

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ XÂY DỰNG

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC HÀ NỘI

NGÔ THẾ VINH

**NGHIÊN CỨU ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ
TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH
GIAO THÔNG ĐÔ THỊ**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ
CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ VÀ CÔNG TRÌNH**

Hà Nội - 2015

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ XÂY DỰNG

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC HÀ NỘI

NGÔ THẾ VINH

**NGHIÊN CỨU ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ
TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH
GIAO THÔNG ĐÔ THỊ**

LUẬN ÁN TIẾN SỸ
CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ VÀ CÔNG TRÌNH
MÃ SỐ 62.58.01.06

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

- 1. PGS.TS. Nguyễn Tô Lăng**
- 2. TS. Nguyễn Thị Bình Minh**

Hà Nội, 2015

LỜI CẢM ƠN

Trước hết, tôi xin bày tỏ lòng kính trọng và cảm ơn chân thành đối với **Nhà giáo ưu tú, PGS. TS. Nguyễn Tố Lăng và TS. Nguyễn Thị Bình Minh**, người Thầy, Cô đã trực tiếp hướng dẫn và chỉ bảo tận tình, giúp đỡ tôi trong suốt quá trình học tập và thực hiện luận án.

Tôi rất cảm ơn Ban Giám hiệu trường Đại học Kiến trúc Hà Nội, Khoa Sau đại học, đã tạo mọi điều kiện thuận lợi để giúp tôi hoàn thành được khóa học cũng như bảo vệ thành công luận án. Bên cạnh đó, tôi rất biết ơn TS. Trần Hồng Mai, Viện trưởng Viện Kinh tế xây dựng đã không ngừng động viên, nhắc nhở và tạo điều kiện thuận lợi trong công việc và thời gian công tác để tôi có thể tập trung hoàn thành khóa luận trong thời gian cho phép.

Để có thể hoàn thành được luận án, tôi trân trọng gửi lời cảm ơn đến PGS.TS. Nguyễn Hồng Tiến và TS. Trần Quốc Thái (Bộ Xây dựng), Th.S Nguyễn Thị Hồng Mai (Tổ công tác PPP liên ngành), Th.S Phạm Tuấn Anh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) đã chia sẻ những kinh nghiệm, các số liệu, tài liệu về hình thức đối tác công tư giúp tôi có thêm cơ sở để hoàn thành luận án.

Cuối cùng, tôi vô cùng biết ơn bố mẹ, vợ và con gái yêu quý, những người thân đã luôn ở bên cạnh, động viên và giúp đỡ tôi hoàn thành luận án nghiên cứu này.

Tôi xin chân thành cảm ơn.

Hà Nội, ngày 19 tháng 8 năm 2015

Tác giả luận án

Ngô Thế Vinh

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của riêng tôi, các số liệu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc và được trích dẫn rõ ràng. Đề tài không trùng lặp với bất kỳ công trình khoa học nào đã được công bố.

Tác giả luận án

Ngô Thế Vinh

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN VỀ HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ	13
1.1. Giới thiệu về hình thức đối tác công tư.....	13
1.2. Tình hình áp dụng hình thức đối tác công tư trên thế giới.....	17
1.2.1. Các nước phát triển	17
1.2.2. Các nước đang phát triển	26
1.3. Thực trạng quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội	35
1.3.1. Khái quát về thành phố Hà Nội.....	35
1.3.2. Tình hình quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị	37
1.3.3. Đánh giá môi trường đầu tư ứng dụng hình thức đối tác công tư tại thành phố Hà Nội	47
1.4. Các nghiên cứu khoa học về hình thức đối tác công tư	53
1.5. Những vấn đề còn tồn tại cần nghiên cứu.....	60
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ	62
2.1. Cơ sở lý thuyết về hình thức đối tác công tư	62
2.1.1. Đặc điểm của đối tác công tư	62
2.1.2. Các hình thức hợp tác trong đối tác công tư.....	67
2.1.3. Hợp đồng đối tác công tư.....	69
2.1.4. Quản lý rủi ro	70
2.1.5. Bộ máy quản lý chuyên trách về đối tác công tư.....	73
2.2. Những vấn đề chung về quản lý ĐTXD công trình giao thông đô thị....	76
2.2.1. Đặc điểm quản lý đầu tư xây dựng công trình.....	76
2.2.2. Hình thức đối tác công tư trong quản lý ĐTXD công trình GTĐT ...	79
2.3. Cơ sở pháp lý trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư.....	84
2.4. Kinh nghiệm quốc tế về ứng dụng hình thức đối tác công tư.....	88
2.4.1. Lựa chọn dự án đối tác công tư.....	88
2.4.2. Đơn vị chuyên trách về đối tác công tư	90

2.4.3. Đàm phán hợp đồng đối tác công tư	92
2.4.4. Quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị	94
2.4.5. Khai thác và nâng cấp công trình giao thông.....	99
2.4.6. Hành lang pháp lý	101
2.4.7. Phân chia rủi ro giữa Nhà nước - Tư nhân.....	102
2.5. Định hướng ứng dụng hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội	104
CHƯƠNG 3: ĐỀ XUẤT ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI	109
3.1. Quan điểm và nguyên tắc ứng dụng hình thức đối tác công tư	109
3.2. Điều kiện ứng dụng hình thức đối tác công tư.....	113
3.3. Hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình....	114
3.4. Giải pháp ứng dụng hình thức đối tác công tư vào thực tiễn.....	126
3.4.1. Bộ máy quản lý nhà nước	126
3.4.2. Quy trình đề xuất dự án.....	130
3.4.3. Chính sách pháp lý	132
3.4.4. Hợp đồng dự án đối tác công tư.....	140
3.4.5. Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của các đối tác.....	143
3.4.6. Nâng cao nhận thức và thông tin về đối tác công tư.....	144
3.4.7. Lộ trình thực hiện.....	145
3.5. Bàn luận những vấn đề nghiên cứu trong luận án.....	146
3.5.1. Bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đối tác công tư	147
3.5.2. Lựa chọn mô hình đối tác công tư	149
3.5.3. Lợi ích kinh tế - xã hội khi ứng dụng hình thức đối tác công tư	152
3.5.4. Cơ chế chính sách quản lý hình thức đối tác công tư	154
3.5.5. Tính khả thi của đề xuất trong luận án.....	155
3.6. Đề xuất hướng nghiên cứu tiếp theo	157
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....	158
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	162
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	163
PHỤ LỤC	171

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Ký hiệu	Nội dung
ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á (Asian Development Bank)
BOO	Xây dựng - Sở hữu - Vận hành (Build- Owner- Operate)
BOOT	Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh - Chuyển giao (Build- Owner- Operate - Transfer)
BOT	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (Build - Operate - Transfer)
BT	Xây dựng - Chuyển giao (Build - Transfer)
BTL	Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (Build - Transfer - Lease)
BTO	Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (Build - Transfer - Operate)
COI	Ủy ban cơ sở hạ tầng (Committee of Infrastructure)
CQNNCTQ	Cơ quan nhà nước có thẩm quyền
DB	Thiết kế - Xây dựng (Design - Build)
DBFM	Thiết kế - Xây dựng - Tài chính - Bảo dưỡng (Design - Build - Finance - Maintain)
DBFMO	Thiết kế - Xây dựng - Tài chính - Bảo dưỡng - Kinh doanh (Design - Build - Finance - Maintain - Operate)
DBFO	Thiết kế - Xây dựng - Tài chính - Kinh doanh (Design - Build - Finance - Operate)
DBO	Thiết kế - Xây dựng - Kinh doanh (Design - Build - Operate)
DBOM	Thiết kế - Xây dựng - Kinh doanh - Bảo dưỡng (Design - Build - Operate - Maintain)
DBOT	Thiết kế - Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (Design - Build - Operate - Transfer)
ĐTTT	Đầu tư truyền thống
ĐTXD	Đầu tư xây dựng
EPU	Ủy ban kế hoạch tài chính (Economic Planning Unit)
FICCI	Liên đoàn các Phòng Công nghiệp và Thương mại Ấn độ (Federation of India Chambers of Commerce and Industry)
G7	Nhóm các nước công nghiệp hàng đầu (Hoa Kỳ, Nhật, Đức, Pháp, Anh, Canada, Ý)
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội (Gross Domestic Product)

Ký hiệu	Nội dung
GTĐT	Giao thông đô thị
GTVT	Giao thông vận tải
IRR	Chỉ tiêu suất sinh lợi nội tại (Internal rate of Return)
KH&ĐT	Kế hoạch và đầu tư
LUOT	Thuê dịch vụ - Nâng cấp - Kinh doanh - Chuyển giao (Lease - Upgrade - Operate - Transfer)
MHA	Ủy ban đường cao tốc Malaysia (Malaysian Highway Authority)
MLIT	Bộ Đất đai, Hạ tầng kỹ thuật, Giao thông và Du lịch (Nhật Bản)
NEDC	Ủy ban phát triển kinh tế quốc gia (National Economic Development Council)
NPV	Giá trị hiện tại thuần (Net Present Value)
O&M	Kinh doanh - Bảo dưỡng (Operate - Maintain)
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance)
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development)
OUM	Kinh doanh - Nâng cấp - Bảo dưỡng (Operate - Upgrade - Maintain)
PFI	Sáng kiến tài chính Tư nhân (Private Financial Initiatives)
PFMA	Đạo luật quản lý tài chính công (Public Finance Management Act)
PPP	Đôi tác công tư (Public Private Partnerships)
QLDA	Quản lý dự án
SWOT	Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats
TMĐT	Tổng mức đầu tư
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TOT	Chuyển giao - Vận hành - Chuyển giao (Transfer - Operate - Transfer)
UBND	Ủy ban nhân dân
USD	Đô la Mỹ (United States Dollar)
VĐT	Vốn đầu tư

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1: Số lượng các dự án công trình giao thông thực hiện theo hình thức đối tác công tư tại Canada	20
Bảng 1.2: Các dự án đầu tư xây dựng có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội	39
Bảng 1.3: Vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại Hà Nội.....	41
Bảng 1.4: Nhu cầu vốn đầu tư xây dựng cho hạ tầng giao thông	42
Bảng 1.5: Đánh giá môi trường đầu tư theo hình thức đối tác công tư	47
Bảng 1.6: Mức độ quan tâm và liên quan đến hình thức đối tác công tư	49
Bảng 2.1: Một số đơn vị chuyên trách về đối tác công tư	74
Bảng 2.2: Chức năng của các đơn vị chuyên trách về đối tác công tư	75
Bảng 2.3: Đặc điểm về mô hình đối tác công tư.....	80
Bảng 2.4: Tiêu chí lựa chọn dự án thực hiện hình thức đối tác công tư.....	89
Bảng 2.5: Phân chia rủi ro trong dự án đối tác công tư	102
Bảng 3.1: Mô hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị.....	118
Bảng 3.2: Chỉ tiêu kinh tế tài chính theo các phương án đầu tư.....	122
Bảng 3.3: Phân chia trách nhiệm thực hiện giữa các đối tác tham gia dự án.....	124
Bảng 3.4: Phân bổ rủi ro trong quá trình thực hiện dự án đối tác công tư....	137

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, SƠ ĐỒ

Hình 1.1: Các hình thức hợp tác trong đối tác công tư.....	14
Hình 1.2: So sánh hình thức đầu tư truyền thống và hình thức đối tác công tư	15
Hình 1.3: Sự khác nhau về yếu tố tài chính dự án trong hình thức đầu tư truyền thống và hình thức đối tác công tư.....	16
Hình 1.4: Dự án công trình giao thông theo hình thức đối tác công tư tại Mỹ	18
Hình 1.5: Tổ chức bộ máy quản lý hình thức đối tác công tư tại Canada	21

Hình 1.6: Dự án đối tác công tư tại Vương quốc Anh, giai đoạn 1995-2011.	23
Hình 1.7: Số lượng dự án đối tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng	27
Hình 1.8: Tỷ lệ số lượng các dự án đối tác công tư theo lĩnh vực tại Ấn Độ.	29
Hình 1.9: Bản đồ địa giới hành chính thành phố Hà Nội	36
Hình 1.10: Vốn đầu tư các công trình giao thông tại Hà Nội	40
Hình 1.11: Các chủ thể quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội	44
Hình 1.12: Nhận thức về hình thức đối tác công tư	52
Hình 2.1: Bản chất của đối tác công tư	62
Hình 2.2: Quy trình quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư.....	73
Hình 2.3: Phân loại công trình giao thông	78
Hình 2.4: Mô hình dịch vụ	81
Hình 2.5: Mô hình quản lý vận hành	82
Hình 2.6: Mô hình ủy thác	83
Hình 2.7: Mô hình nhượng quyền	84
Hình 2.8: Các đối tác tham gia dự án xây dựng cầu QE2 Dartford.....	95
Hình 2.9: Dự án tuyến đường sắt HSL-Zuid tại Hà Lan.....	96
Hình 2.10: Cấu trúc dự án PPP tuyến tàu điện đô thị số 10 Bắc Kinh	97
Hình 2.11: Dự án tuyến đường cao tốc 407 tại Canada	99
Hình 2.12: Cơ cấu Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư	106
Hình 3.1: Sơ đồ ra quyết định lựa chọn mô hình đối tác công tư	114
Hình 3.2: Quản lý ĐTXD công trình theo mô hình nhượng quyền sở hữu ..	121
Hình 3.3: Bộ máy quản lý hình thức đối tác công tư ở Việt Nam	126
Hình 3.4: Cơ quan chuyên trách về PPP tại thành phố Hà Nội	127
Hình 3.5: Cơ cấu tổ chức Văn phòng PPP Hà Nội	128
Hình 3.6: Quy trình đề xuất dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư	131

MỞ ĐẦU

1. Tính cần thiết của đề tài

Kể từ khi thực hiện chính sách “*Đổi mới*”, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng khích lệ trong việc phát triển kinh tế, tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) luôn ở mức cao và ổn định so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Mặc dù vai trò của khu vực kinh tế nhà nước luôn giữ vị trí chủ chốt, nhưng với chủ trương mở rộng các thành phần kinh tế, sự hình thành và lớn mạnh của khu vực kinh tế tư nhân trong những năm gần đây đã góp phần không nhỏ vào việc thúc đẩy tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế nói chung và phát triển kinh tế xã hội nói riêng. Trong điều kiện hội nhập và nền kinh tế thị trường, khu vực kinh tế nhà nước không còn là thành phần kinh tế đóng vai trò duy nhất trong lĩnh vực đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, mà vai trò này dần dần được chuyển giao một phần cho khu vực kinh tế tư nhân. Bên cạnh các lĩnh vực được tư nhân hoá thì xu thế chung mà nhiều nước trên thế giới đã và đang thực hiện là Nhà nước và Tư nhân cùng hợp tác với nhau (gọi là hình thức đối tác công tư) để sử dụng những thế mạnh của mỗi bên trong việc cung cấp các dịch vụ công, phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Hình thức hợp tác này đã bắt đầu được áp dụng phổ biến từ những năm 1950 trên thế giới nhưng mới chỉ được nghiên cứu ở mức độ thí điểm và đề xuất áp dụng chính thức ở Việt Nam trong vài năm gần đây.

Chủ trương khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân tham gia vào đầu tư xây dựng được đề cập từ năm 1991 trong Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam, nhưng đến nay do những vấn đề pháp lý và cơ chế chính sách chưa rõ ràng đã tạo ra những rào cản trong quá trình thực hiện. Hành lang pháp lý để thu hút các nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị theo các hình thức khác

nhau nhằm thu hút có hiệu quả các nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân cho việc phát triển cơ sở hạ tầng của đô thị còn chưa hoàn chỉnh. Do vậy, khuyến khích và khơi thông được nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân là yếu tố quan trọng giúp đẩy mạnh đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển và duy trì được nhịp độ tăng trưởng một cách bền vững. Muốn vậy thì Nhà nước cần có cơ chế chính sách để thu hút nguồn lực kinh tế tư nhân sao cho phù hợp với mục tiêu phát triển và tạo được nền tảng cơ bản nhằm phát huy tối đa các nguồn lực xã hội trong đầu tư xây dựng nói chung và đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đô thị nói riêng.

Thành phố Hà Nội là Thủ đô của cả nước, là khu vực được ưu tiên đầu tư xây dựng trở thành một đô thị hiện đại, có hệ thống giao thông đô thị phát triển nhằm đảm bảo nhu cầu đi lại của người dân được thuận lợi, văn minh và tạo động lực đầu tàu cho sự phát triển của cả nước. Để làm được điều đó thì thành phố Hà Nội phải có nguồn lực đầu tư lớn và cơ chế quản lý phù hợp với tình hình phát triển trong giai đoạn đổi mới. Tuy nhiên, nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước, ODA ... chỉ đáp ứng được khoảng 50% lượng vốn đầu tư cần thiết nên cần phải có giải pháp thu hút nguồn vốn từ khu vực kinh tế tư nhân vào đầu tư xây dựng. Theo đó, một trong những quan điểm chính về phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội được thể hiện trong Quy hoạch xây dựng vùng Hà Nội và Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội thành phố Hà Nội đến năm 2020, định hướng đến 2030 là phát huy tối đa sử dụng các nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân vào đầu tư xây dựng hệ thống giao thông đô thị hợp lý, đồng bộ và bền vững. Do vậy, việc nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị là việc làm thiết thực nhằm thực hiện các chủ trương trong kế hoạch vào thực tiễn, hoàn toàn phù hợp với không gian và thời gian trong giai đoạn hiện nay.

Bên cạnh đó, việc quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị hiện nay gặp rất nhiều khó khăn do không chỉ thiếu nguồn vốn đầu tư xây dựng mà còn thiếu nguồn nhân lực, kinh nghiệm quản lý cũng như nguồn vốn duy trì vận hành, khai thác sử dụng công trình. Đối với hình thức đầu tư truyền thống (Nhà nước đầu tư xây dựng), việc phân chia thành các giai đoạn chuẩn bị đầu tư, xây dựng và vận hành, khai thác công trình theo các đối tượng quản lý khác nhau nên không gắn kết được trách nhiệm của chủ đầu tư đối với công trình ở từng giai đoạn. Trong nhiều trường hợp đã dẫn đến chất lượng công trình xây dựng sớm bị xuống cấp, quá trình khai thác vận hành thiếu kinh phí hoạt động dẫn đến hiệu quả đầu tư xây dựng chưa cao, gây ra những gánh nặng cho đầu tư công. Do đó, việc ứng dụng hình thức đối tác công tư phù hợp với điều kiện hiện nay được xem như là một giải pháp nhằm tháo gỡ những bất cập trên.

Xuất phát từ những lý do đã nêu ở trên và những bất cập trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị hiện nay tại thành phố Hà Nội, tác giả lựa chọn đề tài “*Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị*” là nội dung nghiên cứu trong luận án tiến sỹ.

2. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn, luận án nghiên cứu việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị nhằm thu hút và sử dụng hiệu quả nguồn lực đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, nâng cao chất lượng quản lý công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội phù hợp với các giai đoạn phát triển trong tương lai.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

a. Đối tượng nghiên cứu: Hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị.

b. Phạm vi nghiên cứu:

- Việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội phù hợp với từng giai đoạn phát triển của Quy hoạch chung Thủ đô đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

- Luận án tập trung nghiên cứu công trình giao thông cầu bộ hành (một trong sáu loại hình công trình giao thông đô thị: đường bộ, đường sắt, cầu, hầm, đường thủy và sân bay) nhằm làm sáng tỏ các luận chứng và nội dung nghiên cứu.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng 6 phương pháp nghiên cứu cơ bản sau đây:

- Phương pháp điều tra khảo sát: sử dụng mẫu phiếu điều tra, thu thập thông tin, ý kiến đánh giá của các đối tượng liên quan nhằm đánh giá toàn diện đối với lĩnh vực nghiên cứu của luận án. Các mẫu phiếu khảo sát được tập trung vào các đối tượng liên quan trực tiếp và gián tiếp đến hình thức đối tác công tư (Cơ quan quản lý nhà nước; Chủ đầu tư (đại diện cho Nhà nước); Nhà đầu tư tư nhân; và Các đối tượng khác). Việc lựa chọn đối tượng phỏng vấn được thực hiện theo nguyên tắc là tại mỗi cơ quan, tổ chức có liên quan sẽ lựa chọn 2-3 đối tượng để khảo sát, phỏng vấn. Đối với các doanh nghiệp tư nhân thì đối tượng lựa chọn để phỏng vấn là các lãnh đạo doanh nghiệp, vì là người hiểu rõ hơn về năng lực của doanh nghiệp, chiến lược, kế hoạch và khả năng tham gia hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực công trình giao thông đô thị;

- Phương pháp thống kê: tổng hợp các số liệu, thông tin phục vụ cho quá trình phân tích, đánh giá các nội dung nghiên cứu. Luận án sử dụng phương pháp thống kê mô tả và thống kê suy luận nhằm xây dựng cơ sở cho việc phân tích định lượng về số liệu từ đó nắm bắt được các đặc điểm của việc

ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị;

- Phương pháp phân tích tổng hợp: khai thác thông tin thứ cấp liên quan đến hình thức đối tác công tư, quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị để đưa ra những cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Phương pháp phân tích tổng hợp sẽ đánh giá được những đặc điểm của hình thức đối tác công tư so với các hình thức khác từ đó tìm ra những giải pháp ứng dụng phù hợp với điều kiện thực tiễn;

- Phương pháp so sánh, đối chiếu: hình thức đối tác công tư được so sánh, đối chiếu giữa các nước trên thế giới và Việt Nam trong bối cảnh, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, mối liên hệ chặt chẽ với nhau cả về không gian và thời gian. Phương pháp so sánh, đối chiếu đánh giá khách quan mức độ áp dụng hình thức đối tác công tư có phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam hay không, đặc biệt là thành phố Hà Nội, từ đó đưa ra những quan điểm về việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị;

- Phương pháp đánh giá SWOT: phân tích Điểm mạnh (Strengths), Điểm yếu (Weaknesses), Cơ hội (Opportunities) và Thách thức (Threats) trong việc đánh giá tổng quát thực trạng và tiềm năng áp dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội, từ đó tìm ra các giải pháp nhằm phát huy điểm mạnh và cơ hội, khắc phục điểm yếu và quản lý các thách thức, rủi ro trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư phù hợp với thực tế;

- Phương pháp kế thừa: tham khảo sử dụng những kết quả đã được nghiên cứu trước đây về hình thức đối tác công tư trong công trình giao thông đô thị để bổ sung thêm vào luận chứng, vận dụng trong luận án. Phương pháp kế thừa không phải là sao chép các nghiên cứu đã có mà là lựa chọn các sản

phẩm, kết quả một cách khoa học để góp phần làm sáng tỏ nội dung, luận chứng, hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn của luận án.

5. Nội dung nghiên cứu

Nghiên cứu về hình thức đối tác công tư có nhiều cách tiếp cận khác nhau theo đặc điểm riêng về tính chất công trình xây dựng, điều kiện kinh tế xã hội, bộ máy quản lý Nhà nước, hợp đồng dự án, quản lý rủi ro, lợi nhuận của dự án,... Luận án tập trung nghiên cứu các nội dung chính:

- Tổng kết, nghiên cứu và làm rõ khái niệm về hình thức đối tác công tư;

- Hệ thống hóa những vấn đề về cơ sở lý luận, thực tiễn cho việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị;

- Lựa chọn, ứng dụng mô hình đối tác công tư phù hợp với công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội;

- Đề xuất một số giải pháp nhằm ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tế phù hợp với từng giai đoạn phát triển của thành phố Hà Nội.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu

Luận án góp phần bổ sung phương pháp luận trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư vào quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị nhằm khai thác hợp lý và tối ưu vai trò của các bên liên quan trong lĩnh vực giao thông đô thị, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư trong hoạt động xây dựng.

Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội gắn liền với nhu cầu bức thiết hiện nay trong việc thu hút nguồn lực đầu tư, nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư xây dựng công trình có ý nghĩa thực tiễn cao.

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể là tài liệu tham khảo cho các nhà quản lý, các nhà đầu tư, tổ chức tư vấn và là tài liệu tham khảo trong giảng dạy, học tập tại các cơ sở đào tạo Quản lý đô thị và công trình.

7. Những đóng góp khoa học và điểm mới của luận án

- Luận án đã nghiên cứu những đặc điểm của việc hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, sự khác biệt giữa hình thức đầu tư truyền thống và đầu tư theo hình thức đối tác công tư trên cơ sở tìm hiểu thấu đáo quan niệm quốc tế, từ đó đề xuất được khái niệm tổng quát nhưng hàm chứa đầy đủ và rõ nét những bản chất chính của hình thức đối tác công tư.

- Luận án đã hệ thống hóa được những lý luận trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trên cơ sở đúc kết thực tiễn về nghiên cứu kinh nghiệm (thành công và thất bại) áp dụng hình thức này trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị của một số nước trên thế giới, đặc biệt là những nước có điều kiện kinh tế, xã hội tương đồng với Việt Nam, luận án phân tích được các nguyên nhân dẫn đến áp dụng thành công hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị.

- Luận án khảo sát và đánh giá khái quát về môi trường áp dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay, từ đó đề xuất những kiến nghị cụ thể để khắc phục những bất cập, tồn tại về điều kiện ứng dụng hình thức này trong thực tế. Bên cạnh đó, luận án đề xuất được 6 quan điểm và 5 nguyên tắc làm cơ sở, nhất quán trong quá trình thực hiện các dự án đối tác công tư.

