|  |
| --- |
| BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG****\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_****BÁO CÁO TÓM TẮT** **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](#_Toc510087259)

[1. Sự cần thiết 1](#_Toc510087260)

[2. Tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước 1](#_Toc510087261)

[3. Mục tiêu nghiên cứu 2](#_Toc510087262)

[4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu 2](#_Toc510087263)

[5. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 2](#_Toc510087264)

[6. Kết cấu của đề tài 3](#_Toc510087265)

[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 3](#_Toc510087266)

[1.1 Một số khái niệm, nội dung, phân loại và đặc điểm 3](#_Toc510087267)

[1.1.1 Đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ 3](#_Toc510087268)

[1.1.2 Quản lý nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ 4](#_Toc510087269)

[1.2 Quy trình đầu tư dự án PPP phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ theo thông lệ tốt (BOT) 5](#_Toc510087270)

[1.3 Rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ 6](#_Toc510087271)

[1.3.1 Xây dựng khái niệm rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ 6](#_Toc510087272)

[1.3.2 Phân loại rủi ro trong QLNN về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT 6](#_Toc510087273)

[1.4. Kinh nghiệm quốc tế trong thực hiện các dự án PPP về phát triển CSHT giao thông 7](#_Toc510087274)

[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 7](#_Toc510087275)

[2.1 Thực trạng đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 7](#_Toc510087276)

[2.2. QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 9](#_Toc510087277)

[2.2.1 Khung pháp lý của đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 9](#_Toc510087278)

[2.2.2 Bộ máy nhà nước quản lý đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 9](#_Toc510087279)

[2.3. Phân tích rủi ro trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT đường bộ tại Việt Nam 11](#_Toc510087280)

[2.3.1 Rủi ro định hướng của QLNN về đầu tư theo hình thức BOT đường bộ chưa rõ ràng 11](#_Toc510087281)

[2.3.2 Rủi ro thiếu công cụ QLNN, việc sử dụng các công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt 12](#_Toc510087282)

[*2.3.2.1 Rủi ro thiếu công cụ/công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa hoàn thiện* 12](#_Toc510087283)

[*2.3.2.2 Rủi ro sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt* 12](#_Toc510087284)

[2.3.3 Rủi ro QLNN về BOT đường bộ hướng đến một số đối tượng nhất định mà bỏ qua/ít tính đến các bên liên quan khác 17](#_Toc510087285)

[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 17](#_Toc510087286)

[3.1 Bối cảnh trong nước và quốc tế 17](#_Toc510087287)

[3.1.1 Bối cảnh quốc tế 17](#_Toc510087288)

[3.1.2 Bối cảnh trong nước 17](#_Toc510087289)

[3.1.3 Cơ hội 18](#_Toc510087290)

[3.1.4 Thách thức 18](#_Toc510087291)

[3.2 Xác định quan điểm định hướng để giảm thiểu rủi ro trong quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức PPP đường bộ (BOT) 18](#_Toc510087292)

[3.3. Một số khuyến nghị chính sách 19](#_Toc510087293)

[Kết luận 23](#_Toc510087294)

# Lời nói đầu

## Sự cần thiết

Để đáp ứng nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng với bất cứ quốc gia nào, 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.

*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. 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. 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 chấp nhận. 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.

Với tác động rộng lớn, 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 về đầu tư, khả năng điều hành của nhà nước tức là từ *góc độ* *của QLNN*.

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 trong nhận diện 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

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, và việc tổng hợp kết quả trên phạm vi toàn cầu giúp đưa ra những đúc kết và hướng dẫn những nội dung cần thiết trong quản lý hoạt động đầu tư theo hình thức PPP ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Các nghiên cứu này nhấn mạnh cả những mặt tích cực và rủi ro từ việc áp dụng PPP, khuyến cáo các quốc gia cần có những biện pháp cụ thể để ứng phó. Các loại hình rủi ro cũng được phân loại theo trình tự thực hiện dự án cũng như theo nguồn của rủi ro.

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 chưa có nghiên cứu nào quan tâm đến rủi ro trong QLNN đối với hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. 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.

## 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 của nó trong trường hợp xảy ra đối với QLNN về loại hình đầu tư này.

