63-73;
5. Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C.(2005) The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, *International Journal of Project Management,* 23 25-35;
6. Li J. and Zou P.X.W. (2008), “Risk Identification and Assessment in PPP Infrastructure Projects Using Fuzzy Analytical Hierarchy Process and Life-Cycle Methodology” *Australian Journal of Construction Economics and Building*, 8(1), 32-46
7. Morgan, P. (1998). “Background paper on capacity development and public private partnerships.” *Mimeography*
8. OECD (2012) *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* access online at <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>, last access December 15, 2017
9. Payne G. (1999), *Public/Private partnerships in land for housing*, In G. Payne, Making common ground: public/private partnerships in the provision of land for housing, (pp. 1-16). London: Intermediate Technology Publications
10. PMBOK (2004), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge, pp, 111-122*, Project Management Institute, PMBOK, USA
11. PPIAF (2014). Institutional investment in infrastructure in emerging markets and developing economies. Public - Private Infrastructure Advisory Facility, World Bank, 2014. [<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf>]. Accessed 19 October 2017.

Skilling, H. and Booth, K. (2007) *Handbook of Public Private Partnership*

1. Torres De Mastle, C.; Encinas, J.; Farquharson, E.; Yescombe, E. R. (2011). *How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets.* Washington, DC: World Bank.
2. UNCHS (1993), Public/private partnership in enabling shelter strategies. UNCHS
3. UNCITRAL (2000) *Guidance on PPP*

United States of America, Department of Transport, Federal Highway Administration (2007), Exhibit 2.2 *Global Road-Related PPP Projects by Contract Type*  - 1985-2004 tại <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf>

1. Wang S.Q. et al, (2000) Evaluation and management of foreign Exchange and revenue risks in China’s BOT projects, *Construction Management and Economics* 18, 197-207;
2. World Bank (2016a). *Road Concession Risk Matrix*, online at <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/road-concession-risk-matrix>, last access on December 15, 2017
3. World Bank (2016b). *Toolkit for PPP*
4. World Bank, Washington, DC; Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines; Inter-American Development Bank, Washington, DC. (2014) *Public-Private Partnerships: Reference Guide*, Version 2.0.