- Luận án đề xuất chi tiết những giải pháp đồng bộ cho việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị gắn liền với điều kiện thực tiễn của thành phố Hà Nội. Luận án giải quyết được bài toán thu hút và sử dụng hiệu quả nguồn lực đầu tư, nâng cao chất lượng quản lý công trình giao thông cầu bộ hành trên địa bàn thành phố

Hà Nội đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích Nhà nước, Nhà đầu tư và cộng đồng xã hội.

8. Khái niệm, thuật ngữ về hình thức đối tác công tư

Hiện nay trên thế giới có nhiều nhà nghiên cứu, nhà khoa học tìm hiểu và đưa ra các khái niệm khác nhau về hình thức đối tác công tư. Trong thực tế rất khó để việc xây dựng một định nghĩa chính xác, chuẩn mực về hình thức đối tác công tư do cách tiếp cận và quan điểm khác nhau [40]. Khái niệm hình thức đối tác công tư được định nghĩa khác nhau theo từng học giả, cơ quan nhà nước và tổ chức quốc tế, nhưng về bản chất, đây là hình thức hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong quá trình xây dựng và triển khai dự án đầu tư, nhằm cung cấp các dịch vụ công cho xã hội [28]. Mối quan hệ giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân được xây dựng dựa trên những khả năng chuyên môn của từng đối tác để có thể đáp ứng được tốt nhất những mục tiêu chung của dự án thông qua sự phân phối hợp lý các nguồn lực, các rủi ro và lợi ích.

Theo hướng dẫn của Bang British Columbia, Canada thì hình thức đối tác công tư được hiểu là những thỏa thuận giữa chính phủ và các tổ chức tư nhân nhằm mục đích cung cấp cơ sở hạ tầng, tiện nghi cho cộng đồng và các dịch vụ công. Đặc điểm của thỏa thuận này là sự chia sẻ đầu tư, rủi ro, trách nhiệm và lợi ích giữa các bên tham gia. Hình thức đối tác công tư được áp dụng theo nhiều hình thức khác nhau, nhưng có các nội dung chính liên quan đến tài chính, thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo trì cơ sở hạ tầng và dịch vụ công [29].

Hình thức đối tác công tư là một thuật ngữ chung để chỉ các mô hình hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân nhằm cung cấp các dịch vụ công. Nó thường được thể hiện bằng hợp đồng thỏa thuận trong đó Tư nhân thực hiện một phần trách nhiệm hoặc chức năng của dịch vụ công theo cách chấp nhận các rủi ro trong việc hoàn vốn đầu tư [44].

Ngân hàng Thế giới định nghĩa về hình thức đối tác công tư là việc chuyển giao cho khu vực tư nhân các dự án đầu tư mà theo truyền thống do nhà nước đầu tư và vận hành. Đặc điểm của hình thức này là nhà đầu tư tư nhân thông qua dự án nhận trách nhiệm cung cấp dịch vụ và một số rủi ro liên quan đến dự án sẽ được chuyển giao từ khu vực nhà nước cho khu vực tư nhân. Hình thức đối tác công tư phản ánh sự hợp tác trong công việc giữa Nhà nước và Tư nhân [74].

Bộ Tài chính của Vương quốc Anh nhìn nhận mối quan hệ đối tác công tư là các thỏa thuận hợp tác rất đa dạng giữa Nhà nước và Tư nhân. Theo nghĩa rộng thì hình thức đối tác công tư bao gồm các mô hình hợp tác, làm việc giữa Nhà nước và Tư nhân, trong đó các bên cùng đóng góp nguồn lực, chia sẻ rủi ro để cung cấp các chính sách, dịch vụ và cơ sở hạ tầng [45]. Hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến ở Vương quốc Anh dưới tên gọi là Sáng kiến tài chính tư nhân (PFI), là thỏa thuận mà khu vực nhà nước “mua” các dịch vụ từ khu vực tư nhân trong khoảng thời gian dài hạn. Điều này bao gồm sự nhượng quyền thương mại cho nhà đầu tư Tư nhân cung cấp dịch vụ công cộng, bắt đầu từ việc đầu tư tài sản, khai thác, vận hành và cả duy trì, nâng cao chất lượng công trình [33].

Bên cạnh đó, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) lại cho rằng hình thức đối tác công tư là các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức nhà nước và tổ chức tư nhân có liên quan trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác [26]. Trong quan hệ đối tác công tư, khu vực tư nhân có thể tham gia vào bất kỳ hoặc tất cả các khâu như thiết kế, tài chính, xây dựng và điều hành của một dịch vụ tiện ích công cộng, cơ sở hạ tầng. Xét trên khía cạnh tổng thể, đối tác công tư tồn tại khi khu vực nhà nước (cơ quan nhà nước) kết hợp với khu vực tư nhân (cá nhân, nhà hảo tâm, tổ chức công dân,

hộ gia đình, nhà cung cấp dịch vụ) trong việc thực hiện một công việc cụ thể nào đó [68].

Khái niệm “hợp tác” thường được hiểu là mối quan hệ giữa hai bên nhằm đạt được một mục tiêu chung nào đó. Hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân phải được hiểu một cách rõ ràng để tránh những mâu thuẫn về lợi ích của mỗi bên. Thông thường, luôn có sự xung đột giữa giá trị lợi ích “tối đa” từ phía Tư nhân và mức độ chấp nhận được theo giá trị đồng tiền từ phía Nhà nước [51]. Tuy nhiên, với các định nghĩa được đề cập như thế nào thì bản chất của đối tác công tư là sử dụng thế mạnh của mỗi bên nhằm hoàn thiện dịch vụ công và được đảm bảo bởi các nguyên tắc rõ ràng, những cam kết trong hợp đồng. Việc này phải đảm bảo sự cân bằng giữa lợi nhuận và giá trị đồng tiền trong việc sử dụng dịch vụ công được cung cấp bởi sự hợp tác giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân [22].

Hiện nay ở Việt Nam chưa có văn bản pháp lý nào đưa ra khái niệm về hình thức đối tác công tư mà mới chỉ giải thích trên khía cạnh đầu tư của dự án. Theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ thì “Đầu tư theo hình thức đối tác công - tư là việc Nhà nước và Nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện Dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở Hợp đồng dự án”. Sau 5 năm thực hiện Quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức đối tác công tư, thuật ngữ này được điều chỉnh tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP nhưng vẫn được nhìn nhận dưới góc độ đầu tư, đó là “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” [6]. Với cách giải thích trong hai văn bản pháp lý trên mới chỉ dừng ở mức độ quản lý Nhà nước theo khía cạnh dự án đầu tư, mà chưa phản ánh đúng bản chất của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân. Hình thức đối tác

công tư phải được hiểu theo đúng nghĩa của mối quan hệ “đối tác”, trong đó bao gồm trách nhiệm, nghĩa vụ, lợi ích của các bên tham gia [83].

Đối tác công tư là hình thức đầu tư thông qua hợp đồng dài hạn (thường là 20-30 năm) giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân để khu vực tư nhân cung cấp một cách có hiệu quả các công trình, dịch vụ trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng với chất lượng cao, giá thành hợp lý. Bản chất của các dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư là Nhà nước không chỉ đơn thuần “mua” một công trình do Tư nhân xây dựng mà mua một chuỗi dịch vụ hoặc công trình theo những điều khoản và điều kiện nhất định trong hợp đồng dự án đã được thỏa thuận [16].

Trên cơ sở nghiên cứu các đặc điểm, bản chất của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, luận án rút ra được kết luận: *đối tác công tư là hình thức Cơ quan nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân cùng thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình hoặc cung cấp dịch vụ công cho xã hội thông qua các cam kết, ràng buộc bằng hợp đồng dự án. Trong đó các bên được coi là đối tác, có vai trò bình đẳng, cùng đóng góp những ưu điểm/thế mạnh của mình nhằm thực hiện mục tiêu của mình với hiệu quả cao nhất.* Trong khuôn khổ của luận án, hình thức đối tác công tư sẽ được nghiên cứu trên đặc điểm tận dụng nguồn lực tài chính của nhà đầu tư tư nhân nhằm giảm thiểu việc sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, giảm gánh nặng nợ công, mang lại hiệu quả kinh tế đầu tư và lợi ích xã hội. Khái niệm này sẽ được sử dụng xuyên suốt trong nghiên cứu của luận án.

Tên gọi Public Private Partnership (PPP) được dịch ra tiếng Việt và tồn tại song song với nhau 2 thuật ngữ phổ biến, đó là *đối tác công tư* và *hợp tác công tư*. Các cách gọi tên này về bản chất đều thể hiện hình thức sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, tuy nhiên thuật ngữ “*đối tác công tư*” được nhắc đến trong văn bản pháp lý là Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg và Nghị định số

15/2015/NĐ-CP do vậy luận án sử dụng tên “*đối tác công tư*” để nghiên cứu và phân tích xuyên suốt trong luận án.

Theo Bộ từ điển bách khoa Việt Nam (2011), từ “*hình thức*” chỉ cách thể hiện, cách tiến hành một hoạt động nhằm một mục đích cụ thể, còn từ “*mô hình*” chỉ hình thái thu nhỏ, mô phỏng cấu tạo đặc trưng chủ yếu của một đối tượng [13]. Do vậy, trong luận văn sử dụng thuật ngữ “*hình thức đối tác công tư*” nhằm phản ánh sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong việc cùng thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình hoặc cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Hình thức hợp tác này được thể hiện dưới nhiều mô hình khác nhau. Thuật ngữ “*mô hình đối tác công tư*” được hiểu ở phạm vi hẹp, phản ánh đặc điểm của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, như là mô hình BOT, BTO, BTL, BLT, BOO, BT, O&M.

9. Cấu trúc của luận án

Ngoài Phần Mở đầu, Kết luận, Kiến nghị và các phụ lục nghiên cứu, nội dung của Luận án gồm 3 chương nghiên cứu chính được cấu trúc theo trình tự như sau:

- Chương 1: Tổng quan về hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị
- Chương 2: Cơ sở khoa học về ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị
- Chương 3: Đề xuất ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN VỀ HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ

1.1. Giới thiệu về hình thức đối tác công tư

1.1.1. Nguồn gốc của đối tác công tư

Sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông đô thị, đã tồn tại từ lâu. Ghi chép của các nhà sử học Hy Lạp trong cuốn sách Geographia, vào khoảng năm 63 trước công nguyên, Hoàng đế Caesar Augustus thuộc đế chế La Mã đã hợp tác với bộ tộc Salassi trong việc quản lý, vận hành tuyến đường đèo Saint Bernhard. Theo đó, Caesar Augustus cho phép bộ tộc Salassi được quyền thu phí của người qua đường nhưng phải có trách nhiệm quản lý, duy trì sự thông suốt và hướng dẫn những người đi qua tuyến đường. Trong lịch sử La Mã cổ đại, sự tham gia của các bộ lạc Salassi không phải là ví dụ duy nhất cho sự tham gia của tư nhân trong vấn đề công cộng. Các đời hoàng đế cho phép các bộ lạc được quyền xây dựng đền thờ, thư viện, hệ thống thủy nông nhằm đổi lại các đặc quyền kinh tế khác [67].

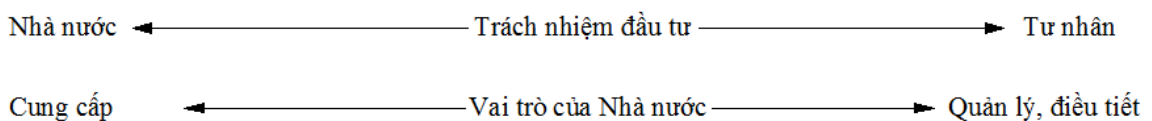
Sự xuất hiện của thuật ngữ “đối tác công tư” được bắt nguồn từ việc khu vực nhà nước và khu vực tư nhân cùng tài trợ tài chính cho các chương trình giáo dục từ những năm 1950 tại Hoa Kỳ [75, 80]. Sau đó, thuật ngữ này được áp dụng trong các dịch vụ đô thị và đến thập niên 1960 thì được mở rộng đối với dự án quy hoạch, cải tạo các công trình đô thị. Kể từ những năm 1980, thuật ngữ “đối tác công tư” dần được phổ biến ở nhiều nước trong lĩnh vực hạ tầng đô thị và trên cơ sở sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân để cùng xây dựng hạ tầng hoặc cung cấp các dịch vụ xã hội. Ở Châu Âu, hình thức đối tác công tư được khởi nguồn từ khái niệm về tài chính tư nhân (Private Finance) vào năm 1979 của Đảng Bảo thủ dưới sự điều hành của Thủ tướng

Margaret Thatcher ở Vương quốc Anh, khi Chính phủ tái cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước để đẩy mạnh yếu tố thị trường trong lĩnh vực quản lý công [56]. Theo đó, tài chính tư nhân được áp dụng chủ yếu đối với các doanh nghiệp nhà nước và chính quyền địa phương với quan điểm sử dụng nguồn lực tài chính của doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực công.

1.1.2. Sự khác nhau giữa hình thức đầu tư truyền thống và đối tác công tư

Trong hình thức đầu tư truyền thống (ĐTTT) thì nhà nước thực hiện toàn bộ các phần việc của dự án: thu xếp nguồn vốn (ngân sách nhà nước), xây dựng công trình, quản lý, vận hành và chịu mọi rủi ro trong suốt vòng đời dự án với mục tiêu đầu tư là an sinh xã hội. Trường hợp nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư toàn bộ (100% vốn tư nhân) và chịu mọi rủi ro trong quá trình thực hiện thì được xem là hình thức tư nhân hóa. Hình thức đối tác công tư là các hình thức đầu tư ở giữa của hình thức ĐTTT và tư nhân hóa, trong đó thể hiện sự hợp tác giữa nhà nước và tư nhân, mỗi bên đều đóng góp nguồn lực và thế mạnh của mình trong việc đạt được mục tiêu của dự án (hình 1.1).

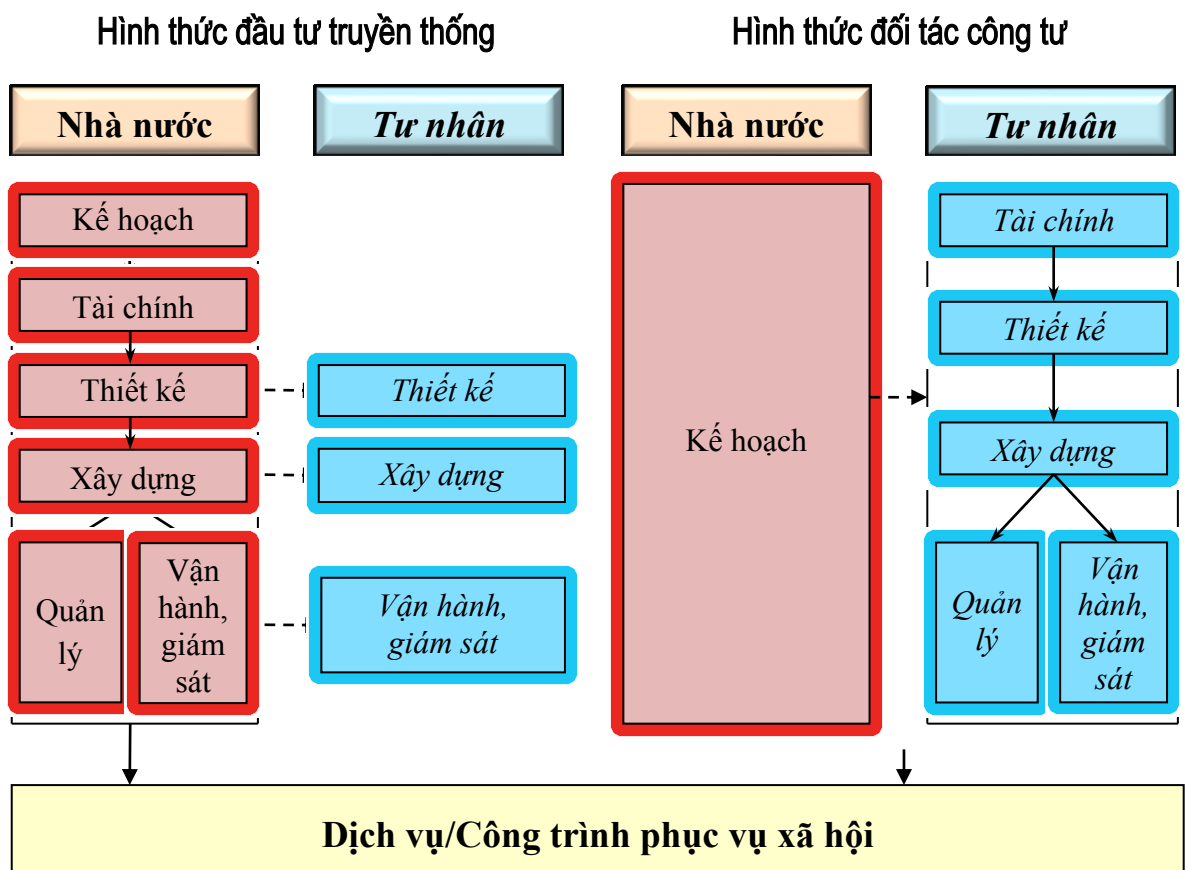
Nhà nước tham gia đầu tư hoàn toàn		Hình thức đối tác công tư - PPP				Tư nhân tham gia đầu tư hoàn toàn	
Nhà nước đầu tư theo kế hoạch, mục tiêu an sinh, xã hội		<div style="display: flex; justify-content: space-around; text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px;">Dịch vụ</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px;">Quản lý, Vận hành</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px;">Cho thuê</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px;">Nhượng quyền</div> </div>				Nhà đầu tư Tư nhân đầu tư theo mục đích kinh doanh, lợi nhuận kinh tế	
		<p>Mức độ tham gia của Tư nhân tương ứng với trách nhiệm và rủi ro</p>					
Nhà nước cung cấp dịch vụ công	Đầu tư từ Ngân sách Nhà nước	DB, TOT BT	OM, OUM	LUOT, LBO DBFM BTL, BLT	DBFMO, BOOT, BOO BOT, BTO,	Tư nhân cung cấp dịch vụ công	Đầu tư từ Vốn tự có vốn vay của DN



Hình 1.1: Các hình thức hợp tác trong đối tác công tư

Nguồn: [42], [57] và tổng hợp của tác giả

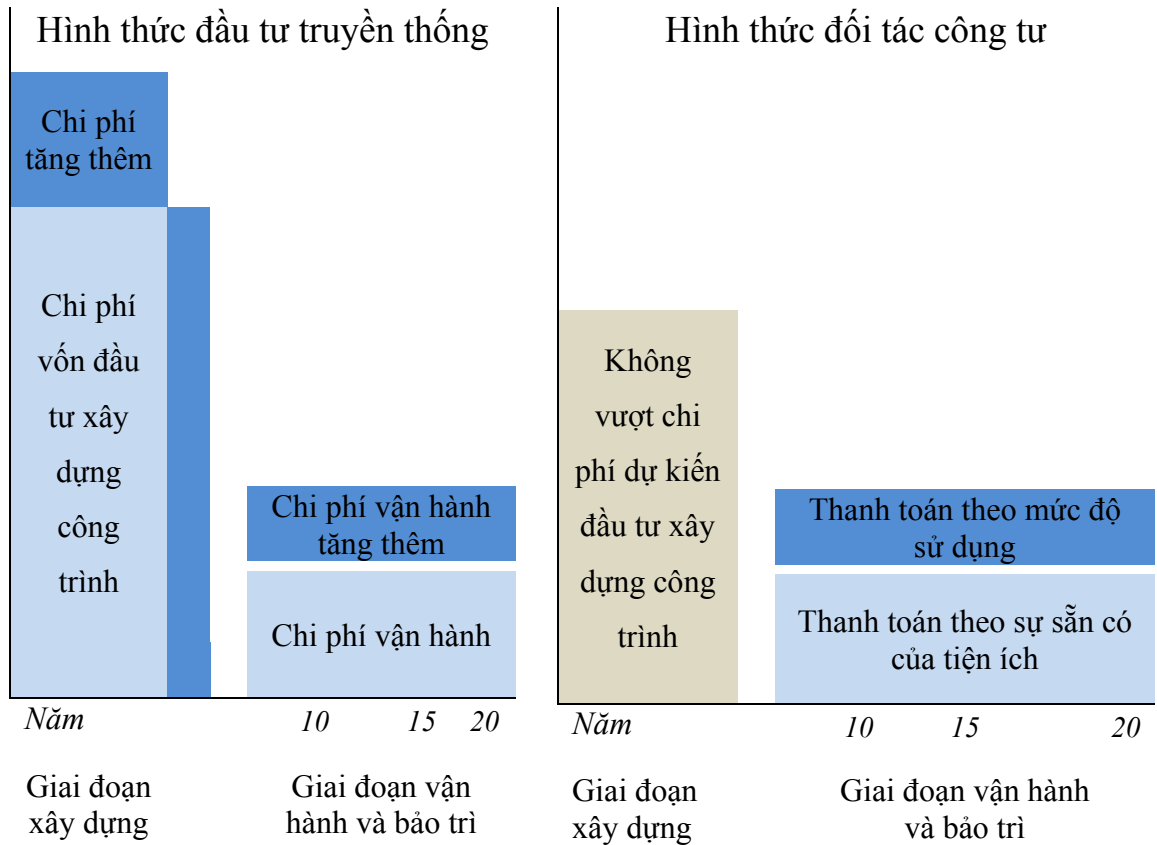
Đối với hình thức ĐTTT, Nhà nước có thể thuê/mua các dịch vụ của Tư nhân (như là thiết kế, xây dựng, ...) tùy theo tính chất công việc và đặc điểm của dự án. Vai trò của tư nhân như là “người bán” các sản phẩm và có tính chất đơn lẻ. Trong hình thức đối tác công tư, mối quan hệ giữa “Người bán” và “Người mua” không còn tồn tại mà thay vào đó là sự bình đẳng, cùng tham gia dự án với mục tiêu hiệu quả đầu tư cao nhất. Sự khác nhau cơ bản giữa hình thức ĐTTT và hình thức đối tác công tư chính là việc chuyển giao trách nhiệm thực hiện công việc từ Nhà nước sang đối tác Tư nhân (hình 1.2) trong khi Nhà nước vẫn giữ quyền quản lý và đảm bảo chất lượng, hiệu quả khai thác, sử dụng công trình, dịch vụ công cho xã hội.



Hình 1.2: So sánh hình thức đầu tư truyền thống và hình thức đối tác công tư

Trên khía cạnh tài chính, khi thực hiện dự án đối tác công tư nhà nước không phải chịu áp lực của việc thu xếp nguồn vốn đầu tư, rủi ro vượt chi phí

đầu tư xây dựng công trình, ... mà Nhà nước chỉ tham gia góp vốn hoặc thanh toán chi phí cho nhà đầu tư tùy theo sản phẩm của dự án (hình 1.3).



Hình 1.3: Sự khác nhau về yếu tố tài chính dự án trong hình thức đầu tư truyền thống và hình thức đối tác công tư

Nguồn: [90]

Các rủi ro về tài chính được chuyển giao cho Nhà đầu tư tư nhân, Nhà nước chỉ quản lý về chất lượng và đóng góp nguồn lực dựa trên thỏa thuận của hợp đồng hoặc chất lượng của dịch vụ, công việc mà Nhà đầu tư tư nhân thực hiện dự án. Nhà nước đặt ra những yêu cầu và chuyển giao cho tư nhân thiết kế, thu xếp vốn, xây dựng, vận hành và đáp ứng được các tiêu chí yêu cầu trong vòng đời dự án. Các rủi ro của dự án được chuyển từ Nhà nước sang Tư nhân một phần hoặc toàn phần (tùy theo điều kiện của hợp đồng đối tác công tư). Bên cạnh đó, việc phân bổ rủi ro, quản lý hợp đồng, thông tin dự án cũng có sự khác nhau giữa hình thức ĐTTT và hình thức đối tác công tư được trình bày chi tiết lại Phụ lục 1.

Hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến trên thế giới tuy nhiên ở Việt Nam hình thức này mới đang ở giai đoạn đầu sơ khai. Sau khi thống nhất đất nước năm 1975, nền kinh tế Việt Nam phát triển theo mô hình kinh tế tập trung với vai trò chủ đạo là khu vực kinh tế nhà nước. Từ năm 1986, khi Đảng và Nhà nước thực hiện chính sách “Đổi mới”, vai trò của khu vực kinh tế tư nhân mới được khẳng định và dần dần đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Việc khuyến khích khu vực tư nhân (ngoài nhà nước) tham gia đầu tư xây dựng lần đầu được xuất hiện trong Cương lĩnh xây dựng đất nước năm 1991 và sau đó được cụ thể hóa trong Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (năm 1996), Luật Đầu tư (năm 2005) theo các hình thức BOT, BTO, BT... Khái niệm về hình thức đối tác công tư mới được đề cập đến vài năm gần đây và được chính thức thừa nhận khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 9/11/2010). Đây là bước khởi đầu quan trọng, là động lực tạo ra bước đột phá mới để phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt là lĩnh vực giao thông đô thị ở nước ta.

1.2. Tình hình áp dụng hình thức đối tác công tư trên thế giới

Nhiều nước trên thế giới đã áp dụng hình thức đối tác công tư như là một giải pháp trong việc bù đắp khoản thiếu hụt vốn đầu tư xây dựng và nâng cao chất lượng quản lý cơ sở hạ tầng giao thông đô thị. Chính phủ các nước đã thành lập các cơ quan quản lý chuyên trách, hoàn thiện hành lang pháp lý và ban hành các quy định để thu hút vốn đầu tư, sử dụng hiệu quả nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân.