*Mục tiêu cụ thể của đề tài:* Đề tài có ba mục tiêu cụ thể như sau: (i) nhận diện rủi ro trong QLNN đối với hình thức PPP lĩnh vực giao thông đường bộ tại Việt Nam; (ii) 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; (iii) 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*: Về thời gian: từ năm 2000 tới 2017;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.

## 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:

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; so sánh với chu trình chung của PPP lĩnh vực giao thông đường bộ 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 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

Theo Luật Giao thông đường bộ năm 2008, 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.

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.

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.

PPP giúp tăng vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng, mang lại hiệu quả từ khu vực tư nhân, khuyến khích cải cách khu vực công, giảm rủi ro thương mại cho khu vực công[[1]](#footnote-1).

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

**Quản lý nhà nước**

Trên thế giới hiện chưa có khái niệm/định nghĩa thống nhất về quản lý nhà nước (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.

Bảng 1: Quản lý nhà nước 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[[2]](#footnote-2);
* 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 từ các văn bản pháp luật liên quan tới PPP

**Quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư**

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. Bảng 1 tổng hợp các nội dung của QLNN về PPP.

*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. *Chủ thể của QLNN*: 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. *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. *Đối tượng của QLNN*: các quan hệ đối tác công tư trong hoạt động đầu tư.

## Quy trình đầu tư dự án PPP phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ theo thông lệ tốt (BOT)

Hình 2: 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

## 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 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

Đề tài tập trung nghiên cứu 03 nhóm rủi ro chính trong QLNN theo hình thức hợp đồng BOT lĩnh vực đường bộ.

Hình 3: Khung phân tích rủi ro của QLNN

Nguồn: Nhóm tác giả

## 1.4. Kinh nghiệm quốc tế trong thực hiện các dự án PPP về phát triển CSHT giao thông

Kinh nghiệm triển khai mô hình PPP trong phát triển CSHT nói chung và CSHT giao thông nói riêng từ Anh, Úc, Hàn Quốc, Trung Quốc, Chile, Ấn Độ cho thấy từ góc độ quản lý nhà nước có thể rút ra từ ba nhóm bài học kinh nghiệm như sau: (i) Xác định hình thức PPP phù hợp và dự án phải nhận được sự ủng hộ của người dân và doanh nghiệp; (ii) các nhân tố quyết định sự thành công của hình thức PPP; (iii) Chính phủ cần tạo môi trường thuận lợi cho hình thức PPP để thu hút đầu tư 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

Bảng 2: 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)

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. Bộ GTVT chỉ quản lý 29 dự án, chiếm 7,9% về số vốn (Bảng 2).

Bảng 3: 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****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 HN- HP | 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

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. 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.

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

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

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 khác. Vì vậy, cần xây dựng được Luật PPP.

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

Việt Nam hiện 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 là nằm trong Bộ GTVT. Điều này dẫn tới rủi ro trong QLNN ở lĩnh vực này là ra các quyết định mang tính thiếu khách quan hoặc có thể bị lợi ích ngành chi phối.

**Hình 4: Bộ máy quản lý đầu tư theo hình thức PPP (BOT) đường bộ ở Việt Nam**

Â

**GĐ 9**

Chiến lược phát triển

Quy hoạch

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**

**Bộ KHĐT**

**Bộ GTVT**

**Bộ GTVT**

**Kiểm toán nhà nước**

**Bộ GTVT**

**Bộ GTVT**

**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 thực hiện dựa trên tổng hợp từ các văn bản pháp luật

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

## 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.

Hình 5: Định hướng của QLNN khi phát triển BOT đường bộ

Thu hút đầu tư

Huy động vốn từ XH, giảm gánh nặng NS

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 NN

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

Định hướng của QLNN về BOT được tóm tắt ở . Bảng 5 cho thấy nguyên nhân, nội dung và hậu quả của Rủi ro định hướng của QLNN chưa rõ ràng.

Bảng 4: 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 thiếu công cụ QLNN, việc sử dụng các công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt

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

Có ba vấn đề nảy sinh khi so sánh khung pháp lý của QLNN về BOT đường bộ của Việt Nam với thông lệ quốc tế : (i) khung pháp lý của Việt Nam quy định cho QLNN về BOT hiện chưa đủ so với thông lệ quốc tế; (ii) 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; (iii) 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.

### *2.3.2.2 Rủi ro sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ chưa tốt*

Đề tài xác định rủi ro khi áp dụng công cụ QLNN về dự án BOT đường bộ chưa tốt bằng cách tìm hiểu theo từng giai đoạn của chu trình dự án đầu tư BOT đường bộ (Bảng 6).