1. Có thể kể đến các văn bản như Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam, Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2011-2020, Nghị quyết số 13-NQ/TW của Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Nghị quyết số 05/NQ-TW của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế. [↑](#footnote-ref-1)
2. Theo Huỳnh Thế Du (2015), rong giai đoạn 1987-1995, Mexico đã triển khai 52 dự án đường bộ theo hình thức PPP và mỗi dự án này đều có một con đường không thu phí chạy song song. Tổng số vốn tư nhân cam kết đến 9,9 tỷ USD. Quá trình thực hiện làm vốn đầu tư tang 25% so với dự toán trong khi nguồn thu phí thấp hơn 30% so với dự báo (chỉ có 5/52 dự án có nguồn thu bằng hoặc cao hơn dự báo). Hậu quả là phí tang từ 2 lên 17 cent/km. Chính phủ Mexico phải thu hồi 23 dự án và phải trả các ngân hàng Mexico gần 5 tỷ USD và các công ty xây dựng khoàng 2,6 tỷ USD [↑](#footnote-ref-2)
3. Dự án Nghi Sơn - Cầu Giát tăng vốn hơn 1.200 tỉ đồng, dự án Hà Nội - Bắc Giang tăng hơn 800 tỉ đồng, dự án đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng tăng gần 25.000 tỉ đồng, hoặc dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình khoảng 6000 tỉ đồng [↑](#footnote-ref-3)
4. Dự án BOT cao tốc Pháp Vân - Cầu Giẽ; BOT Cai Lậy. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ngày Nghị định 15/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP có hiệu lực. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cần lưu ý rủi ro này là rủi ro trong quản lý dự án chứ không phải là rủi ro trong quản lý nhà nước. [↑](#footnote-ref-6)
7. Mặc dù nghiên cứu này không chỉ rõ phần trăm về mặt số lượng dự án hay số vốn nhưng cũng thể hiện được sự phổ biến trong việc áp dụng dự án PPP theo hình thức BOT tại châu Á. [↑](#footnote-ref-7)
8. Hỗ trợ xây dựng công trình trong trường hợp thu không đủ bù chi; tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng, thanh toán cho nhà đầu tư cung cấp dịch vụ trường hợp theo hợp đồng BTL, hợp đồng BLT và các hợp đồng tương tự khác [↑](#footnote-ref-8)
9. Cho đến nay mới có một báo cáo tổng kết được Bộ KH&ĐT thực hiện vào năm 2010 cung cấp một số số liệu về đầu tư theo hình thức BOT, BTO và BT là Báo cáo tổng hợp số liệu từ 48 tỉnh/thành phố và một số bộ ngành tính đến 31/12/2010. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sau đó là Nghị định số 62/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1999 ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT áp dụng cho đầu tư nước ngoài. Tiếp đó là Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007 ban hành quy chế đầu tư theo Hợp đồng BOT, BTO, BT áp dụng thống nhất cho đầu tư trong và ngoài nước, nghị định 78 sau này được thay bằng Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT [↑](#footnote-ref-10)
11. Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/03/2015 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/06/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu [↑](#footnote-ref-11)
12. Thông tư số 06/2016/TT-BKHĐT 28/06/2016 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/03/2016 hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư; Thông tư 55/2016/TT-BTC ngày 23/03/2016 quy định một số nội dung về quản lý tài chính đối với dự án quản lý đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư [↑](#footnote-ref-12)
13. Đây là rủi ro trong quản lý dự án được phân bổ cho đối tác công và đối tác tư nhân chứ không phải rủi ro trong QLNN. [↑](#footnote-ref-13)
14. Bao gồm Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ban hành quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP và Nghị định 108/2009/NĐ -CP (và các Nghị định sửa đổi Nghị định này, số 24/2011) về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT [↑](#footnote-ref-14)
15. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII  [↑](#footnote-ref-15)
16. Thủ tướng Chính phủ cho phép chỉ định nhà đầu tư, chỉ định thầu trên Quốc lộ 1, Quốc lộ 14 và đường Hồ Chí Minh tại Thông báo số 55/TB-VPCP ngày 21/2/2012, Công văn số 193/TB-VPCP ngày 14/5/2013 của Văn phòng Chính phủ, Công văn 979/TTg-KTN ngày 05/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-16)
17. Dự án đầu tư xây dựng cầu Cổ Chiên – Quốc lộ 60: Bộ GTVT đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ định nhà đầu tư BOT khi chưa có báo cáo thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định, thực tế sau khi được Thủ tướng Chính phủ đồng ý chỉ định nhà đầu tư thì 3 năm sau Bộ GTVT mới chính thức lựa chọn nhà đầu tư. [↑](#footnote-ref-17)
18. Dự án BOT QL 1 đoạn Km672+600 – Km704+900 tỉnh Quảng Bình; Dự án QL 1 đoạn Phan Thiết – Đồng Nai. [↑](#footnote-ref-18)
19. Dự án QL1 đoạn Phan Thiết –Đồng Nai; Dự án BOT Bình Định – Phú Yên đoạn Km1212+400 – Km1265+000. [↑](#footnote-ref-19)
20. Quy định lập quy hoạch chủ yếu hướng dẫn quy trình thực hiện, chưa quy định chi tiết về các tiêu chí đánh giá chất lượng quy hoạch một cách có thể định lượng được. Dẫn đến chỉ có thể đánh giá về mặt tuân thủ quy trình hơn là đánh giá về chất lượng quy hoạch [↑](#footnote-ref-20)
21. Có thể phân chia làm hai loại Đề xuất dự án (i) Dự án đầu tư đã có trong Danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP do cơ quan nhà nước lập hoặc cơ quan nhà nước thuê tư vấn lập, nhà đầu tư sẽ đăng ký thực hiện dự án với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và (ii) Dự án đầu tư ngoài Danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP được nhà đầu tư đề xuất. Dự án ngoài Danh mục đầu tư do nhà đầu tư đề xuất phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt sau đó bổ sung vàoDanh mục đầu tư [↑](#footnote-ref-21)
22. Theo báo cáo của Bộ GTVT, trên các tuyến quốc lộ có 88 trạm thu phí, Bộ GTVT quản lý 74 trạm (45 trạm đang thu phí, 29 trạm chưa thu), UBND các tỉnh quản lý 14 trạm. Theo quy định khoảng cách tối thiểu giữa các trạm là 70km, nhưng hiện trạng trong 88 trạm thu phí, có 10 trạm có khoảng cách 60 - 70 km, 20 trạm dưới 60 km và 3 trạm nằm ngoài phạm vi dự án. Các trạm thu phí tập trung chủ yếu trên QL 1 (34 trạm chiếm khoảng 40%) và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên (7 trạm).  Việc đặt trạm thu phí khiến cho người dân bức xúc, phản đối kéo dài trong thời gian qua, sau khi người dân bức xúc, khiếu kiện mới giải quyết bằng cách miễn, giảm phí (giá) sử dụng dịch vụ. [↑](#footnote-ref-22)
23. Thủ tướng Chính phủ cho phép chỉ định nhà đầu tư, chỉ định thầu trên Quốc lộ 1, Quốc lộ 14 và đường Hồ Chí Minh tại Thông báo số 55/TB-VPCP ngày 21/2/2012, Công văn số 193/TB-VPCP ngày 14/5/2013 của Văn phòng Chính phủ, Công văn 979/TTg-KTN ngày 05/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-23)
24. Dự án đầu tư xây dựng cầu Cổ Chiên – Quốc lộ 60: Bộ GTVT đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ định nhà đầu tư BOT khi chưa có báo cáo thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định, thực tế sau khi được Thủ tướng Chính phủ đồng ý chỉ định nhà đầu tư thì 3 năm sau Bộ GTVT mới chính thức lựa chọn nhà đầu tư. [↑](#footnote-ref-24)
25. Dự án BOT QL 1 đoạn Km672+600 – Km704+900 tỉnh Quảng Bình; Dự án QL 1 đoạn Phan Thiết – Đồng Nai. [↑](#footnote-ref-25)
26. Dự án QL1 đoạn Phan Thiết –Đồng Nai; Dự án BOT Bình Định – Phú Yên đoạn Km1212+400 – Km1265+000. [↑](#footnote-ref-26)
27. Theo báo cáo UBTVQH trích từ báo cáo của Ngân hàng Nhà nước. [↑](#footnote-ref-27)
28. GIH do Nhóm các nền kinh tế phát triển và mới nổi hàng đầu thế giới (G20) thiết lập vào năm 2014 nhằm mục đích mở rộng cơ hội cho khu vực công và khu vực tư nhân đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng trên toàn thế giới [↑](#footnote-ref-28)