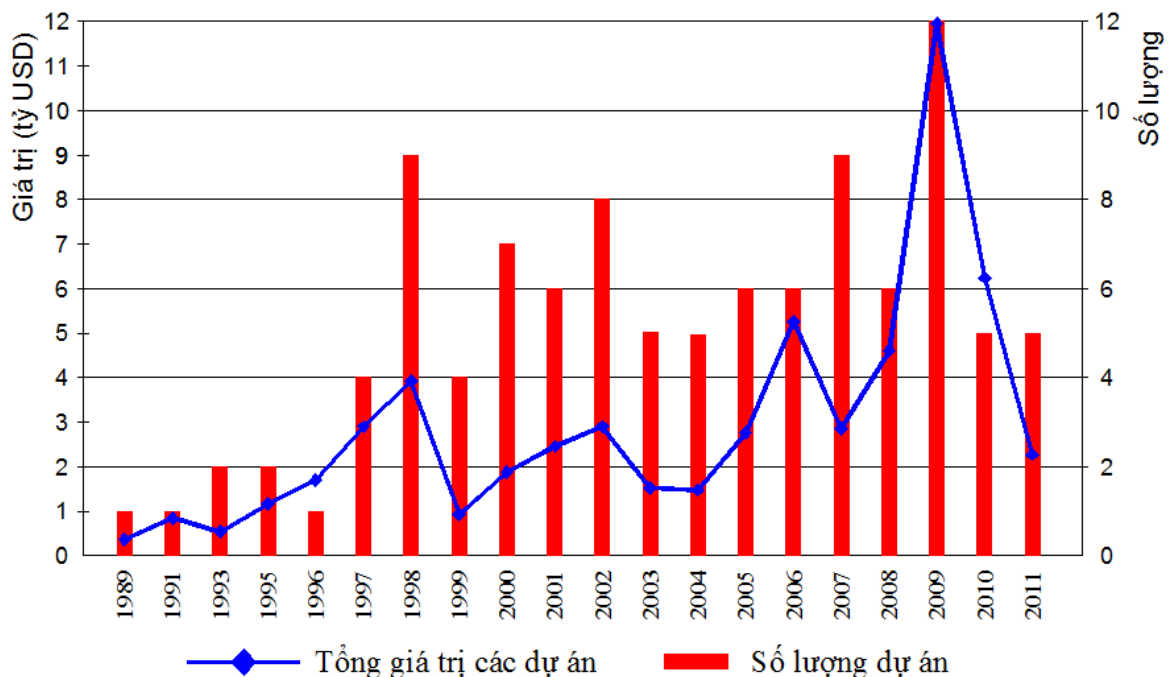
1.2.1. Các nước phát triển

1.2.1.1. Mỹ

Hình thức đối tác công tư được bắt đầu áp dụng tại Mỹ từ những năm 1950 trong lĩnh vực giáo dục, sau đó mở rộng sang lĩnh vực xây dựng và đóng

vai trò quan trọng trong việc đầu tư xây dựng, vận hành các công trình giao thông đô thị tại Mỹ [75]. Trước đây, hình thức đối tác công tư chỉ được áp dụng đối với các dự án xây dựng công trình mới, nhưng dần dần Chính phủ Mỹ đã mở rộng phạm vi đối với các công trình hiện có nhằm tận dụng nguồn lực tài chính, kinh nghiệm quản lý của nhà đầu tư tư nhân để nâng cao hiệu quả sử dụng công trình [38]. Quan điểm áp dụng hình thức đối tác công tư tại Mỹ là dựa trên tính hiệu quả của dự án và năng lực của nhà đầu tư tư nhân thông qua các giai đoạn xét duyệt nghiêm ngặt và đấu thầu cạnh tranh.

Theo số liệu của Tạp chí Tài chính công, trong giai đoạn 1989-2011 có 104 dự án công trình giao thông được thực hiện theo hình thức đối tác công tư trên toàn nước Mỹ với tổng giá trị đầu tư khoảng 214 tỷ USD, trong đó phần lớn là các công trình giao thông đô thị, như công trình cầu, đường giao thông có thu phí, hầm chui (hình 1.4).



Hình 1.4: Dự án công trình giao thông theo hình thức đối tác công tư tại Mỹ
 Nguồn: [35, 89]

Từ hình vẽ cho thấy số lượng các dự án được áp dụng hình thức đối tác công tư theo từng năm không nhiều, tuy nhiên giá trị đầu tư lại tương đối lớn.

Ngoại trừ năm 1990 và 1992 là không có dự án thi trung bình mỗi năm có khoảng 4-6 dự án công trình giao thông được thực hiện theo hình thức đối tác công tư với vốn đầu tư bình quân khoảng 300-500 triệu USD/dự án. Số lượng các công trình giao thông được áp dụng hình thức đối tác công tư ngày một phổ biến ở Mỹ là do nhu cầu vốn đầu tư xây dựng tương đối lớn, chính sách thu hút đầu tư thiết thực và trên hết là sự hiệu quả trong việc đầu tư, khai thác sử dụng công trình của nhà đầu tư tư nhân [23, 49]. Hình thức đối tác công tư được áp dụng khá đa dạng với các mô hình hợp đồng khác nhau tùy theo đặc điểm của công trình, như là DB, DBOM, DBOT, BOT, O&M ... Thông thường, đối với các dự án có khả năng thu phí thì thực hiện theo mô hình DBOM, BOT để đảm bảo thu hồi vốn đầu tư của nhà đầu tư tư nhân, đối với các công trình không thu phí thì thường áp dụng mô hình DB, O&M [52].

Môi trường đầu tư và điều kiện áp dụng hình thức đối tác công tư trong các công trình giao thông ở Mỹ có rất nhiều thuận lợi về chính sách và bộ máy quản lý ở cấp Nhà nước và Bang. Chính phủ ban hành các đạo luật và hướng dẫn chung, như Bộ chính sách hướng dẫn việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đường bộ. Ở cấp Bang, đến thời điểm tháng 1/2013, đã có 33 Bang ban hành các chính sách và hướng dẫn liên quan đến hình thức đối tác công tư. Theo đó quy định, Nhà đầu tư tư nhân có thể hợp tác cùng Nhà nước, tham gia dự án đối tác công tư trong từng giai đoạn như quy hoạch, thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo dưỡng các công trình giao thông [89]. Hiện nay ở Mỹ có ba đơn vị chính liên quan trực tiếp đến việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đô thị là Ủy ban đường cao tốc liên bang (FHA), Văn phòng hợp tác quốc gia (DOS-GP) và Hội đồng quốc gia về đối tác công tư (NCPPP). Các đơn vị này đều có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trong việc thúc đẩy áp dụng hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đô thị trên toàn nước Mỹ [90].

1.2.1.2. Canada

Hình thức đối tác công tư được áp dụng ở Canada từ cuối những năm 1980 và ngày càng phát triển trong các lĩnh vực hạ tầng cơ sở, như là giao thông, y tế, giáo dục,... [70]. Số liệu thống kê đến tháng 1/2015 cho thấy Canada đã thực hiện 223 dự án đối tác công tư với tổng vốn đầu tư là 72,7 tỷ đô la Mỹ, trong đó có 128 dự án đang vận hành, 49 dự án đang xây dựng và 46 dự án đang hoàn thiện các thủ tục để bắt đầu thực hiện [53,84].

Lĩnh vực công trình giao thông được áp dụng khá phổ biến với 50 dự án (chiếm 22,4% về số lượng) với tổng mức đầu tư là 31,7 tỷ đô la Mỹ (chiếm 43,68% về giá trị). Các dự án được thực hiện theo nhiều mô hình khác nhau, tập trung chủ yếu tại các bang Ontario, British Columbia, Alberta (Bảng 1.1)

Bảng 1.1: Số lượng các dự án công trình giao thông thực hiện theo hình thức đối tác công tư tại Canada

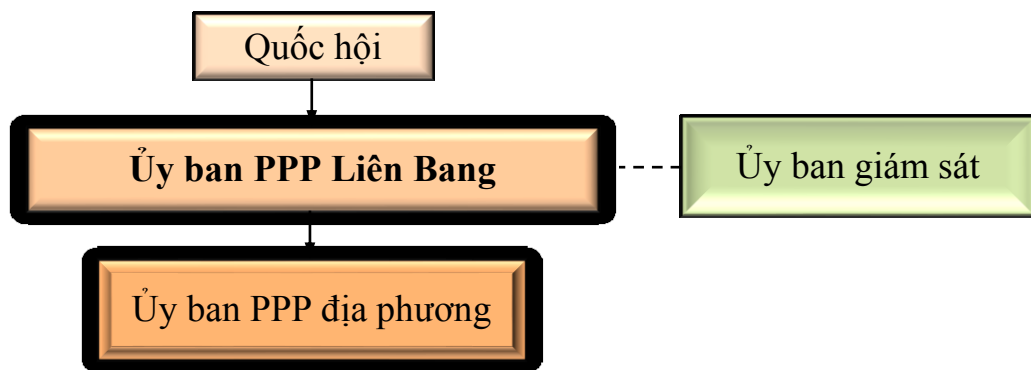
TT	Bang (địa điểm)	Số lượng dự án	Mô hình
1	Alberta	7	DBFMO, DBFM, DBFO
2	British Columbia	9	DBFMO, DBF, DBFO
3	Manitoba	4	DBFM
4	New Brunswick	3	DBFMO
5	Nova Scotia	1	DBFO
6	Nunavut	1	DBFMO
7	Ontario	14	DBFMO, DBFM, DBF
8	Quebec	6	DBFMO, DBFM, DBF
9	Saskatchewan	3	DBFMO
10	Liên bang (multiple)	2	DBFMO,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

Nguồn: [80, 84]

Các dự án đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đô thị được thực hiện tại Canada chủ yếu tập trung vào việc đầu tư xây dựng công trình đường giao thông, cầu và hầm, trạm/bến xe buýt, dịch vụ xe buýt nhanh (Bus Rapid

Transit). Hình thức đối tác công tư được thực hiện chủ yếu theo mô hình DBFMO, DBFM, ... trong đó phổ biến nhất là hình thức DBFMO. Chính sách pháp lý ở Canada quy định Nhà nước giữ quyền sở hữu công trình, không chuyển giao quyền này cho Tư nhân, trừ những trường hợp đặc thù, cá biệt [2], [30]. Tùy theo từng trường hợp và dự án cụ thể mà việc quản lý, vận hành công trình có thể được giao cho Nhà đầu tư tư nhân thực hiện.

Để thúc đẩy hình thức đối tác công tư, Chính phủ Canada thành lập các cơ quan chuyên môn, phụ trách trực tiếp trên cả nước. Mặc dù dự án đối tác công tư đầu tiên được áp dụng từ năm 1988 (Dự án xây dựng Nhà ga số 3, sân bay Pearson), tuy nhiên phải đến năm 1993, Ủy ban PPP Liên Bang mới được thành lập tại Canada [30]. Dưới cấp Liên Bang là các Ủy ban PPP tại từng địa phương có trách nhiệm quản lý và hướng dẫn chi tiết việc ứng dụng hình thức đối tác công tư (hình 1.5).



Hình 1.5: Tổ chức bộ máy quản lý hình thức đối tác công tư tại Canada

Nguồn: [30]

Bộ trưởng Bộ Tài chính là người đứng đầu Ủy ban PPP Liên bang, có trách nhiệm trong việc quản lý, áp dụng hình thức đối tác công tư tại Canada và báo cáo tình hình lên Quốc hội theo quy định. Ủy ban PPP Liên bang (cấp Nhà nước) là đơn vị cấp cao nhất, quản lý chung hình thức đối tác công tư, dưới đó là các đơn vị PPP cấp địa phương, như là Infrastructure Ontario, Partnerships British Columbia, Alberta Infrastructure, ... Ủy ban PPP Liên

Bang được bầu 3 năm một lần, gồm 9 thành viên có kiến thức sâu rộng, kinh nghiệm trong các lĩnh vực về tài chính, kiểm toán, luật, quản lý, chính sách phát triển.

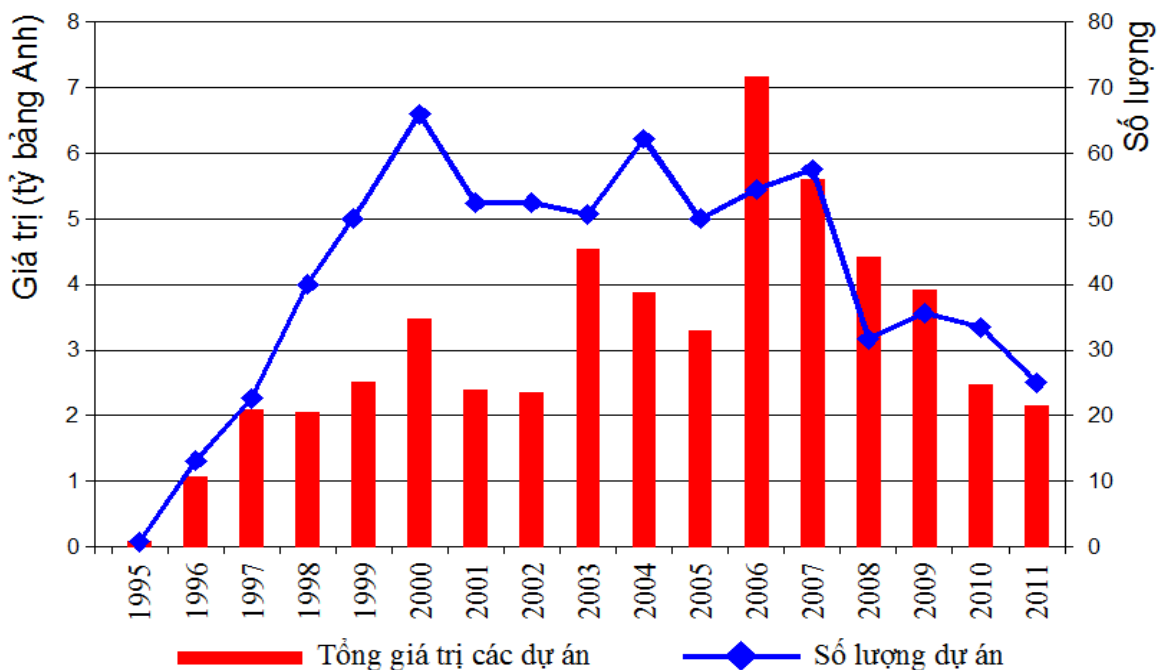
Tại Canada, hình thức đối tác công tư được hiểu là phương thức đầu tư dự án mà Nhà nước đưa ra đầu bài, Tư nhân đề xuất giải pháp và hợp tác với nhau thông qua hợp đồng nhằm thực hiện dự án trên cơ sở chia sẻ trách nhiệm, rủi ro [28]. Các nhà đầu tư tư nhân có quy mô lớn hoặc nhỏ (theo thế mạnh, khả năng và hiệu quả của từng công việc) đều có thể tham gia dự án miễn là đảm bảo các tiêu chuẩn kỹ thuật. Hệ thống pháp luật tại Canada đảm bảo các dự án đối tác công tư có thông tin minh bạch, công khai, môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các nhà đầu tư nhằm thực hiện được hợp đồng và xây dựng dự án tốt. Hơn nữa việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư có chi phí thấp hơn đầu tư theo phương thức truyền thống và có thể tạo tối đa hóa lợi nhuận cho các bên tham gia thông qua đấu thầu cạnh tranh. Rủi ro sẽ được các bên đối tác chia sẻ và việc giám sát, thẩm tra của Nhà nước sẽ đơn giản hơn do các Nhà thầu cùng chịu rủi ro nên họ phải có trách nhiệm với dự án [28], [29].

1.2.1.3. Vương quốc Anh

Hình thức đối tác công tư (hay còn gọi là Sáng kiến tài chính tư nhân) được áp dụng tại Vương quốc Anh do Nhà nước thiếu hụt nguồn vốn đầu tư và yêu cầu cải thiện hiệu quả đầu tư công nhằm tăng cường sự cạnh tranh, chất lượng dịch vụ công. Trong giai đoạn 1970-1990, ngân sách nhà nước dành cho phát triển dịch vụ công ở Vương quốc Anh bị suy giảm nghiêm trọng, nguồn vốn đầu tư cho lĩnh vực này thấp hơn so với các nước thuộc nền kinh tế G7. Tỷ lệ giữa vốn đầu tư vào dịch vụ công và tổng sản phẩm quốc nội bình quân giảm khoảng 15% so với năm trước và chỉ chiếm 0,6% GDP [45]. Trước tình hình đó, để đảm bảo nhu cầu phát triển và nâng cao hiệu quả

đầu tư, Chính phủ đã áp dụng hình thức đối tác công tư cùng các biện pháp chính sách hỗ trợ nhằm thu hút nguồn lực từ khu vực tư nhân. Theo đó, số lượng dự án cũng như nguồn vốn đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã có sự chuyển biến rõ rệt.

Theo số liệu thống kê của Kho bạc Hoàng gia Anh (HM Treasury) cho thấy sự tham gia mạnh mẽ của tư nhân trong việc đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ công tại Vương quốc Anh. Tổng vốn đầu tư của khu vực tư nhân đã tăng từ 1,08 tỷ bảng Anh năm 1996 lên đến 7,15 tỷ bảng Anh năm 2006 (khoảng 6,7 lần). Trung bình trong giai đoạn 1995-2011, mỗi năm các nhà đầu tư tư nhân đã đầu tư khoảng 3,14 tỷ bảng Anh trong lĩnh vực dịch vụ công (hình 1.6).



Hình 1.6: Dự án đối tác công tư tại Vương quốc Anh, giai đoạn 1995-2011

Nguồn: [45]

Theo FICCI (2012), Vương quốc Anh đã thực hiện 698 dự án đối tác công tư trong nhiều lĩnh vực khác nhau, như công trình giao thông, giáo dục, y tế, quốc phòng, nhà ở xã hội và công nghệ thông tin [41]. Số liệu tổng kết của Kho bạc Hoàng gia Anh cho thấy có 65% số hợp đồng dự án đối tác công tư được thực hiện đúng tiến độ và không vượt giá trị tổng mức đầu tư. Vương

quốc Anh là một trong những nước áp dụng hình thức đối tác công tư thành công trong các dự án đầu tư xây dựng công trình và nhiều nước trên thế giới đang cố gắng học tập mô hình của Vương quốc Anh [45].

Giá trị các dự án đối tác công tư chiếm 11% trong tổng đầu tư công ở Anh, trong đó phổ biến là lĩnh vực công trình giao thông và môi trường. Các dự án đối tác công tư trong đầu tư xây dựng công trình giao thông chỉ chiếm có 6,8% về số lượng nhưng giá trị đầu tư lại chiếm đến 46,2%, điều đó cho thấy đây đều là các dự án có quy mô và vốn đầu tư lớn, như Dự án đường hầm London-Jubilee, đường Northern&Piccadilly có giá trị đầu tư là 5,49 tỷ bảng Anh, Dự án đường hầm London-Bakerloo, đường Central - Victoria có giá trị đầu tư là 4,59 tỷ bảng Anh, ...[90].

Tại Vương quốc Anh, dự án đối tác công tư trong đầu tư xây dựng công trình giao thông sẽ góp phần cải thiện tính minh bạch về chi phí, chất lượng dự án so với hình thức đầu tư truyền thống do Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư trong dự án [45], như là Bộ Hợp đồng mẫu thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư, Hướng dẫn đánh giá hiệu quả đầu tư, ... là những tài liệu quan trọng để áp dụng thành công hình thức đối tác công tư. Có thể nói, Vương quốc Anh là quốc gia đứng đầu châu Âu về thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư trong cung cấp dịch vụ công [19]. Mục đích chính của chính phủ Anh cho áp dụng hình thức đối tác công tư là nhằm thu hút nguồn vốn tư nhân hỗ trợ cho ngân sách của chính phủ và lựa chọn những dự án đối tác công tư nếu tạo ra giá trị hiệu quả đầu tư vượt trội so với hình thức đầu tư truyền thống [79].

1.2.1.4. Hà Lan

Khái niệm hình thức đối tác công tư được chính thức nhắc đến trong văn bản pháp luật tại Hà Lan từ năm 1986 khi thành lập Liên minh Đảng cầm quyền với chủ trương “Hình thức hợp tác Nhà nước - Tư Nhân sẽ được thiết

lập giữa chính quyền địa phương (*nếu cần thiết sẽ bao gồm cả chính quyền trung ương*) và nhà đầu tư trong/ngoài nước nhằm tăng cường khả năng đầu tư trong lĩnh vực tái cấu trúc đô thị” [39]. Năm 1989, Liên minh Đảng Dân chủ và Đảng Bảo thủ đã thỏa thuận thành lập Trung tâm PPP để soạn thảo các chính sách liên quan đến hình thức đối tác công tư, hợp tác chặt chẽ giữa các Bộ, ngành và hỗ trợ các dự án đối tác công tư cụ thể. Tuy nhiên, đến năm 1999, Chính phủ Hà Lan mới thành lập Trung tâm kiến thức đối tác công tư (PPP-KC) trực thuộc Bộ Tài chính nhằm phổ biến kiến thức, tư vấn cho Nhà nước và Tư nhân trong việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư.

Hình thức đối tác công tư áp dụng tại Hà Lan được căn cứ trên cơ sở tính hiệu quả đầu tư và kinh nghiệm quản lý của nhà đầu tư tư nhân chứ không phải lý do thiếu hụt nguồn vốn đầu tư xây dựng như ở các nước khác [32]. Ngân sách tài chính của Hà Lan ở trạng thái thặng dư nên các dự án đối tác công tư chỉ được áp dụng trong trường hợp nhà đầu tư tư nhân có thể mang lại hiệu quả đầu tư tốt hơn, khả năng quản lý dự án tốt hơn so với Nhà nước. Các dự án đối tác công tư trong lĩnh vực hạ tầng đô thị được áp dụng phổ biến nhất (chiếm 54% số lượng các dự án) và phần lớn đều tiết kiệm chi phí từ 2-16% so với hình thức đầu tư truyền thống [39], như các dự án đường sắt giao thông đối ngoại HSL-IP, tuyến đường giao thông A59, N31, ...

Theo quy định tại Hà Lan, các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị sẽ được Trung tâm kiến thức đối tác công tư sẽ phân tích, đánh giá sơ bộ để so sánh tính hiệu quả kinh tế - xã hội theo hai phương án: đầu tư truyền thống và đối tác công tư. Phương pháp so sánh giá trị đồng tiền “Value for money - VFM” được áp dụng trước khi đấu thầu để cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi đưa ra quyết định về việc lựa chọn mô hình thực hiện dự án. Chỉ phương án nào có hiệu quả tốt hơn mới được đưa ra đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư tư nhân phù hợp thực hiện. Sau khi

xác định được nhà đầu tư, quá trình phân tích đánh giá hiệu quả dự án được lặp lại khi quy mô, chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của dự án được đề xuất chi tiết bởi nhà đầu tư tư nhân [32], [62].

1.2.2. Các nước đang phát triển

1.2.2.1. Trung Quốc

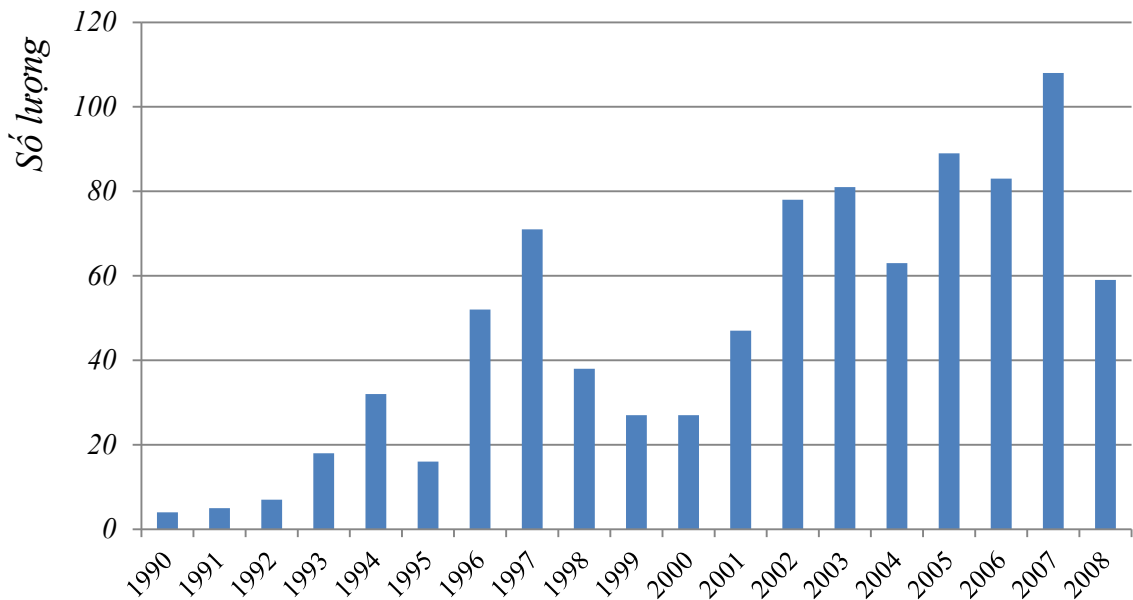
Hình thức đối tác công tư được áp dụng ở Trung Quốc từ những năm 1980 nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, giảm gánh nặng tài chính từ ngân sách trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình khi nhu cầu về tài chính để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật vượt quá khả năng của ngân sách nhà nước. Hình thức đối tác công tư được phát triển ở Trung Quốc theo 2 giai đoạn [31]:

+ Trong giai đoạn 1980-1999, hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến tại nhiều địa phương và đóng góp đáng kể vào sự phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị. Nhiều dự án về năng lượng, lĩnh vực cấp thoát nước được thực hiện theo hình thức đối tác công tư, như Dự án điện Laibin B, Dự án nước Chengdu, Dự án điện Changsha, ... Tại thời điểm này, các dự án đối tác công tư được sự ủng hộ lớn từ Chính phủ vì những ưu điểm về giảm nhẹ gánh nặng tài chính, thu hút nguồn vốn đầu tư, phát triển nhanh hệ thống công trình giao thông đô thị. Tuy nhiên do hành lang pháp lý chưa đầy đủ nên vẫn còn nhiều bất cập trong quá trình thực hiện, nhiều dự án mang lại lợi ích kinh tế cho Nhà đầu tư tư nhân nhưng lại thiệt hại cho Nhà nước. Nhìn chung, các dự án đối tác công tư được áp dụng khá phổ biến ở Trung Quốc vì có nhiều lợi thế về ưu đãi đầu tư cho Nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án [55].