Bảng 5: Rủi ro thiếu công cụ QLNN, sử dụng công cụ QLNN về BOT đường bộ 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 hướng đến một số đối tượng nhất định mà bỏ qua/ít tính đến các bên liên quan khác

Bảng 6: 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 |

Như vậy, 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 khác nhau. Rủi ro trong QLNN đã phát sinh và gây ra những hậu quả về kinh tế, xã hội.

# 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 trong nước và quốc tế

## 3.1.1 Bối cảnh quốc tế

Phát triển cơ sở hạ tầng ngày càng thể hiện được tầm quan trọng đặc biệt Yêu cầu lớn về nguồn lực cho phát triển CSHT. 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. Việc 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. 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.

## 3.1.2 Bối cảnh trong nước

Một số thay đổi về bối cảnh ảnh hưởng tới mục tiêu phát triển CSHT như sau: (i) 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; (ii) Việt Nam “tốt nghiệp” đối với nguồn vốn ODA vào khoảng cuối năm 2017; (iii) 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; (iv) 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. 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.

## 3.1.3 Cơ hội

Nhu cầu về PPP hạ tầng đường bộ lớn, quyết tâm chính trị của Chính Phủ trong việc tạo ra một môi trường kinh doanh cạnh tranh mạnh mẽ, 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; nhu cầu công khai minh bạch và giám sát của người dân và xã hội ngày càng tăng.

## 3.1.4 Thách thức

Bản thân đầu tư theo hình thức đối tác công tư là một loại hình đầu tư phức tạp gắn với nhiều rủi ro; kinh nghiệm QLNN về BOT chưa nhiều; khả năng nắm thông tin yếu kém, việc chưa có thói quen và sự sẵn sàng chia sẻ thông tin của QLNN; chưa xác định mục tiêu rõ ràng trong QLNN đối với đầu tư theo hình thức BOT lĩnh vực đường bộ; 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; khung khổ pháp lý để quản lý đầu tư theo hình thức BOT đường bộ chưa đầy đủ khiến cho việc thực hiện khó khăn, sai sót; 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 Xác định quan điểm định hướng để giảm thiểu rủi ro trong quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức PPP đường bộ (BOT)

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 (BOT) được Đề tài xác định như sau: rủi ro trong QLNN về PPP (BOT) đường bộ cần được quan tâm đến và xác định ngay từ ban đầu; đảm bảo cho dự án được thực hiện theo thông lệ tốt quốc tế; 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; rủi ro trong quản lý nhà nước về BOT đường bộ cần phải được phân biệt với rủi ro trong quản lý dự án; cần phải quan tâm tới lợi ích của các bên có liên quan; cần xác định rõ mục tiêu trước mắt và lâu dài; 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; và 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 đường bộ đã được đề tài chia thành 3 nhóm:

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

Nhà nước cần xác định rõ những định hướng 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, thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, phát triển kinh tế-xã hội đảm bảo công bằng trong xã hội, cải thiện phúc lợi công cộng.  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,*  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.

*Thứ hai,* xây dựng và ban hành Luật về PPP để đảm bảo hiệu lực thực thi của các quy định về PPP.

*Thứ tư,* 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.

*Thứ năm,* 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 sáu*, 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.

**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 và 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*

* 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 quản lý nhà nước, nhà đầu tư) hoàn toàn có thể có những biện luận định tính để bảo vệ sự cần thiết đầu tư dự án. (Theo điều 15 Nghị định 15)

 *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).

 *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.

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

* Áp dụng đấu thầu cạnh tranh, chấm dứt hoạt động chỉ định thầu (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.
* 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 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 nhà đầu tư tổ chức thực hiện dự án, giám sát thực hiện*

* 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 quản lý nhà nước. (iv) trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo hợp đồng BOT

*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. 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.

*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 .

*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. Bảy đóng góp của đề tài như sau:

*Thứ nhất*, tìm hiểu và xây dựng một khái niệm về QLNN, 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,* 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 ba,* 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 tư*, tìm hiểu và chỉ ra những hạn chế về khung pháp lý, bộ máy QLNN về BOT đường bộ tại Việt Nam.

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

*Cuối cùng*, 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.

1. 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-1)
2. 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-2)