+ Giai đoạn 1999-2009: Để quản lý tốt hơn các dự án đối tác công tư, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp lý như Luật Đấu thầu (1999), Thông tư về thúc đẩy và hướng dẫn đầu tư Tư nhân (2001), ... Chính vì vậy quá trình đầu tư thực hiện dự án đối tác công tư được minh bạch hơn và giảm

thiếu chi phí, đặc biệt là những thay đổi nhằm lựa chọn được nhà đầu tư tư nhân có đủ năng lực thực hiện dự án trong điều kiện tốt nhất [55].

Mặc dù vẫn tồn tại những bất cập về tham nhũng và hiệu quả đầu tư nhưng nhìn chung các dự án đối tác công tư đang ngày càng được áp dụng khá phổ biến ở Trung Quốc [55]. Hành lang pháp lý dần được cải thiện, môi trường đầu tư thông thoáng, minh bạch đã thu hút được nguồn lực từ các nhà đầu tư tư nhân dẫn đến số lượng các dự án đối tác công tư trong lĩnh vực hạ tầng được tăng rõ rệt (hình 1.7).



Hình 1.7: Số lượng dự án đối tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng

Nguồn: [69]

Số liệu thống kê ở trên cho thấy hai giai đoạn phát triển của hình thức đối tác công tư tại Trung Quốc. Số lượng dự án thực hiện theo hình thức đối tác tăng dần trong giai đoạn 1990-1997, nhưng khi Chính phủ hạn chế đầu tư thì số lượng dự án giảm dần và tăng trở lại vào năm 2000 khi nhiều văn bản pháp luật quản lý đầu tư xây dựng theo hình thức đối tác công tư được ban hành. Các dự án đối tác công tư thường được áp dụng phổ biến trong các công trình giao thông đô thị như đường giao thông, đường sắt, cảng biển, sân bay và các hạ tầng cơ bản như cấp nước, cấp điện, môi trường và khí đốt.

Trước đây, các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị (bao gồm xây dựng, khai thác vận hành, duy tu bảo dưỡng) tại Trung Quốc được thực hiện thông qua các doanh nghiệp Nhà nước bằng nguồn vốn ngân sách ở các cấp khác nhau hoặc vốn vay từ các ngân hàng Nhà nước. Tuy nhiên cách thức này thường hoạt động kém hiệu quả, lựa chọn Nhà thầu xây dựng không minh bạch dẫn đến các chi phí đầu tư xây dựng tốn kém, lãng phí, chất lượng công trình thấp [55]. Do vậy, Chính phủ quyết định chuyển đổi mô hình đầu tư truyền thống sang đối tác công tư và đã mang lại những đột phá trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị ở Trung Quốc. Tùy theo đặc điểm của từng dự án đối tác công tư mà cơ chế quản lý đầu tư xây dựng, phân bổ trách nhiệm, rủi ro và vận hành dự án là khác nhau. Đối với lĩnh vực công trình giao thông đô thị, hình thức đối tác công tư được áp dụng theo 3 mô hình BOT, BT và TOT là chủ yếu [65]. Hình thức BOT, BT thường được áp dụng đối với các dự án xây dựng mới, hình thức TOT được áp dụng với các dự án đã có và Nhà đầu tư tư nhân chỉ tham gia vận hành và bảo trì dự án.

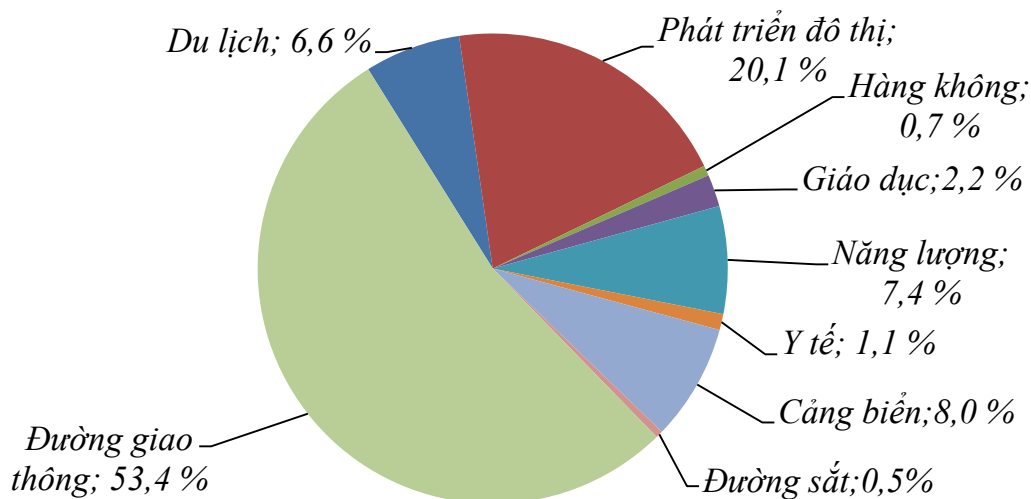
Cơ cấu tài chính dự án hạ tầng giao thông theo hình thức đối tác công tư của Trung Quốc được quy định gồm 3 nguồn vốn: vốn ngân sách (30%), vốn vay (60%) và vốn tư nhân (10%). Trong 30% vốn ngân sách thì 10% từ chính quyền trung ương, 20% từ chính quyền địa phương nơi thực hiện dự án; vốn vay được Nhà đầu tư tư nhân vay từ ngân hàng thuộc sở hữu Nhà nước [72]. Trong nhiều trường hợp đặc biệt, nguồn vốn có thể bao gồm vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, như là các khoản vay của Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB).

1.2.2.2. Ấn Độ

Để đáp ứng yêu cầu duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế và nâng cao năng lực cạnh tranh, Chính phủ Ấn Độ cần lượng vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông rất lớn và vượt quá khả năng ngân sách nhà nước. Trong khi

đó, Luật Cải cách ngân sách tài chính lại hạn chế và kiểm soát việc vay vốn để phát triển cơ sở hạ tầng [22]. Do vậy mà các chuyên gia kinh tế Ấn Độ đều cho rằng hình thức đối tác công tư sẽ là giải pháp hợp lý để bù đắp cho khoản thiếu hụt vốn đầu tư xây dựng. Trong giai đoạn 2007-2012, ngân sách nhà nước chỉ cung cấp được khoảng 70% vốn đầu tư cơ sở hạ tầng quốc gia, 30% còn lại (khoảng 150 tỷ USD) được huy động từ khu vực tư nhân [41].

Hình thức đối tác công tư được áp dụng từ những năm 1990 tại Ấn Độ, tập trung tại các lĩnh vực hạ tầng then chốt, như công trình giao thông đô thị, y tế, năng lượng và các chương trình phát triển đô thị,... [41]. Đến tháng 7/2011, Ấn Độ có 758 dự án đối tác công tư ở các lĩnh vực với tổng giá trị đầu tư khoảng 3,83 tỷ Rupees [81], như hình 1.8.



Hình 1.8: Tỷ lệ số lượng các dự án đối tác công tư theo lĩnh vực tại Ấn Độ

Nguồn: [81]

Từ số liệu thống kê cho thấy hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến nhất trong lĩnh vực đường giao thông ở Ấn Độ. Hình thức đối tác công tư thường được áp dụng ở Ấn Độ đối với các dự án có nhu cầu vốn đầu tư lớn: trong số 758 dự án đối tác công tư 77,9% số lượng các dự án có vốn đầu tư lớn hơn 500 tỷ rupee (74 triệu USD), 14,4% số lượng dự án có vốn đầu tư từ 251-500 tỷ rupee (từ 37-74 triệu USD) và 7,7% các dự án có tổng vốn đầu tư thấp hơn 250 tỷ rupee [52]. Hầu hết các dự án đối tác công tư đều được

thực hiện trên nguyên tắc lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu cạnh tranh và thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT [22].

Hiện nay, Chính phủ Ấn Độ đã thành lập một số đơn vị quản lý nhà nước chuyên trách về hình thức đối tác công tư, như Ủy ban cơ sở hạ tầng (COI), Ban thẩm định hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPPAC), ... và các chính sách hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư, Chính sách quốc gia về đối tác công tư, Hướng dẫn xây dựng, thẩm định và phê duyệt dự án đối tác công tư và Hồ sơ mẫu dự án PPP [81].

1.2.2.3. *Malaysia*

Chính phủ Malaysia xác định hình thức đối tác công tư là một trong những công cụ chủ đạo trong chính sách phát triển kinh tế từ năm 1983. Thực hiện chiến lược đó, Chính phủ đã ban hành định hướng về hợp tác với khu vực kinh tế tư nhân vào năm 1985, trong đó nêu rõ mục tiêu, phương pháp và cách thức triển khai. Nhà nước sẽ dần dần rút khỏi việc đầu tư xây dựng và vận hành cơ sở hạ tầng mà thay vào đó là tập trung vào việc thiết lập nên một môi trường thuận lợi để tạo điều kiện cho sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân [22]. Chính phủ chủ động phát triển quan điểm hợp tác với khu vực kinh tế tư nhân theo hình thức đối tác công tư trong việc đầu tư, cấp vốn cho các dự án hạ tầng cơ sở. Sự đóng góp tài chính và cách quản lý dự án hiệu quả với những kỹ thuật tiên tiến sẽ giúp cho các nhà đầu tư tư nhân đánh giá tốt hơn về rủi ro thị trường, ước lượng được những thay đổi trong cung-cầu và từ đó đưa ra các giải pháp phù hợp, do đó làm tăng hiệu quả đầu tư và giải phóng áp lực cho nguồn vốn của nhà nước.

Vào năm 1985, Ủy ban Kế hoạch tài chính (EPU) trực thuộc Văn phòng Chính phủ đã thành lập Bộ phận chức năng về đối tác công tư với nhiệm vụ xây dựng các chiến lược và ban hành chính sách về hình thức đối tác công tư; giám sát và đánh giá công tác triển khai các dự án đối tác công tư

nhằm đảm bảo tính hiệu quả đầu tư. Việc thành lập một đơn vị đầu mối về đối tác công tư theo cơ chế “cơ quan một cửa” đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án được đơn giản, minh bạch. Chính vì vậy, hình thức đối tác công tư ở Malaysia được áp dụng khá phổ biến, đặc biệt là trong lĩnh vực công trình giao thông đô thị. Theo số liệu thống kê của Công ty Kiểm toán PwC Capital Sdn. Bhd, đến thời điểm tháng 12/2012 Malaysia đã thực hiện 65 dự án đối tác công tư trong lĩnh vực như đường giao thông, cảng biển, sân bay (quốc tế và nội địa), xử lý nước thải, đường sắt, ...trong đó công trình giao thông đô thị chiếm đến 81,9% số lượng các dự án [22].

Bên cạnh đó, chính phủ Malaysia đã chủ trương xây dựng các cơ chế chính sách nhằm khuyến khích và đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư tham gia dự án đối tác công tư. Ở Malaysia không có luật lệ hay quy định nào trực tiếp về hình thức đối tác công tư mà thay vào đó Chính phủ xây dựng hệ thống pháp lý nhằm khởi động một chương trình tổng thể về thu hút nguồn lực của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng [22]. Như là Khung mẫu chuẩn của hợp đồng dự án với mục tiêu phân bổ lại rủi ro cân bằng giữa các bên, Giấy chứng nhận độc quyền phát triển dự án nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà đầu tư Tư nhân khi đề xuất và thực hiện dự án,... EPU sẽ cấp chứng nhận quyền lợi đầu tư cho Nhà đầu tư tư nhân ở giai đoạn tiền khả thi nếu dự án được đánh giá hiệu quả. Để nghiên cứu toàn diện dự án, EPU sẽ thẩm tra và triệu tập các Ủy ban Thẩm định Kỹ thuật, Tài Chính và Pháp lý bao gồm các đại diện của cơ quan chuyên môn tương ứng. Sau khi có kết quả của EPU, dự án đối tác công tư sẽ được trình lên Chính phủ để phê duyệt [22].

1.2.2.4. *Nam Phi*

Sau kỳ bầu cử dân chủ lần đầu tiên vào năm 1994, Chính phủ Nam Phi bắt đầu cải cách việc sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước bằng cách sử dụng nhiều biện pháp kinh tế, trong đó việc áp dụng hình thức đối tác công tư

là một trong những giải pháp được ưu tiên lựa chọn [90]. Về bộ máy quản lý Nhà nước, Nam Phi thành lập riêng một đơn vị Liên ngành để nghiên cứu, ban hành chính sách, cải cách thể chế và pháp lý nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho PPP từ tháng 4/1997. Hiện nay, Nam Phi được đánh giá là một trong những nước áp dụng thành công mô hình đối tác công tư với hơn 18 dự án được triển khai hiệu quả. Từ năm 1997 đến 2000, các cơ quan nhà nước đã hợp tác với khu vực kinh tế tư nhân để thực hiện một số dự án đầu tiên theo mô hình PPP, như là Tuyến đường thu phí N3 và N4, Nhà tù quốc gia, Dịch vụ cung cấp nước cho thành phố, ... [90].

Theo quy định tại Nam Phi, dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông nếu được áp dụng theo hình thức đối tác công tư thì nhà đầu tư tư nhân, cơ quan quản lý nhà nước phải giải đáp được 3 câu hỏi của Kho bạc quốc gia trước khi dự án được phê duyệt, đó là [90]:

- Ngân sách nhà nước có khả năng chi trả cho các khoản phí được đề xuất trong dự án không?
- Các rủi ro về kỹ thuật, vận hành và tài chính có được chuyển giao cho bên tư nhân hay không?
- Dự án thực hiện theo mô hình đối tác công tư có phải là một giải pháp làm tăng giá trị đầu tư không?

Ngoài ra Nhà đầu tư tư nhân phải chứng minh có đủ năng lực, kỹ thuật và trình độ để thực hiện dự án và thực hiện hiệu quả hơn Nhà nước. Cuối cùng, Chính phủ phải đảm bảo rằng đơn vị đại diện cho Nhà nước có đủ năng lực và chuyên môn để đánh giá và giám sát việc triển khai các dự án PPP.

1.2.2.5. Việt Nam

Hình thức đối tác công tư được chính thức nhắc đến ở Việt Nam từ khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ngày 9/11/2010. Tuy nhiên, chủ trương hợp tác giữa Nhà nước với Tư nhân đã được đề cập

trong Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội từ năm 1991. Sau đó được cụ thể hóa và nhấn mạnh dưới các tên gọi và hình thức đầu tư BOT, BTO, BT trong Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (năm 1996), Luật Đầu tư (năm 2005) và được hướng dẫn chi tiết bởi các chính sách của Nhà nước, như là Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT; Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về hướng dẫn thực hiện một số quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP,...

Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994 -2009 Việt Nam đã có 32 dự án được thực hiện có sự tham gia của Nhà đầu tư tư nhân với tổng mức vốn đầu tư khoảng 6,7 tỉ USD, trong đó mô hình BOT và BOO chiếm tỷ trọng chủ yếu [17]. Lĩnh vực thu hút được Nhà đầu tư tư nhân tham gia bao gồm giao thông, năng lượng, viễn thông, cấp và thoát nước. Phần lớn các dự án giao thông được thực hiện theo hình thức BT hoặc BOT để nhà đầu tư thu hồi được nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình [1]. Kể từ khi Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 9/11/2010 được ban hành đến nay, các địa phương và Bộ chuyên ngành đều chủ động đề xuất các dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư, tuy nhiên mới chỉ ở dạng tên/danh mục mà chưa được bắt đầu triển khai, thực hiện do chưa đáp ứng được yêu cầu, quy định triển khai thực hiện theo các quy định của chính sách hiện hành, ví dụ như là Thành phố Hồ Chí Minh đề xuất 3 dự án là Xây dựng hệ thống thu gom nước mưa, nước thải, trạm bơm và xử lý nước thải lưu vực Tây Sài Gòn, Xây dựng hệ thống thu gom và nhà máy xử lý nước thải lưu vực Tân Hóa - Lò Gốm, Xây dựng tuyến xe điện mặt đất số 2. Thành phố Đà Nẵng đề xuất 7 dự án hạ tầng kỹ thuật, như là Dự án xây dựng Cảng Liên Chiểu, Dự án xử lý bùn trên địa bàn thành phố Đà Nẵng , Dự án xây dựng hệ thống xử lý nước thải trong các khu công nghiệp,... Đây đều là các dự án hạ tầng quan trọng nhằm phát

triển cơ sở hạ tầng của thành phố, có nhu cầu vốn đầu tư tương đối lớn mà ngân sách Nhà nước chưa thể đáp ứng được tại thời điểm hiện nay.

Tại các thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, ... chính quyền thành phố đều có các chủ trương khuyến khích áp dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình đô thị. Bên cạnh đó, thành lập hoặc giao thêm nhiệm vụ cho các đơn vị quản lý Nhà nước nhằm cụ thể hóa các chính sách ứng dụng hình thức đầu tư này vào thực tiễn. Như là thành phố Hà Nội thành lập Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm) do Phó Chủ tịch thành phố điều hành, thành phố Hồ Chí Minh thành lập Phòng Quản lý dự án (hoạt động chuyên trách) trực thuộc UBND thành phố, ... Các đơn vị này sẽ là đầu mối tham mưu và đề xuất các chính sách để chỉ đạo, điều hành quản lý Nhà nước trong các dự án đối tác công tư. Thực tế cho thấy, tình hình ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Bên cạnh những bất cập về hoàn thiện chính sách, cơ chế áp dụng hình thức đối tác công tư thì bộ máy quản lý nhà nước chuyên trách trong lĩnh vực này cũng chưa được thành lập đầy đủ, gặp nhiều khó khăn trong quá trình triển khai.

Tóm lại, hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến tại nhiều nước trên thế giới. Tùy theo điều kiện kinh tế, xã hội, thể chế pháp luật của từng nước và đặc điểm của dự án đối tác công tư mà hình thức này được áp dụng theo các mô hình khác nhau, như BOT, BT, DBFM, O&M,.... Có những nước áp dụng hình thức đối tác công tư vì tính hiệu quả trong đầu tư xây dựng như Hà Lan, vì tăng cường tính cạnh tranh và cải thiện chất lượng dịch vụ công như ở Vương Quốc Anh hoặc vì lý do thu hút nguồn tài chính của Nhà đầu tư tư nhân như ở Canada, Ấn Độ và Trung Quốc. Bên cạnh đó, các nước trên thế giới đều có một số điểm chung khi áp dụng hình thức đối tác công tư

là việc thành lập các cơ quan/đơn vị chuyên trách về PPP, có hệ thống văn bản pháp lý tương đối đầy đủ, đảm bảo lợi ích đầu tư của Nhà đầu tư tư nhân khi tham gia dự án.

Hình thức đối tác công tư được áp dụng thành công trong nhiều dự án công trình giao thông đô thị tại các nước, như Hà Lan, Mỹ, Ấn Độ, Trung Quốc. Nguyên nhân chính do Chính phủ các nước đã hoàn thiện bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đối tác công tư, ban hành nhiều chính sách pháp luật, tạo điều kiện môi trường đầu tư thuận lợi để thu hút các nhà đầu tư tham gia dự án. Các dự án đối tác công tư được thực hiện thành công đều có một điểm chung là đạt được sự hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước, Nhà đầu tư tư nhân và Người dân hưởng lợi từ dự án.

Tổng quan việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị của một số nước đã nghiên cứu ở trên về thời gian áp dụng hình thức đối tác công tư, các lĩnh vực ưu tiên; Cơ quan chuyên trách về PPP; Văn bản pháp lý và Loại hợp đồng mà các nước này áp dụng được tổng hợp tại Phụ lục số 2.

1.3. Thực trạng quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội

1.3.1. Khái quát về thành phố Hà Nội

Thành phố Hà Nội là Thủ đô của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là trung tâm đầu não về chính trị, văn hoá, khoa học kỹ thuật và giao dịch kinh tế quốc tế của cả nước. Chính vì vậy, nhu cầu đầu tư xây dựng hệ thống giao thông đô thị đồng bộ, hiện đại, tương xứng với vị thế và tiềm năng phát triển của thành phố là rất cần thiết. Sau khi mở rộng địa giới hành chính vào tháng 8/2008, thành phố Hà Nội hiện nay gồm có 12 quận, 1 thị xã và 17 huyện ngoại thành và là thành phố rộng nhất Việt Nam với diện tích 3.324 km² (hình 1.9)



Hình 1.9: Bản đồ địa giới hành chính thành phố Hà Nội

Thành phố Hà Nội có điều kiện tự nhiên thuận lợi cho phát triển kinh tế, xã hội, đặc biệt là được Chính phủ, Nhà nước quan tâm và tập trung nhiều vốn đầu tư cho phát triển (chiếm 23% tổng vốn đầu tư xã hội) và nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật, trong đó có hệ thống giao thông đô thị. Hà Nội có tỷ lệ đô thị hóa (33,34%) cao hơn so với mức trung bình của cả nước, là thành phố đông dân thứ 2 của cả nước với dân số hơn 6,93 triệu người và mật độ dân số là 2.087 người/km² [85]. Thành phố Hà Nội là đầu tàu và là động lực phát triển kinh tế khu vực phía Bắc khi đóng góp cho nền kinh tế đất nước chiếm 10% GDP, 9% kim ngạch xuất khẩu và 13% giá trị sản xuất công nghiệp [78, 85]. Mức tăng trưởng kinh tế của Thành phố Hà Nội trong những năm qua cũng tăng nhanh so với các địa phương khác, thu nhập bình quân đầu người của Thành phố năm 2012 đạt 2.257 USD/năm, mức sống của người dân được cải thiện và có nhiều việc làm, do vậy số lượng người di cư từ các tỉnh, thành phố khác vào thủ đô ngày càng tăng. Việc tăng dân số nhanh chóng cũng làm

cho cơ sở hạ tầng của Thành phố không đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của người dân.

Hầu hết hệ thống công trình giao thông đô thị của thành phố đều được xây dựng trong giai đoạn 1950÷1970 và đang trong tình trạng quá tải, xuống cấp. Mạng lưới đường giao thông đô thị (đội nội và đội ngoại) còn chưa hoàn chỉnh cần được đầu tư xây dựng để kết nối đồng bộ nhằm đảm bảo nhu cầu đi lại của người dân. Các công trình giao thông trên đường như cầu vượt cho người đi bộ (cầu bộ hành) hoặc cầu vượt cho phương tiện cơ giới tại các nút giao thông còn chưa được quan tâm đầu tư xây dựng đúng mức. Nhiều dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị của thành phố phải chờ đợi hàng chục năm để thu xếp nguồn vốn. Những vấn đề này đặt ra cho Chính quyền thành phố những thách thức phải tìm cách đổi mới phương thức đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị để phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

1.3.2. Tình hình quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị

1.3.2.1. Về hình thức đầu tư xây dựng công trình

Trong những năm gần đây, hệ thống công trình giao thông đô thị được quan tâm đầu tư xây dựng đồng bộ và đã góp phần đáng kể vào sự thay đổi diện mạo của thành phố Hà Nội, như là các cầu vượt cho người đi bộ, tuyến đường Đại lộ Thăng Long, đường Nhật Tân - Nội Bài, ... Trước đây, phần lớn các công trình giao thông đô thị được đầu tư xây dựng bằng nguồn vốn Nhà nước và được cơ quan, đơn vị Nhà nước thực hiện. Tuy nhiên cùng với chủ trương khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng thì dần dần các dự án này được các nhà đầu tư tư nhân thực hiện theo các hình thức đầu tư khác nhau.

Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến tháng 5/2011 trên địa bàn thành phố Hà Nội có 61 dự án đầu tư có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân theo hình thức hợp đồng BOT, BT đã và đang được triển khai với tổng

vốn đầu tư khoảng 155.806 tỷ đồng, đó có 32 dự án đã lựa chọn được Nhà đầu tư (vốn đầu tư 51.318 tỷ đồng và sử dụng 6.641 ha đất để thực hiện dự án khác hoàn vốn); 29 dự án đã có chủ trương đầu tư và đang tiến hành lựa chọn Nhà đầu tư (vốn đầu tư 104.488 tỷ đồng), cụ thể [1]:

+ Về hình thức đầu tư: 59 dự án BT có vốn đầu tư 150.969 tỷ đồng và cần hơn 9.112 ha đất để làm dự án đối ứng; 01 dự án BOT có vốn đầu tư 736 tỷ đồng; 01 dự án kết hợp BOT và BT có vốn đầu tư 4.100 tỷ đồng.

+ Về lĩnh vực đầu tư: có 42 dự án xây dựng đường giao thông (vốn đầu tư 105.934 tỷ đồng), 04 dự án xử lý nước thải, rác thải (vốn đầu tư 9.261 tỷ đồng); 06 dự án thủy lợi và thoát nước đô thị (vốn đầu tư 30.606 tỷ đồng); 03 dự án cải tạo môi trường (vốn đầu tư 3.637 tỷ đồng); 04 dự án xây dựng hạ tầng xã hội (vốn đầu tư 5.232 tỷ đồng) và 02 dự án công viên (vốn đầu tư 1.135 tỷ đồng).

Qua số liệu thống kê cho thấy lĩnh vực đường giao thông thu hút nhiều nhà đầu tư tư nhân với 42 dự án, chiếm 69% số lượng và 68% tổng vốn đầu tư của các dự án. Hầu hết các dự án được Nhà đầu tư tư nhân thực hiện là các dự án có khả năng thu hồi vốn tốt (được quyền thu phí từ các phương tiện giao thông đi trên đường) hoặc được quyền thực hiện theo phương án đổi đất lấy hạ tầng (dự án đường giao thông, dự án xử lý nước thải được Nhà nước đổi đất để xây dựng dự án khác).

Trong số 61 dự án có sự tham gia của tư nhân thì có 9 dự án thuộc công trình đường giao thông đô thị được thực hiện trên địa bàn thành phố Hà Nội, phần lớn là các dự án thực hiện theo hình thức BT với cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng”, chỉ có duy nhất một dự án thực hiện theo hình thức BOT (bảng 1.2). Mặc dù các dự án được thực hiện theo hình thức BOT, BT hay BTO nhưng chưa phải là dự án đối tác công tư do chưa phản ánh đúng bản chất hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân [18].

Bảng 1.2: Các dự án đầu tư xây dựng có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội

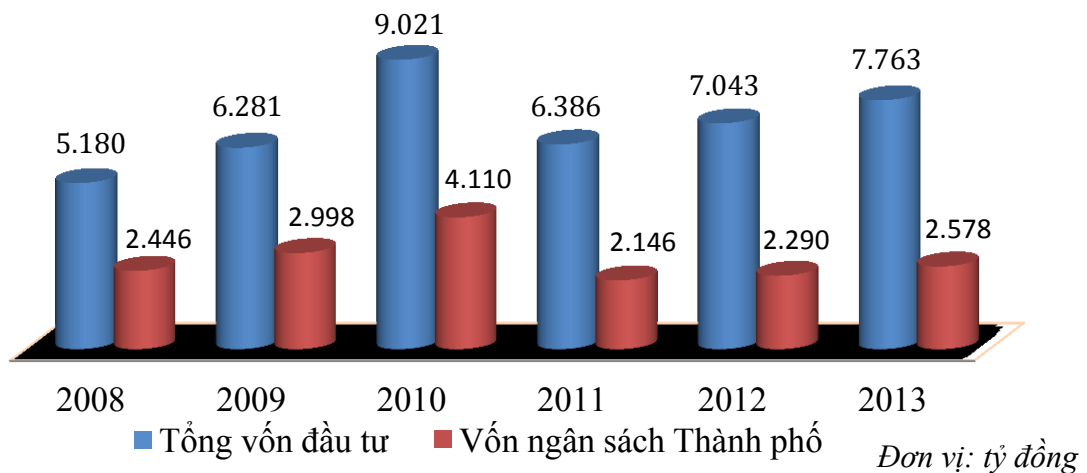
T T	Tên dự án	Hình thức	Nhà đầu tư	TMĐT (tỷ đồng)
1	Đường trục phát triển KT-XH Bắc Nam	BT	Công ty TNHH Tập đoàn Nam Cường	7.327
2	Đường trục phía Nam	BT	Tổng công ty XDCTGT 5	6.076
3	Đường Lê Văn Lương kéo dài	BT	Công ty CP Đầu tư và xây dựng đô thị	6.760
4	Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng	BOT	TCT Phát triển hạ tầng và Đầu tư tài chính Việt Nam	24.566
5	Tuyến đường Đỗ Xá - Quan Sơn	BT	TCT Đầu tư phát triển đô thị và KCN Việt Nam	2.033
6	Đoạn đường Lê Đức Thọ đến đường 70	BT	Công ty Cổ phần Tasco	1.543
7	Đường từ Thành cổ Sơn Tây tới phía bắc Đền Và	BT	Công ty Cổ phần 118	1.500
8	Dự án đầu tư xây dựng Bảo tàng Hà Nội	BT	TCT CP Xuất nhập khẩu và xây dựng Việt Nam	1.732
9	Đường trục phát triển phía bắc TP Hà Đông	BT	Công ty TNHH Tập đoàn Nam Cường	7.360

Nguồn: tổng hợp của tác giả

Hầu hết các dự án đầu tư đều do Nhà đầu tư tư đề xuất và được UBND thành phố Hà Nội chấp thuận. Việc này chưa đúng với quy định tại Nghị định số 78/2007/NĐ-CP và Nghị định số 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ về việc lập Danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT. Các dự án đề xuất và được phê duyệt này đều không tổ chức công bố công khai thông tin như quy định [1]. Hầu hết các dự án có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân ở Việt Nam đều thực hiện theo mô hình BOT, BOO và BT nhưng đây đều không được đánh giá là các dự án đối tác công tư [18], [74].

1.3.2.2. Về vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị

Trong những năm gần đây, Chính quyền thành phố Hà Nội đã tập trung sử dụng các nguồn vốn khác nhau để đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị, như là vốn ODA, vốn ngân sách thành phố... Tổng vốn đầu tư cho các công trình giao thông tại Hà Nội trong giai đoạn 2008-2013 là 41.677 tỷ đồng chiếm 36% tổng chi đầu tư phát triển và 11,5% tổng chi ngân sách nhà nước [14].



Hình 1.10: Vốn đầu tư các công trình giao thông tại Hà Nội

Nguồn: [14]

Từ số liệu thống kê cho thấy sự quan tâm của Chính quyền thành phố trong việc ưu tiên đầu tư phát triển các công trình giao thông đô thị. Vốn đầu tư từ ngân sách thành phố thường chiếm khoảng 30% tổng vốn đầu tư cho các công trình giao thông đô thị và có xu hướng tăng dần theo từng năm, đặc biệt là năm 2010 do sự kiện kỷ niệm 1000 năm Thăng Long Hà Nội. Các công trình giao thông đô thị thường phục vụ mục đích công cộng với vốn đầu tư xây dựng lớn nhưng khả năng thu phí rất thấp hoặc miễn phí đối với nhu cầu sử dụng, như cầu vượt cho người đi bộ, ... nên hiệu quả đầu tư thấp. Do vậy nguồn vốn sử dụng cho các công trình giao thông đô thị chủ yếu là từ ngân sách nhà nước, như vốn ODA, vốn ngân sách của Thành phố, ngân sách trung ương (bảng 1.3).

Bảng 1.3: Vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại Hà Nội

T T	Công trình	Vốn đầu tư xây dựng giai đoạn 2011-2015				
		Bộ GTVT	Ngân sách của TP	Vốn khác (ODA, trái phiếu của TP)	Xã hội hóa (BT, BOT, khác)	Tổng cộng
1	Đường vành đai (giao thông đối ngoại)	2.651	26.017	1.950	14.439	45.057
2	Trục chính đô thị	-	3.730	-	7.498	11.228
3	Cầu qua sông	2.250	1.750	800	2.500	7.300
4	Cầu vượt cho người đi bộ	-	105	-	-	105
5	Nút giao thông	-	2.460	-	1.500	3.960
6	Giao thông tĩnh	-	926	-	-	926
7	Vận tải hành khách công cộng (đường sắt đô thị, xe bus nhanh)	8.769	-	20.814	-	29.583
8	Tổng cộng	13.670	34.988	23.564	25.937	98.159

Nguồn: [14]

Từ số liệu thống kê cho thấy phần lớn nguồn vốn được tập trung cho các công trình đường vành đai (giao thông đối ngoại), vận tải hành khách công cộng (tuyến đường sắt trên cao, xe buýt nhanh) do đây là các dự án lớn và trọng điểm của thành phố trong những năm gần đây. Tuy vậy, các nguồn vốn đầu tư này mới chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu phát triển của thành phố. Trong giai đoạn 2015-2030, nhu cầu vốn đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông trên địa bàn thành phố Hà Nội dự kiến là 918.224 tỷ đồng (Bảng 1.4), trong đó lĩnh vực đường giao thông cần 442.171 tỷ đồng (48,1%), đường sắt cần 433.580 tỷ đồng (47,2%). Đây là nhu cầu vốn đầu tư tương đối lớn so với tình hình thực hiện đầu tư xây dựng trong giai đoạn 2011-2015 đã được thống kê ở trên.

Bảng 1.4: Nhu cầu vốn đầu tư xây dựng cho hạ tầng giao thông

TT	Loại hình	Nhu cầu vốn theo giai đoạn (tỷ đồng)			
		2015 ÷ 2020	2020 ÷ 2030	Sau 2030	Tổng vốn
1	Đường bộ	249.509	192.662	6.919	449.090
2	Đường sắt	240.115	193.465	113.813	547.393
3	Đường thủy	3.300	5.150	9.250	17.700
4	Hàng không	2.259	31.764	11.305	45.328
	Tổng cộng	495.183	423.041	141.287	1.059.511

Nguồn: [4],[5]

Từ số liệu dự báo cho thấy, nhu cầu vốn đầu tư xây dựng trên địa bàn thành phố là rất lớn, trung bình mỗi năm cần đến 61.888 tỷ đồng cho lĩnh vực hạ tầng giao thông nói chung và 29.478 tỷ đồng cho lĩnh vực giao thông đường bộ nói riêng. Do vậy mà nguồn lực của thành phố không thể đáp ứng được đầy đủ cho mục tiêu phát triển. Thực tế cho thấy, 41 dự án trọng điểm của thành phố bị chậm triển khai so với tiến độ đề ra là do thiếu vốn, tổng nhu cầu của các dự án trọng điểm giai đoạn 2011-2015 là khoảng 164.000 tỷ đồng, tuy nhiên trong năm 2012, Nhà nước và Thành phố mới bố trí được 2.000 tỷ đồng, chỉ chiếm gần 2% nhu cầu vốn [87]. Như vậy, thành phố Hà Nội rất cần vốn để đầu tư xây dựng, trong khi Chính phủ lại đang thực hiện chủ trương cắt giảm đầu tư công.

Vì vậy, với chủ trương khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị, thành phố Hà Nội đã chủ động mời gọi, hợp tác với các Nhà đầu tư tư nhân thực hiện nhiều dự án giao thông đô thị nhằm giảm gánh nặng đầu tư từ ngân sách. Việc các Nhà đầu tư tư nhân tham gia các dự án công trình giao thông đô thị đã góp phần cải thiện hệ thống giao thông của thành phố, thúc đẩy sự phát triển sản xuất và đóng góp cho sự phát triển kinh tế xã hội của Thủ đô. Tuy nhiên, thực tế khi triển

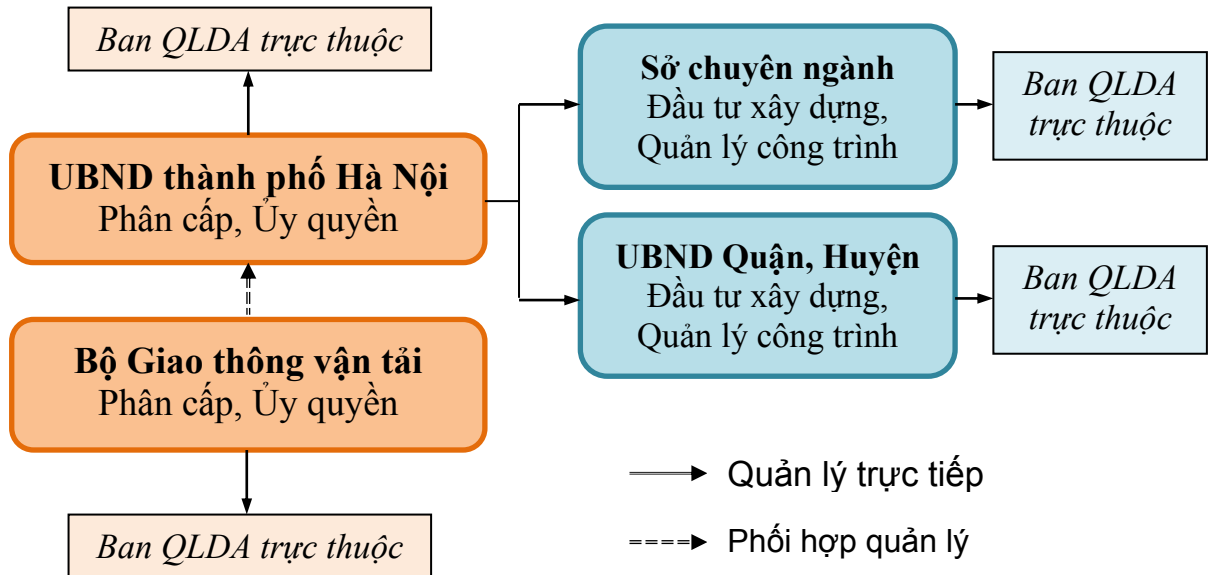
khai các dự án vẫn tồn tại một số vấn đề như: (i) việc để các Nhà đầu tư tư nhân tự đề xuất và Nhà nước cho phép chỉ định thầu nhà đầu tư đã ảnh hưởng đến tính minh bạch, cạnh tranh, đồng thời hạn chế khả năng lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực tốt thực hiện dự án; (ii) Trong giai đoạn lập báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án chưa có quy định bắt buộc dự án phải đề xuất các phương án huy động vốn đầu tư mà chỉ giả định nên dẫn đến khó khăn trong việc xác định hiệu quả kinh tế-tài chính thực sự của dự án và việc này gây nên những khó khăn cho việc lập hồ sơ mời thầu, tổ chức đấu thầu, phân chia rủi ro giữa Nhà nước và Nhà đầu tư; (iii) công trình giao thông đô thị sau khi hoàn thành công tác xây dựng thì bàn giao lại cho thành phố hoặc cơ quan chức năng có thẩm quyền quản lý còn nhiều bất cập do thiếu nguồn kinh phí để duy tu, bảo hành và khai thác công trình.

1.3.2.3. Về quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị

Hàng năm Sở Giao thông vận tải chủ trì phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư và các đơn vị liên quan xây dựng kế hoạch đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị để làm căn cứ bố trí nguồn lực đầu tư. Kế hoạch này được lập theo các định hướng quy hoạch, chiến lược phát triển của thành phố ở từng giai đoạn. Sau đó UBND Thành phố sẽ xem xét, quyết định thực hiện. Việc đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị được thực hiện theo các quy định của pháp luật và chính sách của Thành phố để đảm bảo tính hiệu quả kinh tế trong đầu tư xây dựng, phù hợp với nhu cầu phát triển của một thủ đô, trung tâm kinh tế chính trị xã hội của cả nước.

Các công trình giao thông đô thị với sự đa dạng về quy mô, hình thức đầu tư và loại hình công trình nên cách thức quản lý chúng cũng phải đa dạng và có sự linh hoạt. Điều này được thể hiện qua chủ thể quản lý (các cơ quan, tổ chức có chức năng, nhiệm vụ) và đối tượng quản lý (công trình: đường bộ, đường sắt, đường thủy, cầu, hầm và sân bay) ở các giai đoạn thực hiện dự án.

Quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị thực tế trong từng giai đoạn thực hiện dự án là một công việc phức tạp (Hình 1.11).



Hình 1.11: Các chủ thể quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội

Hiện nay trên địa bàn thành phố Hà Nội có hai cấp quản lý: cấp trung ương (Bộ GTVT) và cấp địa phương (UBND thành phố Hà Nội) là các cấp đều có thẩm quyền quyết định đầu tư các dự án công trình giao thông đô thị nhóm A, B, C theo từng loại hình công trình, nguồn vốn. Trong từng trường hợp cụ thể, cấp quyết định đầu tư có thể ủy quyền hoặc phân cấp đầu tư cho các đơn vị trực thuộc hoặc có chức năng thực hiện. Các chủ thể quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội được minh họa ở hình 1.11. Sau khi kết thúc xây dựng thì các công trình được bàn giao lại cho các đơn vị có chức năng thực hiện nhiệm vụ quản lý, vận hành tùy theo đặc điểm của từng công trình.

Căn cứ vào đặc điểm, quy mô của công trình giao thông đô thị mà Chủ đầu tư sẽ thành lập các Ban Quản lý dự án (Ban QLDA) khác nhau. Thông thường, sau khi kết thúc xây dựng công trình sẽ được bàn giao cho các đơn vị chức năng trên địa bàn Quận, Huyện để quản lý, khai thác vận hành. Đối với

các dự án công trình giao thông đô thị thường quản lý theo 2 giai đoạn chính là giai đoạn đầu tư xây dựng và giai đoạn vận hành, khai thác. Ở giai đoạn đầu tư xây dựng các Đơn vị đại diện chủ đầu tư quản lý vốn và thực hiện công việc trực tiếp là các Ban QLDA trực thuộc UBND thành phố (như Ban QLDA Hạ tầng Tả ngạn sông Hồng, Ban QLDA Trọng điểm, ...) và các Ban QLDA trực thuộc Sở GTVT (như Ban QLDA Giao thông đô thị, Ban QLDA Duy tu hạ tầng giao thông, Ban QLDA Giao thông 1, 2, ...) hoặc UBND Quận, Huyện sẽ thành lập các Ban QLDA có trách nhiệm trong việc lập kế hoạch và quản lý đầu tư xây dựng công trình. Ở giai đoạn vận hành, khai thác, khi quá trình xây dựng kết thúc thì Ban QLDA sẽ phối hợp với các đơn vị liên quan để bàn giao công trình cho đơn vị chức năng quản lý, khai thác, vận hành công trình theo đặc điểm và tính chất của công trình.

Ví dụ Dự án đầu tư xây dựng công trình đường 5 kéo dài - nối từ khu đô thị Bắc Thăng Long Vân Trì tới Quốc lộ 5 với tổng chiều dài 13,3km thì UBND thành phố Hà Nội là cấp quyết định đầu tư, đã chuyển giao nhiệm vụ làm Chủ đầu tư cho Ban QLDA Hạ tầng Tả Ngạn thực hiện. Khi dự án kết thúc xây dựng thì Chủ đầu tư sẽ bàn giao các hạng mục của công trình cho các đơn vị quản lý khác nhau trực thuộc UBND trên địa bàn thành phố, như là Sở Giao thông vận tải quản lý hạng mục đường và cầu trên tuyến, Sở Xây dựng quản lý hạng mục Thoát nước, Cây xanh, Tổng công ty Điện lực thành phố Hà Nội quản lý đèn đường, chiếu sáng ... của công trình.

Bên cạnh đó, hình thức quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố nhìn chung còn nhiều bất cập, và phức tạp (quản lý theo nguồn vốn đầu tư, phân theo loại công trình, theo từng hạng mục công trình). Việc quản lý, vận hành các công trình giao thông đô thị được thực hiện theo Nghị định số 130/2013/NĐ-CP của Chính phủ về sản xuất và cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích. Theo đó, các công trình sẽ được bàn giao quản lý,

vận hành cho các đơn vị chức năng theo hình thức đấu thầu, đặt hàng. Đơn vị tham gia quản lý và vận hành công trình giao thông đô thị theo phương thức đấu thầu khi trúng thầu tự bù đắp chi phí theo giá trúng thầu. Trường hợp Nhà nước đặt hàng cho đơn vị thực hiện mà giá tiêu thụ do Nhà nước quy định thấp hơn chi phí hợp lý thì được ngân sách nhà nước cấp bù chênh lệch dưới hình thức trợ giá, trợ cấp theo quy định.

Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý như hiện nay làm cho chất lượng công trình phụ thuộc nhiều vào sự phối hợp giữa các đơn vị chức năng trong quá trình thực hiện dự án. Mặc dù trong thành phần Ban QLDA có đại diện của các đơn vị quản lý vận hành nhưng thực tế vai trò, ý kiến đóng góp thường mờ nhạt. Do giai đoạn xây dựng và quản lý, vận hành thường độc lập với nhau nên ở từng công đoạn việc giám sát, kiểm tra chất lượng của tư vấn giám sát, cán bộ dự án thường không đạt yêu cầu. Từ đó dẫn đến nhiều công trình mới đưa vào sử dụng đã xuống cấp nhanh chóng và Nhà nước lại tốn tiền để duy tu, sửa chữa.

Một trong những khó khăn của công tác quản lý công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố hiện nay là sự yếu kém về mặt nhân sự và hạn hẹp nguồn lực tài chính. Thành phố Hà Nội có hàng nghìn công trình giao thông đô thị được đầu tư xây dựng, quản lý, duy trì vận hành hàng năm. Tuy nhiên lực lượng quản lý đô thị nói chung và quản lý công trình tại các Ban QLDA, Phòng chuyên môn thuộc Quận, Huyện còn thiếu cả về số lượng và chất lượng. Bên cạnh đó, việc duy tu, bảo trì các công trình cần sử dụng nguồn vốn nhà nước và phải thực hiện theo kế hoạch, ngân sách hàng năm. Chưa bàn đến việc nguồn tài chính được cấp đủ theo nhu cầu, mà ngay cả việc chủ động duy tu bảo dưỡng cùng các cơ chế chính sách rườm rà đã tạo ra những rào cản đáng kể trong công tác quản lý, khai thác và vận hành các công trình giao thông đường bộ hiện nay [21].

1.3.3. Đánh giá môi trường đầu tư ứng dụng hình thức đối tác công tư tại thành phố Hà Nội

Theo đánh giá về môi trường đầu tư của hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực hạ tầng của tổ chức Economist Intelligence Unit (EIU) năm 2011 đối với 16 nước thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương được thực hiện trên cơ sở phân tích 6 tiêu chí về: Hệ thống pháp lý; Thể chế, bộ máy nhà nước; Khả năng hoạt động (sự ổn định về chính sách, ưu đãi, cũng như số lượng và tỷ lệ thành công của các dự án trước); Môi trường đầu tư; Điều kiện tài chính; và Yếu tố địa phương (tầm quan trọng của địa phương trong việc thực hiện dự án) [37]. Trong các nước lựa chọn thì Việt Nam có thứ tự số 14 với 26,3 điểm và thuộc môi trường đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở dạng sơ khai, (bảng 1.5).

Bảng 1.5: Đánh giá môi trường đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Các nước có môi trường đầu tư ở dạng Sơ khai (0-30 điểm)	Mongolia, Papua New Guinea, Vietnam
Các nước có môi trường đầu tư ở dạng Hình thành (30-60 điểm)	Bangladesh, China, Indonesia, Pakistan, Kazakhstan, Philippines, Thailand
Các nước có môi trường đầu tư ở dạng Đang phát triển (60-80 điểm)	Gujarat State, India, Japan, Korea
Các nước có môi trường đầu tư ở dạng Phát triển (8-100 điểm)	Australia, Vương quốc Anh

Nguồn: [37]

Mặc dù chưa có thông tin chi tiết về nghiên cứu của EIU, tuy nhiên nếu xét trên phạm vi vùng, tỉnh thì thành phố Hà Nội cũng có nhiều điểm tương đồng và có thể đại diện cho cả nước về môi trường áp dụng hình thức đối tác công tư. Môi trường áp dụng hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội cũng được xem đang ở dạng Sơ khai và điều này phù hợp với kết quả điều tra, khảo sát của luận án.

1.3.3.1. Điều tra, khảo sát thực tế

Để đánh giá tổng quát về môi trường ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội, tác giả xây dựng mẫu phiếu điều tra gồm 20 câu hỏi liên quan đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư, đồng thời lập danh sách và phát phiếu điều tra cho 120 đối tượng có kiến thức chuyên môn liên quan đến nội dung nghiên cứu của luận án để khảo sát, phỏng vấn. Công việc điều tra, thu thập thông tin được tiến hành từ tháng 5 đến tháng 9/2014. Các đối tượng điều tra được chia thành 04 nhóm: (i) Cơ quan quản lý Nhà nước (Chính quyền, Cơ quan chức năng quản lý Nhà nước), (ii) Chủ đầu tư (đơn vị đại diện cho Nhà nước đầu tư các dự án xây dựng, cung cấp dịch vụ công), (iii) Nhà đầu tư tư nhân (doanh nghiệp tư nhân) và (iv) Đối tượng khác.

Phiếu điều tra thu thập các thông tin, quan điểm, ý kiến của đối tượng điều tra về đặc điểm của hình thức đối tác công tư, nhận thức/kiến thức về đối tác công tư, thái độ của Nhà đầu tư tư nhân đối với hình thức đối tác công tư, khả năng ứng dụng hình thức đối tác công tư và một số giải pháp thực hiện trong thực tiễn. Kết quả thu thập được 92 phiếu, bao gồm 36% số phiếu thuộc về các Cơ quan quản lý Nhà nước (Chính quyền thành phố Hà Nội, Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài Chính, ...), 12% số phiếu là của các Chủ đầu tư (Ban quản lý dự án thuộc Bộ chuyên ngành), 38% số phiếu là của các Nhà đầu tư tư nhân và 14% số phiếu là của các cán bộ, chuyên gia có kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý kinh tế, đầu tư xây dựng (cán bộ ngân hàng hoạt động trong lĩnh vực tín dụng, cán bộ làm công tác giảng dạy tại các trường đại học).

1.3.3.2. Kết quả điều tra, khảo sát thực tế

Phần lớn các phiếu điều tra cho thấy các đối tượng điều tra đều có sự quan tâm đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tiễn. Kết quả

được thể hiện qua hai chỉ tiêu là mức độ quan tâm và cách thức liên quan đến hình thức đối tác công tư (xem bảng 1.6).

Bảng 1.6: Mức độ quan tâm và liên quan đến hình thức đối tác công tư

Mức độ quan tâm đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư	Cách thức liên quan đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư			Tổng cộng
	Trực tiếp	Gián tiếp	Không liên quan	
Rất quan tâm	20	17	2	39 (42,3%)
Quan tâm	13	23	7	43 (46,7%)
Ít quan tâm	3	4	3	10 (11,0%)
Không quan tâm	0	0	0	0 (0,0%)
Tổng cộng	36 (39,1%)	44 (47,8%)	12 (13,1%)	92 (100%)

Từ bảng số liệu trên cho thấy có đến 86,9% đối tượng điều tra được hỏi có công việc chuyên môn liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến hình thức đối tác công tư, với mức độ quan tâm chiếm 89%. Một số ít đối tượng điều tra không liên quan đến hình thức đối tác công tư (chiếm 13,1%) là các chuyên gia nghiên cứu độc lập, giảng viên đại học có quan tâm đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Muốn ứng dụng hình thức đối tác công tư thành công thì thành phố Hà Nội cần có những điều kiện cơ bản nào? hay phải điều chỉnh những điều kiện nào hiện nay cho phù hợp với thực tế của thành phố Hà Nội? Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm áp dụng thành công hình thức đối tác công tư của một số nước trên thế giới để trả lời được câu hỏi trên, luận án sử dụng phương pháp phân tích SWOT tập trung nghiên cứu vào 4 vấn đề chính đó là (i) Hành lang pháp lý và (ii) Bộ máy quản lý nhà nước, (iii) Năng lực của Nhà đầu tư tư nhân, (iv) Nhận thức về hình thức đối tác công tư trong việc ứng dụng hình thức này vào quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị (chi tiết xem phụ lục 3).

+ *Hành lang pháp lý*: kết quả điều tra thực tế (tại thời điểm tháng 9/2014) cho thấy các đối tượng điều tra đều có quan điểm Nhà nước cần ban hành các chính sách pháp lý quản lý việc đầu tư xây dựng theo hình thức đối tác công tư, trong 82,6% ý kiến cho rằng cần có Nghị định riêng về hình thức đối tác công tư để đảm bảo quyền lợi cho Nhà đầu tư tư nhân, 17,4% ý kiến (trong đó 80% đối tượng là các Nhà đầu tư tư nhân) cho rằng cần có một Luật riêng để điều tiết hình thức đối tác công tư như kinh nghiệm của một số nước trên thế giới. Ngày 14/2/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư có hiệu lực áp dụng từ 10/4/2015, tuy nhiên Nghị định mới ban hành và còn cần thời gian để kiểm chứng tính hiệu quả khi áp dụng trong thực tế.

Trong thời gian tới thành phố Hà Nội cần chủ động sớm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho việc ứng dụng hình thức đối tác công tư bằng các văn bản cấp thành phố trên cơ sở chính sách ưu đãi quy định trong Luật Thủ đô, nhằm tạo môi trường pháp lý bình đẳng, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước, tư nhân và xã hội mới có thể thu hút hiệu quả nguồn vốn của khu vực kinh tế tư nhân theo hình thức đối tác công tư. Hệ thống văn bản pháp lý cần xác định rõ các lĩnh vực ưu tiên hỗ trợ đầu tư, mức hỗ trợ để bảo đảm sinh lời trong quá trình đầu tư, như: quyền sử dụng đất, ưu đãi thuế, tín dụng ưu đãi, bảo lãnh tín dụng, tham gia vốn của Nhà nước, cơ chế thu phí hoàn vốn và sinh lời... , bên cạnh đó, cũng cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các bên đối tác có liên quan, quy định rõ cơ chế vận hành của dự án.

+ *Bộ máy quản lý nhà nước*: là một trong những nhân tố quan trọng trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư. Cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước theo từng cấp sẽ góp phần đảm bảo sự thống nhất và hiệu quả trong việc điều hành, phối hợp với Nhà đầu tư tư nhân khi thực hiện dự án đối tác công tư, như kinh nghiệm của các nước Vương quốc Anh, Úc, Ấn Độ.

Tuy nhiên, phần lớn các đối tượng điều tra trong luận án đều không biết thông tin về Ban chỉ đạo đầu tư theo hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội (gọi tắt là Ban chỉ đạo PPP). Ban chỉ đạo PPP được thành lập từ tháng 3/2013, nhưng đến tháng 9/2014 kết quả điều tra cho thấy gần 87% đối tượng điều tra chưa biết hoặc biết ít về Ban chỉ đạo này, chỉ có 13% đối tượng điều tra biết về Ban chỉ đạo PPP. Điều này cho thấy việc công khai, phổ biến thông tin về bộ máy quản lý nhà nước theo hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội còn nhiều hạn chế, chưa được chú trọng và quan tâm đúng mức.

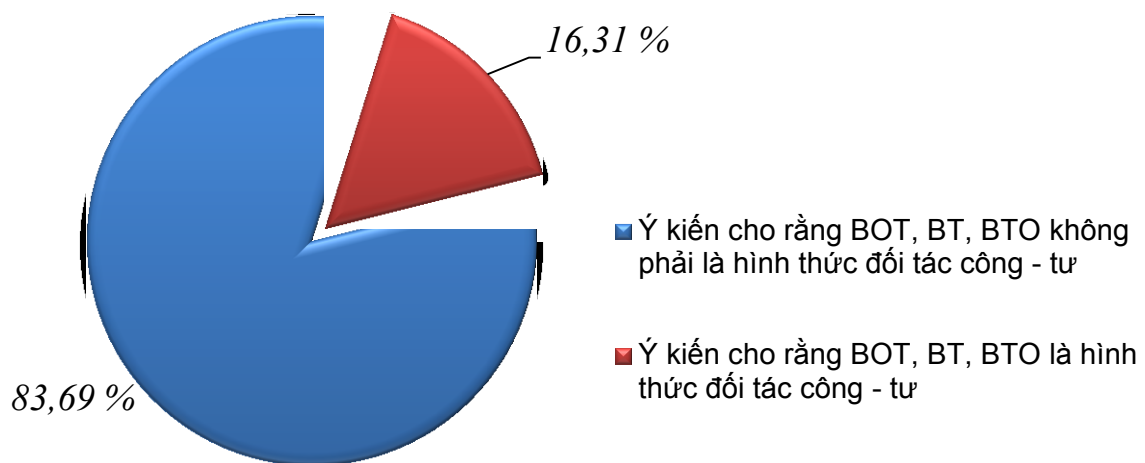
Trên thực tế, một trong những khó khăn cho các đối tác khi tham gia thực hiện dự án đối tác công tư là biết được đơn vị đầu mối quản lý nhà nước về hình thức đối tác công tư để giải quyết các xung đột và hướng dẫn quy trình thực hiện dự án. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP cho phép các Nhà đầu tư tư nhân được đề xuất các dự án tiềm năng thực hiện theo hình thức đối tác công tư, tuy nhiên việc đơn vị nào tiếp nhận đề xuất, quy trình, hướng dẫn lại chưa được quy định cụ thể.

+ *Về năng lực của Nhà đầu tư*: là khả năng, nội lực của doanh nghiệp trong việc tham gia hình thức đối tác công tư. Điều tra khảo sát của luận án được thực hiện theo 2 yếu tố chính là nhân lực và tài chính của doanh nghiệp. Kết quả phân tích cho thấy, 92% các nhà đầu tư tư nhân điều tra còn thiếu cán bộ, chuyên gia có kiến thức, kinh nghiệm để thương thảo hợp đồng và quản lý dự án theo hình thức đối tác công tư. Điều này cho thấy thực tế muốn ứng dụng được hình thức đối tác công tư thì thành phố Hà Nội còn thiếu nguồn nhân lực có kinh nghiệm, kiến thức trong lĩnh vực này.

Đối với điều tra về năng lực tài chính của doanh nghiệp, căn cứ theo quy định tại Nghị định số 56/2009/NĐ-CP ngày 30/6/2009 của Chính phủ thì có 83% doanh nghiệp lựa chọn điều tra là các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ (quy mô vốn dưới 100 tỷ, số lượng lao động dưới 300 người) và 17%

doanh nghiệp điều tra là các doanh nghiệp quy mô lớn. Theo báo cáo kiểm toán Nhà nước năm 2011 về 271 doanh nghiệp được kiểm toán trong cả nước thì phần lớn các doanh nghiệp hoạt động chủ yếu bằng vốn vay và vốn chiếm dụng [15]. Thực tế phần nhiều các nhà đầu tư, doanh nghiệp của nước ta hiện nay hoạt động kinh doanh chủ yếu trên nguồn vốn từ vốn vay của các tổ chức tín dụng thương mại. Vì vậy, khả năng để các Nhà đầu tư tư nhân tham gia các dự án đối tác công tư có quy mô lớn là sẽ khó khăn.

+ *Về nhận thức đối với hình thức đối tác công tư*: hiện nay các Cơ quan nhà nước, Nhà đầu tư và các bên liên quan còn hiểu về đối tác công tư theo các cách khác nhau. Xét về bản chất của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân thì hình thức đối tác công tư được áp dụng ở Việt Nam từ những năm 1994 trong các dự án về năng lượng và viễn thông theo các mô hình đầu tư BOT, BT, BTO [90]... Tuy nhiên, việc áp dụng các mô hình này chưa đúng bản chất của đối tác công tư như trong Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2010. Kết quả điều tra cho thấy phần lớn các đối tượng điều tra có nhận thức “chưa đúng” về đối tác công tư (hình 1.12), họ cho rằng đây là hình thức “xã hội hóa” hay là “tư nhân hóa”.



Hình 1.12: Nhận thức về hình thức đối tác công tư

Về bản chất thì các hình thức đầu tư theo BOT, BT, BTL, BLT,... là những hình thức đầu tư của đối tác công tư (xem hình 1.1). Do vậy, một trong

những bất cập hiện nay là việc hiểu chưa đúng với khái niệm đối tác công tư. Điều tra cho thấy có 83,69% đối tượng điều tra cho rằng BOT, BT, BTO không phải là hình thức đối tác công tư. Ngay trong một số văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Nhà nước còn chưa hiểu đúng về đối tác công tư, ví dụ “*thúc đẩy việc áp dụng mô hình đầu tư BOT, BT, PPP trong các dự án để phát triển kinh tế xã hội ...*”. Nếu nhận thức được sớm về hình thức đối tác công tư thì Quyết định 71/2010/QĐ-TTg sẽ không được ban hành mà thay vào đó Chính phủ sẽ tập trung vào sửa đổi Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BT, BTO [8].

+ *Về thời điểm áp dụng hình thức đối tác công tư*: Phân tích yếu tố thời điểm phù hợp có thể ứng dụng được hình thức đối tác công tư vào quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội thì có 29% đối tượng điều tra đồng ý là có thể áp dụng ngay hình thức đối tác công tư, 59% ý kiến cho rằng có thể ứng dụng được hình thức này trong tương lai chỉ khi có đủ các quy định pháp lý, văn bản hướng dẫn của cơ quan nhà nước và 12% ý kiến cho rằng khó ứng dụng hình thức này trong thực tế do khó cân bằng chi phí và lợi ích của Nhà đầu tư, Nhà nước và Người dân sử dụng dịch vụ. Đối với các doanh nghiệp điều tra, thì 60% doanh nghiệp chưa sẵn lòng tham gia dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư, họ có quan tâm và sẽ tham gia hình thức này trong một tương lai gần.

1.4. Các nghiên cứu khoa học về hình thức đối tác công tư

Hiện nay, nhiều nhà khoa học ở trong và ngoài nước đều có các công trình nghiên cứu về hình thức đối tác công tư với nội dung và quan điểm rất phong phú tùy thuộc vào đặc điểm về điều kiện kinh tế - xã hội, thể chế chính trị của từng nước. Mỗi nghiên cứu có cách tiếp cận hình thức đối tác công tư khác nhau, như là phân bổ rủi ro, quản lý hợp đồng, lựa chọn dự án đối tác công tư, cụ thể là:

1.4.1. Các nghiên cứu ở nước ngoài

Nghiên cứu về các nhân tố thành công/thất bại của dự án đối tác công tư, tác giả Wong (2005), Roshana (2008), Michael (2010) cùng cho rằng đấu thầu cạnh tranh, chỉ tiêu tài chính, phân bổ rủi ro là ba yếu tố quan trọng nhất [54, 64, 73]. Công trình giao thông đô thị thường yêu cầu vốn đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn kéo dài do vậy thông qua đấu thầu cạnh tranh có thể lựa chọn được nhà đầu tư đủ năng lực, các bên đối tác có thể đàm phán để xây dựng dự án đối tác công tư với các chỉ tiêu tài chính tối ưu, phân bổ rủi ro cho các bên nhằm thực hiện dự án tốt nhất. Trong một nghiên cứu tương tự của Yosr Bardan (2013) về các nhân tố ảnh hưởng đến hình thức đối tác công tư chỉ ra rằng (1) môi trường pháp lý; (2) tình trạng kinh tế xã hội; (3) năng lực của nhà thầu; (4) khả năng tài chính; (5) phân bổ rủi ro; và (6) giải pháp kỹ thuật là những điều kiện quyết định việc áp dụng thành công hay thất bại của dự án đối tác công tư [76].

Nghiên cứu của Pius F.K.A (2011) về những đặc điểm thuận lợi, tính ưu việt của hình thức đối tác công tư so với hình thức đầu tư truyền thống đó là (i) Giảm chi phí quản lý; (ii) Nâng cao chất lượng dịch vụ và tăng thêm lợi ích; (iii) Nâng cao nhận thức và sự tham gia của cộng đồng/người dân; (iv) Giá trị đầu tư lớn (từ vốn đầu tư của Tư nhân); (v) Linh hoạt trong xử lý các vấn đề phát sinh [63]. Cùng với cách tiếp cận về đặc điểm thành công của dự án đối tác công tư, George Owuse (2010) nghiên cứu chỉ ra 6 nhược điểm của hình thức đầu tư truyền thống so với hình thức đối tác công tư đó là (1) Tham nhũng; (2) Chậm tiến độ; (3) Vượt chi phí; (4) Nguồn lực hạn chế; (5) Tính hiệu quả/khả thi kém; và (6) Thay đổi thể chế chính trị. Xét tổng thể trong toàn bộ vòng đời của hợp đồng dự án, hình thức đối tác công tư sẽ khắc phục được các nhược điểm (1), (4), (5). Các nhược điểm (2), (3), (6) được đánh giá là “thất bại” của cả hai hình thức đầu tư và không thể khắc phục được chỉ với

một bên Nhà nước hay Tư nhân [43]. Kết quả nghiên cứu của George Owuse (2010) về một số dự án đầu tư theo hình thức truyền thống (Nhà nước đầu tư) cho thấy thường chỉ có 32% số lượng dự án hoàn thành đúng tiến độ và không vượt tổng mức đầu tư, trong khi đó có 44% số lượng dự án chậm tiến độ, vượt tổng mức đầu tư, và bị rút gọn quy mô so với ban đầu; có 24% số lượng dự án bị hủy bỏ do không triển khai được [43]. Trong khi đó, các dự án đối tác công tư thường vượt tiến độ, 69% số dự án hoàn thành đúng tiến độ và 65% số dự án thực hiện đúng giá trị của hợp đồng [45].

Hướng tiếp cận nghiên cứu về môi trường áp dụng hình thức đối tác công tư, Mohammand (2009) và Michael (2010) thực hiện các phân tích mô hình (Durbin model) và chỉ số của dự án đối tác công tư (key performance indicators-KPIs) thu được kết quả Nhu cầu của thị trường, chính sách khuyến khích của Nhà nước về đối tác công tư, Nguồn nhân lực về PPP là những yếu tố đóng góp vào sự thành công khi áp dụng hình thức đối tác công tư [54, 59]. Trong điều kiện hành lang pháp lý đầy đủ và sự cam kết chắc chắn của Nhà nước thì hình thức đối tác công tư có thể được áp dụng trong các lĩnh vực cơ bản của đô thị như là xây dựng, y tế, giáo dục, dịch vụ môi trường [11, 60], ... PPP không thể thành công tại những quốc gia có môi trường thể chế yếu kém, nạn tham nhũng, quan liêu, hoạt động điều hành quản lý của Nhà nước không hiệu quả, các cơ chế quản lý thực hiện hợp đồng chưa hoàn chỉnh [66]. Chính vì vậy, nhiều nước trên thế giới đang dần dần hoàn thiện hệ thống thể chế, bộ máy quản lý nhằm khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân sâu rộng trong các lĩnh vực phát triển đô thị. Nhà nước không thể cung cấp các dịch vụ công ích có chất lượng cao, hiệu quả và nếu không có môi trường pháp lý đầy đủ thì dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư sẽ thất bại [60]. Bên cạnh đó, đề tài nghiên cứu của Huấn (2012) và Mohammed (2012) về vai trò của hình thức đối tác công tư thì nhận thấy hình thức này có thể được sử dụng

như là một chính sách tốt để phát triển kinh tế, áp dụng hiệu quả trong các vấn đề xây dựng phát triển đô thị (trong đó có lĩnh vực giao thông đô thị).

Trong một nghiên cứu chuyên sâu về đặc điểm của các bên đối tác (Nhà nước, Tư nhân) trong hình thức đối tác công tư, Ali (2011) nhận thấy tính “văn hóa doanh nghiệp” trong việc kết hợp hai hay nhiều doanh nghiệp/công ty cùng tham gia dự án là yếu tố cũng đóng góp đến sự thành công. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng sự kết hợp giữa hai “đối tác” trong việc cùng thực hiện dự án, sự khác biệt giữa Nhà nước và Tư nhân trong cách xử lý công việc cũng là một hạn chế cho việc áp dụng thành công dự án, như là (1) Quy trình, thủ tục giải quyết các công việc; (2) Định hướng hoạt động của tổ chức; (3) Mức độ linh hoạt; (4) Quan điểm giải quyết công việc [24]. Trong dự án đối tác công tư thường không có một doanh nghiệp hay nhà đầu tư nào có thể thực hiện được toàn bộ các giai đoạn từ đầu đến cuối. Do vậy, việc kết hợp hai hay nhiều doanh nghiệp đòi hỏi phải xem xét đến đặc điểm văn hóa và thói quen của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp khác nhau sẽ có quan điểm, cách thức xử lý công việc, trao đổi thông tin là khác nhau,... xuất phát từ nhận thức và kinh nghiệm của người cán bộ, môi trường làm việc và đối tượng liên quan trong dự án. Các quan hệ trực tiếp và gián tiếp giữa các bên liên quan, như cơ quan nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, công ty tư vấn, nhà thầu xây dựng, ngân hàng, công ty bảo hiểm, cộng đồng dân cư ... là yếu tố quan trọng góp phần thành công của dự án [72]. Việc quản lý tốt các mối quan hệ đối tác công tư cũng là một nội dung cần xem xét khi các bên cùng tham gia thực hiện dự án [24].

Dự án đối tác công tư thường được thực hiện trong một khoảng thời gian tương đối dài (từ 10-50 năm) nên thường chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố rủi ro. Chính vì vậy, Yosr Badran (2013) đã chỉ ra 12 nhóm rủi ro chính (bao gồm 59 yếu tố rủi ro) ảnh hưởng đến việc thực hiện dự án đối tác công

tư, đó là (1) Rủi ro về tài chính và kinh tế vĩ mô; (2) Rủi ro về thị trường và điều kiện kinh tế; (3) Rủi ro về thay đổi chính sách; (4) Rủi ro về chính trị; (5) Rủi ro về điều hành; (6) Rủi ro từ năng lực của Nhà nước; (7) Rủi ro về kỹ thuật; (8) Rủi ro trong quá trình xây dựng và vận hành; (9) Rủi ro về nguồn lực; (10) Rủi ro sản xuất; (11) Rủi ro về môi trường; (12) Những rủi ro không lường trước được (bất khả kháng) [76]. Mặc dù thống kê và nhận diện được các rủi ro tác động đến dự án nhưng nghiên cứu của Yosr Badran chưa gắn liền được các rủi ro với đặc điểm của từng loại hình công trình xây dựng nói chung, đặc biệt là công trình giao thông đô thị nói riêng.

Nghiên cứu về quản lý hợp đồng đối tác công tư, Yescombe (2007) và Ali (2003) nhận thấy năng lực của các bên đối tác tham gia dự án ảnh hưởng xuyên suốt trong các giai đoạn của dự án. Hạn chế số lượng cán bộ, chuyên gia có kiến thức về đối tác công tư, khả năng làm việc nhóm kém hiệu quả cùng với thiếu kỹ năng quản lý dự án và tính linh động trong xử lý công việc là những hạn chế từ phía Nhà nước trong việc thực hiện dự án đối tác công tư [24]. Sự yếu kém về năng lực của khu vực nhà nước còn được thể hiện qua hành lang pháp lý chưa đầy đủ, tính quan liêu và hiệu quả đầu tư thấp, thiếu sự tham gia của cộng đồng là những hạn chế khi áp dụng hình thức đối tác công tư tại các nước phát triển. Bên cạnh đó, năng lực của đối tác Tư nhân sẽ ảnh hưởng đến chi phí và hiệu quả đầu tư.

1.4.2. Các nghiên cứu trong nước

Hình thức đối tác công tư mới chỉ được đề cập chính thức ở Việt Nam từ năm 2010 khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 71/2010/QĐ-TTg do vậy các nghiên cứu chính thức ở trong nước liên quan đến đối tác công tư còn rất hạn chế. Theo tìm hiểu của tác giả qua các nguồn tài liệu từ Thư viện Quốc gia, thư viện của các trường Đại học và của một số Bộ chuyên ngành thì hiện nay có 01 luận án tiến sỹ trong nước nghiên cứu về hình thức

đối tác công tư nhằm thu hút vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân (thuộc lĩnh vực chuyên ngành kinh tế).

Việc thu hút nguồn lực đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân được Nguyễn Anh Đức (2011), Huỳnh Thị Thúy Giang (2012) nghiên cứu trên khía cạnh môi trường pháp lý. Kết quả nghiên cứu cho thấy hiện nay còn tồn tại một số bất cập trong các văn bản, chính sách của nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng đã cản trở việc Tư nhân tham gia đầu tư xây dựng công trình [9, 10]. Sự chồng chéo về nội dung, quy định giữa các văn bản pháp lý cũng như thiếu các hướng dẫn chi tiết từ cơ quan quản lý nhà nước khiến cho việc khơi thông nguồn lực từ Nhà đầu tư tư nhân còn nhiều hạn chế. Các nghiên cứu về nội dung thu hút đầu tư tư nhân chỉ hướng đến đối tượng là các dự án BOT, BT, BTO mà chưa có một nghiên cứu tổng thể về hình thức đối tác công tư (hình thức BTL, BLT, O&M), đặc biệt là chuyên sâu về lĩnh vực giao thông đô thị. Mặt khác, việc đánh giá phân tích các rủi ro, trở ngại trong việc thu hút vốn Tư nhân nhằm ứng dụng hiệu quả hình thức đối tác công tư chưa được xem xét một cách toàn diện. Các giải pháp chung cho việc thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân là hoàn thiện chính sách về đất đai, chính sách về ưu đãi đầu tư, cơ chế điều chỉnh biểu phí và cơ chế phối hợp giữa Nhà nước - Tư nhân [10].

Nghiên cứu khoa học về điều kiện môi trường đầu tư theo hình thức đối tác công tư, tác giả Đoàn Minh Huấn (2012) cho rằng cần thiết phải có hành lang pháp lý minh bạch, thông thoáng. Tuy nhiên, thực trạng đầu tư xây dựng hiện nay còn nhiều bất cập, như là danh mục dự án không được các cơ quan nhà nước công bố theo quy định, quá trình đấu thầu thường không được tiến hành minh bạch, công bằng, ... từ đó cản trở sự tham gia của Nhà đầu tư tư nhân có năng lực trong dự án đối tác công tư [11]. Việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong cung cấp hạ tầng cơ sở và dịch vụ công đều phải xoay quanh

nguyên tắc “giá trị đồng tiền”. Dù Nhà nước áp dụng cơ chế hay chính sách nào thì Nhà đầu tư tư nhân cũng chỉ tham gia dự án khi nhìn thấy tiềm năng về lợi nhuận hoặc giá trị kinh tế trong dự án đối tác công tư [11,12]. Để thu hút được khu vực tư nhân cần có khung chính sách hoàn chỉnh, trong đó chỉ rõ những quyền lợi, nghĩa vụ cũng như trách nhiệm chia sẻ rủi ro giữa khu vực công và tư. Tùy theo từng lĩnh vực, loại hình công trình mà mô hình đối tác công tư, cơ chế và phương thức thực hiện được áp dụng khác nhau [11].

Bên cạnh đó, tác giả Huỳnh Thị Thúy Giang đã nghiên cứu về đặc điểm của dự án khi áp dụng hình thức đối tác công tư để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ trên toàn quốc [10]. Việc lựa chọn dự án áp dụng hình thức đối tác công tư cần phải được đánh giá trên quy mô và phạm vi dự án, khả năng áp dụng thu phí của người sử dụng, xác định mức chuyển giao rủi ro giữa các bên đối tác, mức hỗ trợ của chính phủ. Các nghiên cứu tập trung trong lĩnh vực kinh tế nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân và một số giải pháp nhằm sử dụng hiệu quả nguồn lực đầu tư này. Nhà nước cần nhìn nhận việc thu hút các Nhà đầu tư tư nhân là một trong những giải pháp thiết thực nhằm bù đắp được nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phục vụ mục đích phát triển kinh tế. Nhà nước cần có giải pháp về chính sách hỗ trợ thuế, tài trợ vốn, giải phóng mặt bằng, .. cũng như xác lập mức phí (khai thác dịch vụ) phù hợp với điều kiện thị trường để đảm bảo khả năng thu hồi vốn đầu tư của Nhà đầu tư tư nhân [10].

Trong khuôn khổ dự án “*Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô*” của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội do Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tài trợ năm 2013, tác giả Mai Thị Thu và nhóm nghiên cứu đã hoàn thiện báo cáo “*Phương thức đối tác công tư: Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*” trong đó nghiên cứu những đặc điểm của hình thức đối tác công tư và khuyến nghị

những vấn đề cần lưu ý để hoàn thiện khuôn khổ thể chế, đề xuất chính sách về hình thức đối tác công tư cho Việt Nam [20]. Tuy nhiên báo cáo này chỉ mới đề cập đến phần lý thuyết chung và tập trung vào việc phân tích hệ thống pháp luật, chưa gắn liền với Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về hình thức đối tác công tư. Các tài liệu này có ý nghĩa thiết thực giúp cho luận án trong việc phân tích và tìm ra hướng đi cho việc áp dụng hình thức đối tác công tư phù hợp với điều kiện của thành phố Hà Nội, Việt Nam.

1.5. Những vấn đề còn tồn tại cần nghiên cứu

Hiện nay, ở Việt Nam chưa có một công trình nghiên cứu nào đầy đủ về ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị, đặc biệt là gắn liền với đặc điểm của thành phố Hà Nội. Do vậy luận án sẽ tập trung nghiên cứu bốn nội dung sau:

- Nghiên cứu những đặc điểm của việc hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, từ đó hệ thống hóa và làm rõ khái niệm, cách hiểu chính xác về hình thức đối tác công tư;
- Xây dựng cơ sở lý luận, thực tiễn cho việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị;
- Phân tích, lựa chọn ứng dụng mô hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội;
- Đề xuất một số giải pháp nhằm thực hiện mô hình đối tác công tư trong thực tế phù hợp với từng giai đoạn phát triển của thành phố Hà Nội.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, hình thức đối tác công tư có nhiều ưu điểm so với hình thức đầu tư truyền thống, tuy nhiên không phải dự án đối tác công tư nào cũng được áp dụng thành công mà phụ thuộc vào thể chế nhà nước, môi trường đầu tư minh bạch, các đối tác có quan hệ bình đẳng và phân bổ nguồn lực, rủi ro một cách hợp lý,... Vì vậy, kết quả nghiên cứu của luận án sẽ là nghiên cứu ứng dụng thành công hình thức đối

tác công tư phù hợp với điều kiện thành phố Hà Nội và lấy ví dụ để minh họa, kiểm chứng lại các luận điểm nghiên cứu.

Việc ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội và đảm bảo được nguồn lực phát triển cho thành phố Hà Nội trong thời gian tới. Do đó việc nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị phải đảm bảo sự khoa học, có đầy đủ các luận chứng và giả thuyết phù hợp.

CHƯƠNG 2: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ

2.1. Cơ sở lý thuyết về hình thức đối tác công tư

2.1.1. Đặc điểm của đối tác công tư

Thuật ngữ “đối tác công tư” phản ánh tổng hợp nhiều mối quan hệ có thể có giữa các Cơ quan nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân liên quan đến đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công cho xã hội, trong đó thể hiện một khuôn khổ pháp lý có sự tham gia của khu vực tư nhân nhưng vẫn ghi nhận vai trò của nhà nước, đảm bảo đáp ứng các nghĩa vụ xã hội. Do vậy, bản chất của hình thức đối tác công tư là các bên (Nhà nước và Tư nhân) cùng tham gia thực hiện dự án, cung cấp dịch vụ công phục vụ người dân (đối tượng hưởng lợi) với mục tiêu đạt hiệu quả đầu tư cao nhất (hình 2.1).



Hình 2.1: Bản chất của đối tác công tư

Hình thức đối tác công tư phân định hợp lý các nhiệm vụ, nghĩa vụ mà mỗi đối tác tham gia dự án phải có trách nhiệm thực hiện trên cơ sở năng lực và nguồn lực của mình. Các bên tham gia dự án đều có những lợi thế, ưu điểm tương đối so với khu vực còn lại khi thực hiện dự án. Đóng góp của đối tác

Nhà nước trong hình thức đối tác công tư có thể dưới dạng vốn đầu tư (ngân sách), chuyển giao tài sản, cam kết chính sách (miễn giảm thuế, ưu đãi đầu tư,...) đóng góp bằng tài nguyên (đất đai), tài sản cố định trong dự án, hoặc trách nhiệm trong các yếu tố xã hội, môi trường, cộng đồng. Sự đóng góp của đối tác Tư nhân thường là vốn đầu tư, kinh nghiệm, chuyên môn về quản lý, khai thác sử dụng công trình có hiệu quả. Sự tham gia và hỗ trợ của Nhà nước trong việc nâng cao hiệu quả của dự án mà không làm gia tăng gánh nặng ngân sách đầu tư công là yếu tố then chốt để so sánh hình thức đối tác công tư với các hình thức đầu tư khác.

Sự hợp tác được hiểu theo nghĩa rất rộng và có nhiều cách diễn giải khác nhau. Mặc dù đối tác công tư có tính chất đặc thù riêng về đối tác tham gia, hình thức hợp đồng và phụ thuộc vào đặc điểm của công trình xây dựng nhưng được tổng hợp lại thành 4 đặc điểm chính như sau [36]:

- *Quan hệ bình đẳng giữa các đối tác*: việc đóng góp nguồn lực trong dự án đối tác công tư phụ thuộc vào năng lực và thế mạnh của các bên tham gia dự án nhưng mối quan hệ là bình đẳng và có vai trò như nhau. Không có sự hiện diện của cơ chế “xin-cho” giữa nhà đầu tư với nhà nước, mà mọi giai đoạn thực hiện đều được minh bạch, công khai, bình đẳng thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh.

- *Đóng góp nguồn lực* (thời gian, tài chính, nhân lực và các nguồn lực khác) vào việc thực hiện dự án. Các bên đối tác trong hình thức đối tác công tư cùng đóng góp nguồn lực trên cơ sở năng lực của các bên tham gia dự án. Phần đóng góp của Nhà nước có thể dưới dạng hỗ trợ về chính sách, chuyển giao tài sản hiện có hoặc nguồn vốn đầu tư. Điểm mấu chốt của việc đóng góp nguồn lực là phân bổ trách nhiệm và quyền lợi hợp lý, Nhà nước giảm thiểu việc sử dụng nguồn vốn ngân sách để cung cấp dịch vụ công, Tư nhân chia sẻ nguồn lực và có cơ hội kinh doanh, thu lợi nhuận từ dự án.

- *Chia sẻ rủi ro*: là một trong những đặc điểm chính của hình thức đối tác công tư so với các hình thức đầu tư khác. Các bên đối tác cùng xác định và quản lý rủi ro theo khả năng kiểm soát là đặc điểm nổi bật nhất của hình thức đối tác công tư. Rủi ro khi thực hiện dự án đối tác công tư không phải được Nhà nước chuyển giao toàn bộ cho Tư nhân mà chia sẻ một cách hợp lý, khoa học nhằm giảm thiểu rủi ro và tăng tính hiệu quả của dự án [50];

- *Hợp đồng dự án đối tác công tư*: là căn cứ pháp lý quy định trách nhiệm của các bên tham gia, phân bổ rủi ro, lợi ích tùy theo đặc điểm của dự án đối tác công tư. Hợp đồng dự án xác định vai trò bình đẳng của các bên đối tác trong việc thực hiện dự án (thường từ 10-50 năm) nên việc xây dựng và đàm phán hợp đồng dự án thường tương đối phức tạp và là một trong những yếu tố góp phần thực hiện dự án thành công, làm tăng hiệu quả đầu tư. Việc xác định, lựa chọn Nhà đầu tư để ký hợp đồng dự án được thực hiện bằng hình thức đấu thầu cạnh tranh, minh bạch thông qua các chỉ tiêu kỹ thuật, tài chính của dự án;

Những đặc điểm cơ bản của hình thức đối tác công tư được thể hiện trong từng trường hợp cụ thể và đóng vai trò khác nhau trong việc thực hiện dự án. Ví dụ như việc đóng góp nguồn lực còn phụ thuộc vào năng lực của mỗi bên đối tác, sự ràng buộc về trách nhiệm pháp lý, khả năng cung cấp tài chính, chuyên gia kỹ thuật và các vấn đề liên quan khác [49]. Tuy nhiên, hình thức đối tác công tư chưa phải là một hình thức đầu tư hoàn hảo, có thể giải quyết được các vấn đề trong việc cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Hình thức đối tác công tư có những ưu và nhược điểm sau:

a. Ưu điểm của hình thức đối tác công tư

Hình thức đối tác công tư được áp dụng rộng rãi từ những năm 1970 và sớm chứng minh được là một trong những công cụ hiệu quả được nhiều nước sử dụng trong lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật và cung cấp các dịch vụ công nhờ vào

những ưu điểm [56]: Giảm nhẹ gánh nặng ngân sách đầu tư xây dựng của nhà nước; Giảm nhẹ gánh nặng hành chính (bộ máy nhà nước); Cung cấp dịch vụ công tốt hơn; Khuyến khích tăng trưởng; và Chính phủ có thể tập trung ngân sách cho các vấn đề xã hội, như là y tế, giáo dục, trợ cấp xã hội và văn hóa. Bên cạnh đó, nghiên cứu của David Hall và các tác giả khác (2003) phân tích chi tiết về những ưu điểm của hình thức đối tác công tư [34]:

+ Đẩy nhanh tiến độ thực hiện: việc khu vực tư nhân được chủ động trong quá trình triển khai thực hiện dự án (thiết kế, thi công) và cơ chế thanh toán sau khi hoàn thành dịch vụ thường tạo động lực cho khu vực tư nhân rút ngắn thời gian thi công các dự án đầu tư;

+ Đẩy nhanh tiến độ huy động vốn: các dự án theo hình thức đầu tư công (theo hình thức truyền thống) thường chịu ảnh hưởng của việc phân bổ ngân sách hàng năm, quy trình thủ tục tài chính phức tạp nên thường làm chậm tiến độ thực hiện dự án trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư công ngày càng bị hạn chế;

+ Nâng cao hiệu quả đầu tư: các dự án đối tác công tư thường tạo động lực lớn cho khu vực tư nhân giảm chi phí đầu tư xây dựng, sớm đưa công trình vào khai thác sử dụng nhằm sớm thu hồi vốn đầu tư, điều này thường khó thực hiện trong điều kiện ràng buộc của hình thức đầu tư truyền thống;

+ Quản lý rủi ro: được thực hiện theo nguyên tắc phân chia rủi ro cho bên nào đủ năng lực, khả năng kiểm soát tốt nhất. Hình thức đối tác công tư đảm bảo việc chuyển giao trách nhiệm theo mức độ hợp lý, giảm thiểu các tác động tiêu cực đến dự án, từ đó nâng cao hiệu quả đầu tư;

+ Nâng cao chất lượng dịch vụ: chất lượng dịch vụ đạt được theo hình thức đối tác công tư thường tốt hơn so với hình thức đầu tư truyền thống. Điều này do dự án đối tác công tư sử dụng được tối đa lợi thế của mỗi bên nhằm thực hiện dự án tốt nhất, đạt hiệu quả kinh tế cao nhất;

+ Nâng cao năng lực quản lý dịch vụ công: bằng cách chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho đối tác Tư nhân, đối tác Nhà nước sẽ tập trung vào vai trò quản lý, giám sát chất lượng thay vì trực tiếp thực hiện dự án. Ngoài ra, hình thức đối tác công tư còn tạo ra môi trường cạnh tranh đối với dịch vụ công, chuẩn hóa chi phí dịch vụ công theo tiêu chuẩn của thị trường nhằm đảm bảo khai thác tốt nhất giá trị sử dụng đồng vốn đầu tư.

b. Nhược điểm của hình thức đối tác công tư

Bên cạnh những ưu điểm như đã nêu trên, hình thức đối tác công tư còn có những nhược điểm nhất định là [36], [71]:

- Chi phí chuẩn bị đầu tư cao hơn: mặc dù mang lại nhiều cơ hội để giảm thiểu chi phí đầu tư của dự án, tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, chi phí chuẩn bị dự án, chi phí đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thường cao hơn khoảng 3 lần so với hình thức đầu tư truyền thống [36]. Do dự án đối tác công tư thường mang tính đặc thù nên đòi hỏi các bên đối tác cần phải lường trước mọi tình huống có thể phát sinh trong thời gian thực hiện hợp đồng với thời gian dài (10-50 năm). Vì thế, trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư, thương thảo hợp đồng dự án việc thống nhất các nội dung, điều khoản thường phức tạp hơn so với hợp đồng dự án đầu tư theo hình thức truyền thống;

- Lợi ích đầu tư: luôn có một khoảng cách nhất định về lợi ích giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân khi tham gia vào dự án đối tác công tư. Lợi ích của khu vực tư nhân là thu được lợi nhuận kinh tế, tăng hiệu quả giá trị đầu tư của đồng vốn, trong khi đó nhà nước lại coi trọng yếu tố xã hội, nhu cầu cộng đồng. Do vậy, làm sao để đạt được “điểm hài hòa” về lợi ích của Nhà nước và Tư nhân là một trong những khó khăn và nhược điểm của hình thức đầu tư này. Trong một số trường hợp, vấn đề xác định được lợi ích của các bên tham gia dự án làm chậm quá trình thực hiện, thậm chí làm hỏng dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư;

- Đàm phán hợp đồng: việc đàm phán để xác định vai trò, trách nhiệm cũng như lợi ích và phân bổ rủi ro của các bên trong quá trình thực hiện dự án đối tác công tư thường tốn nhiều chi phí và thời gian hơn so với hình thức đầu tư truyền thống. Hơn nữa, với thời gian thực hiện dự án kéo dài nên các bên đối tác thường khó dự đoán, kiểm soát được mọi tình huống phát sinh và thường phải đàm phán điều chỉnh hợp đồng trong quá trình thực hiện dự án, đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế có nhiều biến động như hiện nay. Trong nhiều trường hợp việc đàm phán hợp đồng kéo dài dẫn đến phát sinh chi phí, ảnh hưởng tiêu cực đến dự án đối tác công tư.

- Rủi ro thực hiện dự án: do thời gian thực hiện dự án đối tác công tư kéo dài (10-50 năm) nên chịu nhiều rủi ro trong quá trình thực hiện, như là rủi ro về thay đổi thể chế (chính trị, chiến tranh), rủi ro về kinh tế-tài chính, rủi ro về các sự kiện bất khả kháng. Với hình thức đối tác công tư việc xác định và giảm thiểu rủi ro trong suốt vòng đời dự án là tương đối khó khăn hơn so với hình thức đầu tư truyền thống [50].

2.1.2. Các hình thức hợp tác trong đối tác công tư

Sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân được xác định trên cơ sở mục đích thực hiện công việc, mức độ tham gia của Nhà đầu tư tư nhân trong dự án đối tác công tư. Các hình thức hợp tác tùy theo đặc điểm của dự án, điều kiện kinh tế xã - hội, thể chế nhà nước, chính sách, pháp luật và mức độ phát triển của từng quốc gia [51]. Một số học giả trên thế giới, như là Idelovitch (1995), Faulkner (1997), Hart (1998) đã phân loại sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong hình thức đối tác công tư theo 4 hình thức chính sau [26]:

+ Hình thức dịch vụ: đối tác Nhà nước hợp tác với Tư nhân trong việc thực hiện một công việc cụ thể trong dự án thông qua hợp đồng dịch vụ, như là tư vấn thiết kế; cung cấp thiết bị; lắp đặt, bảo trì và đọc chỉ số đồng hồ cấp nước; thu gom rác thải hoặc dịch vụ của các hệ thống kỹ thuật khác. Hình

thức dịch vụ thường được xác định trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh, thực hiện trong thời gian ngắn (1-2 năm) và giúp đối tác nhà nước tận dụng được kinh nghiệm, kỹ thuật, quản lý nhân sự và tiết kiệm chi phí của đối tác Tư nhân.

+ Hình thức quản lý: đối tác Nhà nước hợp tác với Tư nhân trong việc quản lý công trình hoặc dịch vụ công với thời gian trung hạn (từ 3-5 năm). Với hình thức hợp tác này Nhà nước tận dụng được trình độ quản lý của đối tác Tư nhân, nhưng vẫn giữ được quyền sở hữu tài sản, cơ sở hạ tầng. Theo thỏa thuận hợp tác, Nhà nước trả tiền cho đối tác Tư nhân một khoản phí cố định (hoặc theo kết quả/hiệu quả quản lý) dựa trên chi phí lao động và các chi phí điều hành dự kiến khác, ví dụ như đối tác nhà nước hợp tác với đối tác Tư nhân trong việc quản lý tuyến đường giao thông, khắc phục các sự cố ngay lập tức đảm bảo sự thông suốt của tuyến đường trong các trường hợp bất lợi.

+ Hình thức ủy thác: đối tác Tư nhân trả cho đối tác nhà nước một khoản kinh phí nhất định để được quyền khai thác công trình, dịch vụ công. Hình thức ủy thác khác hình thức quản lý là chuyển giao rủi ro thương mại sang đối tác Tư nhân vì hiệu quả tạo ra lợi nhuận của đối tác Tư nhân gắn liền với năng lực quản lý, giảm chi phí vận hành mà vẫn phải đáp ứng được chất lượng dịch vụ. Nhà nước vẫn có quyền sở hữu công trình nhưng việc cải tạo và mở rộng công trình có thể do Nhà nước hoặc Tư nhân đảm nhiệm, tùy theo điều kiện năng lực của các bên và đặc điểm của công trình. Hình thức ủy thác thường có thời hạn từ 5-10 năm và phù hợp với loại hình công trình có thể tạo ra dòng doanh thu độc lập như công trình giao thông (thu phí), ví dụ đối tác nhà nước cho phép Nhà đầu tư tư nhân quản lý, khai thác thu phí tuyến đường giao thông. Nhà đầu tư tư nhân trả một phần kinh phí theo thỏa thuận hợp tác cho Nhà nước theo các điều khoản cam kết trong hợp đồng.

+ Hình thức nhượng quyền: đối tác Nhà nước nhượng lại quyền đầu tư xây dựng, khai thác, vận hành công trình cho đối tác Tư nhân. Khác với các

hình thức hợp tác trên, trách nhiệm của đối tác Tư nhân trong hình thức nhượng quyền là rất lớn, bao gồm cả việc chấp nhận các rủi ro thực hiện dự án, nhưng quyền sở hữu công trình vẫn thuộc về Nhà nước. Hình thức nhượng quyền thường có thời hạn dài (từ 10-50 năm) và phù hợp với các dự án có nhu cầu vốn đầu tư lớn hoặc nhu cầu cấp bách trong việc đầu tư xây dựng công trình/cung cấp dịch vụ công cho xã hội, công trình có yếu tố thương mại cao để giúp nhà đầu tư Tư nhân có thể thu hồi được vốn trong thời gian thực hiện hợp đồng.

Bốn hình thức hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân được thể hiện chi tiết bằng nhiều mô hình khác nhau tùy theo mức độ tham gia của Nhà đầu tư Tư nhân tương ứng với trách nhiệm và rủi ro khi thực hiện dự án đối tác công tư (được trình bày chi tiết tại mục 2.2.2).

2.1.3. Hợp đồng dự án đối tác công tư

Các mối quan hệ giữa Nhà nước và Tư nhân trong hình thức đối tác công tư thường được xác định thông qua hợp đồng dự án nhằm ràng buộc trách nhiệm, nghĩa vụ của các bên. Hợp đồng dự án đối tác công tư phải đảm bảo được mối quan hệ hợp tác lâu dài trong đó trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên được xác định tương ứng với việc đóng góp, chia sẻ nguồn lực. Các dự án đối tác công tư thường là những dự án có hiệu quả kinh tế thấp, khó thu hồi vốn đầu tư (trong trường hợp đầu tư theo hình thức truyền thống) nên hợp đồng dự án phải làm rõ được sự tham gia, cam kết của nhà nước nhằm hỗ trợ dự án để thu hút được Nhà đầu tư Tư nhân.

Bên cạnh đó, việc xác định và phân công hợp lý công việc giữa các đối tác trong hợp đồng dự án theo nguyên tắc “quản lý rủi ro” là bên nào có khả năng làm tốt nhất một công việc cụ thể thì sẽ đảm nhận thực hiện phần việc đó. Để thực hiện dự án đối tác công tư đòi hỏi có nhiều hợp đồng được ký kết nhưng hợp đồng dự án đối tác công tư (giữa Cơ quan nhà nước và Nhà đầu tư

tư nhân) là cơ sở pháp lý quan trọng nhất, xác định cơ sở cho việc hình thành doanh nghiệp dự án và việc ký kết các hợp đồng liên quan để thực hiện dự án. Trong dự án đối tác công tư thì hợp đồng dự án là nội dung quan trọng nhất, vì đây là cơ sở để các bên đối tác đóng góp nguồn lực, trách nhiệm, chia sẻ rủi ro và lợi nhuận từ dự án. Hợp đồng dự án đối tác công tư là văn bản cơ sở có tính pháp lý cao để ràng buộc các bên, đặc biệt là đối tác Tư nhân trong quyền và nghĩa vụ thực hiện các cam kết đối với Nhà nước [51]. Do vậy, hợp đồng dự án đối tác công tư phải tính toán đến các yếu tố tác động trong suốt vòng đời dự án, sự phân bổ rủi ro giữa các bên một cách tối ưu nhằm đạt được hiệu quả thực hiện dự án cao nhất.

Mặc dù có sự khác nhau giữa các thuật ngữ và tên gọi hình thức hợp đồng đối tác công tư trong các nghiên cứu ở Việt Nam và thế giới, tuy nhiên về bản chất thì hợp đồng dự án đối tác công tư phản ánh những nội dung công việc chính, thỏa thuận giữa các bên thực hiện dự án. Trong các nghiên cứu của Ali (2011), George Owusu (2010), Weiwu (2012) và các Hướng dẫn của WB (2012), ADB (2012), OECD (2010) thì hình thức đối tác công tư bao gồm nhiều hình thức hợp đồng khác nhau như là DB, DBFMO, BT, BOT, TOT, OUM ... tuy nhiên ở Việt Nam chỉ ghi nhận 7 hình thức đối tác chính theo dạng hợp đồng dự án (là BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT, O&M) giữa nhà nước và nhà đầu tư thực hiện dự án đối tác công tư [6]. Đây là một trong những điểm chưa đồng bộ, phù hợp với thông lệ quốc tế trong chính sách pháp lý của Việt Nam về hình thức đối tác công tư.

2.1.4. Quản lý rủi ro

Một trong số những ưu điểm của hình thức đối tác công tư là sự chia sẻ, phân bổ rủi ro cho bên đối tác có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất. Do vậy, nhiều học giả trên thế giới đã có những nghiên cứu liên quan đến rủi ro và quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư, như là Idelovitch và Ringskog

(1995), Sader (2000) nghiên cứu về những rủi ro nhà đầu tư Tư nhân thường gặp trong việc tham gia cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật; Yosr Badran (2013) và Kohli (1997) cùng có nghiên cứu về rủi ro môi trường đầu tư của hình thức đối tác công tư. Theo Nguyễn Thị Bình Minh (2002), ADB (2003), các dự án đối tác công tư thường có 6 loại rủi ro chủ yếu là [26], [57]:

- Rủi ro thương mại: chỉ tiêu tài chính/doanh thu của dự án là một trong những yếu tố quan trọng đánh giá tính hiệu quả của dự án. Tuy nhiên các chỉ tiêu này thường được xác định trên các yếu tố giả định trong tương lai về mức độ sử dụng dịch vụ/công trình và khả năng thu phí. Ví dụ đối với các dự án xây dựng đường giao thông, mặc dù có khảo sát sâu rộng về xu hướng giao thông, lưu lượng người và khả năng chi trả phí của người dân nhưng trong thực tế khai thác thì lưu lượng người tham gia trên tuyến đường có thể nhiều/ít hơn cũng như mức phí khi áp dụng có thể cao/thấp hơn so với dự tính... là những rủi ro thường gặp khi thực hiện dự án;

- Rủi ro pháp lý/hợp đồng: mặc dù quá trình đàm phán hợp đồng theo hình thức đối tác công tư được thực hiện phức tạp hơn so với hình thức ĐTTT, tuy nhiên thời gian thực hiện dự án kéo dài cùng với những tác động của yếu tố ngoại cảnh nên các tranh chấp về pháp lý, thay đổi của hợp đồng thường xảy ra. Ví dụ, trường hợp đầu tư xây dựng đường cao tốc tại Pháp năm 1970, trong điều kiện hợp đồng Nhà nước cho phép Nhà đầu tư nhân được xây dựng biểu giá thu phí. Tuy nhiên mức thu phí được đưa ra quá cao so với thực tế và dẫn đến tranh chấp giữa các bên. Sau đó, toà án phải can thiệp và yêu cầu Nhà đầu tư Tư nhân giảm mức phí sử dụng xuống 50% so với ban đầu.

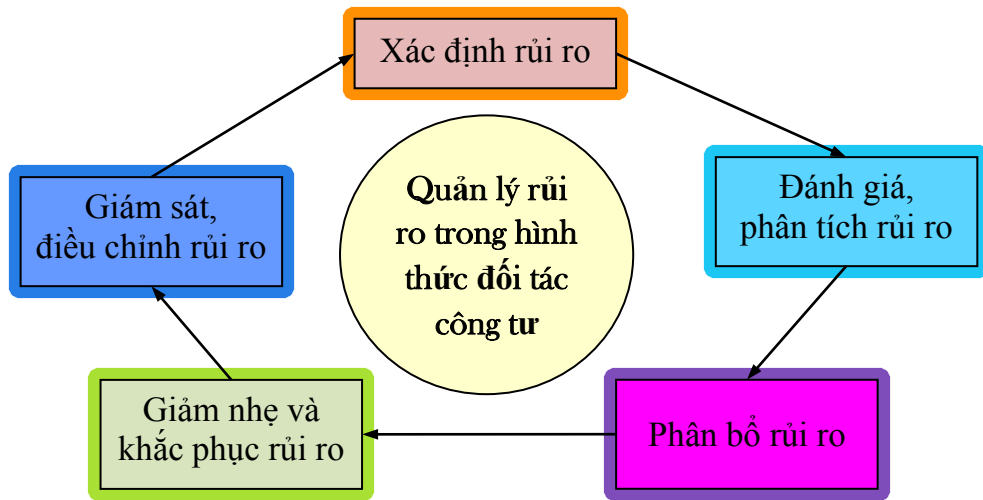
- Rủi ro chính trị: công tác đánh giá tiềm năng, thế mạnh và tính ổn định của hệ thống chính trị thường được Nhà đầu tư Tư nhân đánh giá khách quan hoặc căn cứ theo kết quả đánh giá của các tổ chức quốc tế có uy tín trước khi quyết định tham gia thực hiện dự án đối tác công tư. Khi hệ thống

chính trị không ổn định, tham nhũng hoặc yếu kém trong công tác quản lý nhà nước thì chi phí đầu tư xây dựng công trình cũng tăng theo thậm chí rủi ro Nhà đầu tư mất cả dự án có thể xảy ra nếu các Chính phủ mới không thừa nhận Chính phủ cũ hoặc thay đổi dự án đã được phê duyệt trước đây.

- Rủi ro kỹ thuật: những sai sót trong quá trình lập hồ sơ đề xuất dự án, hồ sơ thiết kế kỹ thuật dẫn đến phát sinh công việc, thay đổi khối lượng dẫn đến làm tăng chi phí vốn đầu tư, hay yêu cầu về an toàn lao động lỏng lẻo dẫn đến những sự cố tai nạn ngoài ý muốn, những hỏng hóc công trình xảy ra do công việc khảo sát địa chất thực hiện không đầy đủ, ... Bên cạnh đó, rủi ro kỹ thuật còn gặp đối với các vấn đề khi lựa chọn đối tác Tư nhân không đủ năng lực, không thực hiện được công việc theo yêu cầu kỹ thuật của dự án.

- Rủi ro về môi trường và xã hội: các dự án công trình giao thông đô thị thường chịu rủi ro liên quan đến môi trường và xã hội do việc khảo sát và nghiên cứu không đầy đủ, như là trong giai đoạn xây dựng bắt gặp các di tích khảo cổ, lịch sử dẫn đến dự án bị kéo dài... hoặc sự không ủng hộ, chấp nhận của người dân chịu ảnh hưởng của dự án. Ví dụ ở Bồ Đào Nha, người dân biểu tình phản đối việc tăng phí sử dụng qua cầu Vasco de Gama đã gây ách tắc giao thông ở tuyến đường huyết mạch của Thành phố; hoặc dự án đầu tư xây dựng khu vực vành đai phía Bắc thành phố Lyon, Pháp đã phải hủy bỏ do cộng đồng dân cư biểu tình vì mức biểu phí sử dụng của dự án quá cao.

Các dự án đối tác công tư thường chịu tác động của những rủi ro khác nhau tùy theo đặc điểm dự án. Do vậy, lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh, môi trường đầu tư minh bạch, hệ thống pháp lý ổn định là những điều kiện cơ bản nhằm hạn chế rủi ro trong quá trình thực hiện dự án. Bên cạnh đó, quy trình quản lý rủi ro được các bên đối tác sử dụng nhằm nhận dạng, phân tích, đánh giá và có giải pháp kiểm soát, giảm thiểu tác động xấu của rủi ro đến dự án (hình 2.2).



Hình 2.2: Quy trình quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư

Nguồn: [57], [76] và tổng hợp bởi tác giả

Quy trình quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư bao gồm 5 bước để đánh giá, phân tích những rủi ro nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực đến dự án. Trong giai đoạn đề xuất dự án, các bên đối tác cần phải nghiên cứu giải pháp nhằm quản lý rủi ro khi triển khai thực hiện dự án. Hiện nay có hai phương pháp được sử dụng chủ yếu trong quản lý rủi ro là phương pháp định tính (sử dụng ma trận Warkentin, bảng biểu ...) hoặc phương pháp định lượng (xác suất, Hedging ...) để dự báo nguyên nhân các rủi ro, giải pháp khắc phục. Việc sử dụng các phương pháp này sẽ làm tăng kết quả, độ tin cậy khi đánh giá và phân tích các rủi ro. Theo đó, các bên có trách nhiệm giám sát sẽ có biện pháp phòng ngừa, quản lý rủi ro trong suốt quá trình thực hiện dự án. Các bên đối tác sẽ thỏa thuận việc phân bổ rủi ro cho bên nào có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất và đây là một trong những ưu điểm của hình thức đối tác công tư.

2.1.5. Bộ máy quản lý chuyên trách về đối tác công tư

Bộ máy quản lý nhà nước là một trong những yếu tố thể hiện sự cam kết của Nhà nước trong việc thúc đẩy việc ứng dụng hình thức đối tác công tư tại nhiều nước trên thế giới. Nghiên cứu tổng quan về kinh nghiệm quốc tế

cho thấy, hầu hết các nước được đánh giá áp dụng thành công hình thức đối tác công tư đều thành lập các cơ quan/đơn vị chuyên trách về đối tác công tư (gọi là Đơn vị PPP) để xử lý các vướng mắc cũng như ban hành văn bản pháp lý, hướng dẫn nhà đầu tư Tư nhân tham gia dự án. Các đơn vị PPP tại một số nước được trình bày tại bảng 2.1.

Bảng 2.1: Một số đơn vị chuyên trách về đối tác công tư

Năm thành lập	Nước (đơn vị PPP)
Năm 1999	Nhật Bản (<i>Private Finance Initiative promotion office</i>), Hàn Quốc (<i>PICKO</i>), Hà Lan (<i>PPP Knowledge Center</i>)
Năm 2000	Vương quốc Anh (<i>PPP Team</i>), Úc (<i>Partnership Victoria; New South Wales</i>), Hàn Quốc (<i>PIMA</i>)
Năm 2001	Úc (<i>Partnerships South Australia</i>)
Năm 2002	Philippines (<i>PPP Center</i>)
Năm 2003	Canada (<i>Partnerships British Columbia; Alternative Capital Financing Alberta</i>)
Năm 2004	Úc (<i>National PPP Forum</i>), Pháp (<i>Mission d'Appui aux PPP</i>), Cộng hòa Séc (<i>PPP Center</i>)
Năm 2005	Hongkong (<i>Efficiency Unit</i>), Trung Quốc (<i>Center for PPP</i>) Canada (<i>PPP Québec</i>), Hàn Quốc (<i>PIMAC</i>)
Năm 2006	Ấn Độ (<i>PPP Unit</i>), Ai Cập (<i>PPP Center Unit</i>)
Năm 2007	Đan Mạch (<i>PPP Unit</i>)
Năm 2008	Úc (<i>Infrastructure Australia</i>)
Năm 2009	Nga (<i>PPP Center</i>), Vương quốc Anh (<i>Local Partnerships</i>)

Nguồn: [38], [48] và tổng hợp của tác giả

Tùy theo điều kiện kinh tế, xã hội của nhiều nước mà bộ máy quản lý nhà nước về hình thức đối tác công tư là khác nhau, như là Canada thành lập Ủy ban đối tác công tư cấp Nhà nước (CC-PPP) và tại từng bang đều có các đơn vị chuyên trách như tại Ontario, Québec, ..., hoặc ở Hà Lan chỉ thành lập đơn vị đầu mối là Trung tâm kiến thức đối tác công tư. Tại các nước đang

phát triển như Ấn Độ, Trung Quốc ... cũng có các cơ quan, tổ chức chuyên trách về hình thức đối tác công tư, như Trung tâm đối tác công tư Trung quốc (CCPPP), hoặc Ủy ban cơ sở hạ tầng Ấn Độ (COI) do Thủ tướng điều hành nhằm giải quyết các khó khăn ngoài cơ chế chính sách khi thực hiện các dự án đối tác công tư.

Các đơn vị chuyên trách của Nhà nước về đối tác công tư được hình thành tùy theo chức năng, nhiệm vụ của mình mà có vai trò khác nhau trong quá trình thực hiện dự án, như là nghiên cứu ban hành các chính sách về đối tác công tư; hỗ trợ thực hiện dự án; phân tích, đánh giá hiệu quả của dự án; giám sát quá trình thực hiện hoặc có đủ thẩm quyền phê duyệt, cấp phép thực hiện dự án đối tác công tư. Ví dụ như là Đơn vị PPP (PPP Team) trực thuộc Bộ Tài chính Vương quốc Anh được thành lập từ năm 2000 sau này mở rộng thành Ủy ban hợp tác (Local Partnerships) có đầy đủ quyền hạn cần thiết trong việc áp dụng hình thức đối tác công tư. Trong khi đó Trung tâm kiến thức đối tác công tư tại Hà Lan trực thuộc Bộ Tài chính chỉ có trách nhiệm trong việc hướng dẫn các thủ tục pháp lý và giám sát quá trình thực hiện dự án, như minh họa ở bảng 2.2.

Bảng 2.2: Chức năng của các đơn vị chuyên trách về đối tác công tư

Chức năng \ Nước	Bang Victoria, Úc	Bang British Columbia, Canada	Hà Lan	Hàn Quốc	Vương quốc Anh
Hướng dẫn thủ tục	✓	✓	✓	✓	✓
Tư vấn dự án PPP	✓	✓	✓	✓	✓
Tham gia thực hiện dự án		✓			✓
Hỗ trợ tài chính	✓			✓	✓
Giám sát		✓	✓		✓
Phê duyệt dự án PPP				✓	✓

Nguồn: [51] và tổng hợp của tác giả

Bên cạnh đó, tùy theo điều kiện của mỗi nước mà đơn vị PPP được thành lập có tính chất và đặc điểm khác nhau, như là đơn vị PPP tại Hà Lan và Hàn Quốc là các cơ quan nhà nước, trong khi đó ở Canada, Vương quốc Anh thì có cả đơn vị Tư nhân hoạt động như là một tổ chức đánh giá độc lập trong quá trình thực hiện dự án. Các đơn vị PPP này đều đóng góp một vai trò nhất định trong quá trình nghiên cứu, triển khai, áp dụng hình thức đối tác công tư trong thực tế tại các nước.

2.2. Những vấn đề chung về quản lý ĐTXD công trình giao thông đô thị

2.2.1. Đặc điểm quản lý đầu tư xây dựng công trình

Quản lý đầu tư xây dựng (ĐTXD) công trình giao thông đô thị bao gồm các hoạt động điều tiết mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý (chủ thể) đối với công trình giao thông đô thị (khách thể) hoặc giữa các chủ thể với nhau liên quan đến khách thể đảm bảo tính hiệu quả khi thực hiện dự án dưới sự ràng buộc về nguồn lực đầu tư [91]. Các mối quan hệ này được xem xét trên nhiều khía cạnh khác nhau, như là quy mô, tính chất ĐTXD công trình (dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, B, C); nguồn vốn để ĐTXD công trình (vốn ngân sách, vốn tín dụng, vốn đầu tư phát triển, hoặc các nguồn vốn khác) hoặc loại hình công trình (đường bộ, đường thủy, đường sắt, ..).

a. Chủ thể quản lý ĐTXD (cơ quan, tổ chức): là các đơn vị có đủ thẩm quyền, chức năng quản lý đầu tư xây dựng đối với công trình giao thông đô thị. Tùy theo quy mô, tính chất và đặc điểm của công trình mà chủ thể quản lý được phân cấp theo các đơn vị như sau:

+ Đơn vị quản lý ĐTXD cấp thành phố là cấp quyết định đầu tư các dự án nhóm A, B, C. Chủ tịch UBND thành phố uỷ quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, C cho cơ quan cấp dưới trực tiếp thực hiện, như thông qua các Ban QLDA hoặc đơn vị ở cấp địa phương (UBND Quận, Huyện hoặc Sở chuyên ngành) làm chủ đầu tư thực hiện dự án.

+ Đơn vị quản lý ĐTXD cấp địa phương (UBND Quận, Huyện hoặc Sở chuyên ngành): thực hiện chức năng chủ đầu tư hoặc được ủy quyền chủ đầu tư trong công tác quản lý ĐTXD công trình giao thông đô thị thuộc vốn của thành phố, Trung ương hoặc nguồn vốn khác theo quy định của pháp luật. Trong nhiều trường hợp, đơn vị cấp địa phương thành lập các Ban QLDA hoặc thuê tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện năng lực để thực hiện công việc.

+ Đơn vị quản lý ĐTXD cấp Bộ chuyên ngành (Bộ Giao thông vận tải) quyết định đầu tư các dự án giao thông đô thị nhóm A, B, C. Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải được uỷ quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, C cho cơ quan cấp dưới trực tiếp thực hiện (thông thường phụ thuộc vào nguồn vốn đầu tư hoặc cấp của công trình).

+ Công ty/doanh nghiệp: thực hiện công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình theo đặc điểm nguồn vốn đầu tư. Hiện nay, các quy định pháp lý cho phép nhà đầu tư (công ty/doanh nghiệp) thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị theo hình thức BOT, BTO, ... sau đó quản lý, khai thác sử dụng công trình trong suốt thời gian của dự án hoặc quản lý, vận hành các công trình được xây dựng bởi nguồn vốn nhà nước. Việc quản lý đầu tư xây dựng công trình được thực hiện trên cơ sở năng lực và các điều khoản thỏa thuận giữa nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước.

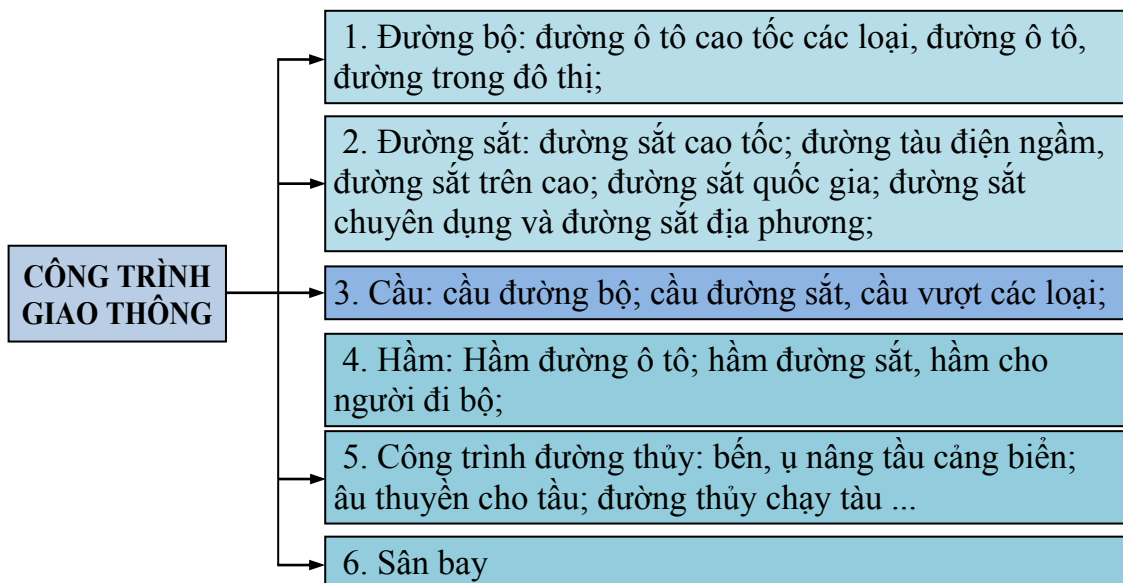
b. Khách thể (công trình giao thông đô thị)

Hệ thống công trình giao thông đô thị là một trong những cơ sở hạ tầng quan trọng bởi nó là nền tảng cho các hoạt động cơ bản trong đô thị. Các công trình giao thông đô thị đảm bảo sự liên hệ thường xuyên và thông suốt giữa các khu chức năng với nhau: khu dân cư, khu công nghiệp, các điểm phục vụ văn hóa, sinh hoạt, thương mại,... phục vụ nhu cầu đi lại và vận chuyển hàng hóa của người dân. Công trình giao thông đô thị có thể được phân loại theo mục đích (giao thông đối ngoại và giao thông đối nội) như sau [91]:

(i) Công trình giao thông đối ngoại: phục vụ sự liên hệ giữa đô thị với các khu vực bên ngoài, giữa các đô thị với nhau, giữa các vùng khác trong và ngoài nước. Công trình giao thông đối ngoại gồm giao thông đường bộ, đường sắt, đường thủy, đường hàng không nối liền hệ thống giao thông nội thị với hệ thống giao thông quốc gia và quốc tế.

(ii) Công trình giao thông đối nội: đảm bảo sự đi lại trong nội thị, bao gồm các tuyến đường giao thông nội thị, cầu vượt, đường sắt, hầm, ... có chức năng kết nối các khu vực trong đô thị, có sự độc lập nhất định hoặc kết nối với các công trình giao thông đối ngoại nhằm đáp ứng nhu cầu di chuyển của người dân.

Việc phân loại công trình giao thông nói chung và giao thông đô thị nói riêng phụ thuộc vào mục tiêu và tính chất quản lý công trình. Trên khía cạnh quản lý chất lượng xây dựng của Nghị định 15/2013/NĐ-CP ngày 6/2/2013, công trình giao thông được phân loại thành 6 nhóm công trình (như hình 2.3) theo các đặc điểm về kỹ thuật, ví dụ đường giao thông phân loại theo tốc độ phương tiện (km/h) và lưu lượng phương tiện (xe/ngày đêm); công trình cầu phân loại theo chiều dài nhịp (m), ...



Hình 2.3: Phân loại công trình giao thông

Các công trình giao thông đô thị kết nối với nhau, tạo thành mạng lưới hệ thống giao thông hoàn chỉnh đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của thành phố. Nếu hệ thống giao thông đô thị được tổ chức tốt thì không những mang lại hiệu quả về mặt kinh tế như giảm chi phí vận tải, tăng khả năng vận chuyển hàng hóa, hành khách mà còn đem lại hàng loạt hiệu quả về mặt xã hội, như bảo vệ môi trường, giảm tỷ lệ tai nạn và ùn tắc giao thông, như là các công trình cầu bộ hành là một ví dụ điển hình.

2.2.2. Hình thức đối tác công tư trong quản lý ĐTXD công trình GTĐT

Hình thức đối tác công tư bao gồm nhiều mô hình thể hiện sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân. Các mô hình được xác định tùy thuộc vào mục đích và nội dung hợp tác thực hiện công việc giữa các bên tham gia dự án. Mô hình đối tác công tư phản ánh đặc điểm của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong hình thức đối tác công tư, theo đó một phần hoặc toàn bộ công việc sẽ được Nhà nước chuyển giao cho Nhà đầu tư tư nhân thực hiện với sự hỗ trợ của Nhà nước [24]. Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng công trình thì Nhà nước có thể lựa chọn mô hình hợp tác với Nhà đầu tư tư nhân trong từng giai đoạn thực hiện dự án đơn lẻ (như là giai đoạn xây dựng hoặc giai đoạn khai thác, vận hành) hoặc hợp tác trong toàn bộ các giai đoạn của dự án [46]. Việc lựa chọn mô hình hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân được xem xét trên cơ sở so sánh, đánh giá hiệu quả kinh tế trong từng trường hợp cụ thể.

Mô hình đối tác công tư được sử dụng linh hoạt theo từng công việc mà Nhà nước chuyển giao cho Tư nhân thực hiện và đặc điểm của công trình có khả năng thu hồi vốn đầu tư được hay không (bảng 2.3). Đối với các dự án đơn giản, không có hoặc hiệu quả kinh tế thấp thì có thể áp dụng mô hình dịch vụ hoặc mô hình quản lý vận hành; đối với các dự án phức tạp, có hiệu quả kinh tế, thu hồi vốn đầu tư thì có thể áp dụng mô hình ủy thác hoặc mô hình nhượng quyền [27].

Bảng 2.3: Đặc điểm về mô hình đối tác công tư

Hợp đồng Đặc điểm	DB, BT TOT	OM, OUM	BTL, BLT	BOT, BTO	BOO, BOOT
Mô hình đối tác công tư	Dịch vụ	Quản lý và Vận hành	Ủy thác	Nhượng quyền vận hành	Nhượng quyền sở hữu vận hành
Thời hạn, năm	1-2	3-5	5-10	10-30	20-50
Sở hữu tài sản	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước/ Tư nhân
Vốn đầu tư xây dựng	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước/ Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Rủi ro tài chính	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Nhà nước/ Tư nhân	Tư nhân
Vận hành và bảo trì	Nhà nước/ Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân

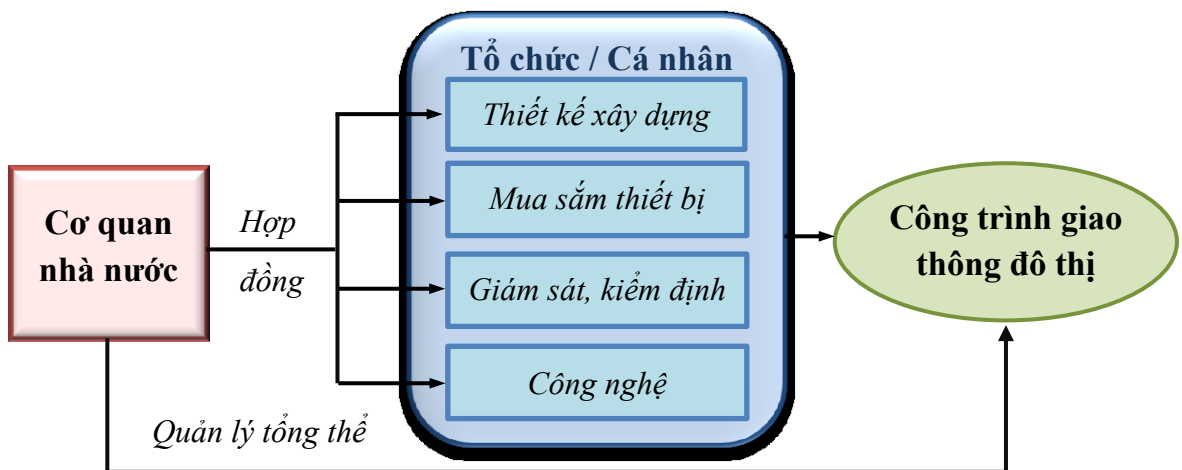
Nguồn: [26],[46],[57] và tổng hợp của tác giả

Mặc dù, các mô hình đối tác công tư khác nhau nhưng có một điểm chung là vấn đề sở hữu tài sản, công trình vẫn thuộc về Nhà nước. Tùy theo đặc điểm của mô hình mà điều kiện ràng buộc giữa các đối tác là khác nhau về thời gian thực hiện dự án, sử dụng nguồn vốn, quản lý rủi ro và vận hành, khai thác. Trong các công trình giao thông đô thị thì đối với các công trình có khả năng thu phí như đường cao tốc, cảng biển thì sử dụng mô hình ủy thác hoặc nhượng quyền theo dạng hợp đồng BOT, BTL, ... các công trình không có khả năng thu phí như tuyến đường giao thông nội thị, cầu vượt cho người đi bộ thường được thực hiện theo mô hình dịch vụ, mô hình quản lý vận hành theo dạng hợp đồng BT, O&M,...

Trên cơ sở hình thức hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân có thể phân loại các mô hình đối tác công tư thành 4 loại chính, đó là (i) Mô hình Dịch vụ, (ii) Mô hình Quản lý và Vận hành, (iii) Mô hình Ủy thác, (iv) Mô hình

Nhượng quyền (vận hành và sở hữu) [46]. Việc lựa chọn mô hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng dựa trên mục tiêu của cơ quan nhà nước, như là nâng cao chất lượng dịch vụ công, chia sẻ rủi ro đầu tư xây dựng công trình, hoặc là quản lý, khai thác vận hành công trình,... [26], [46].

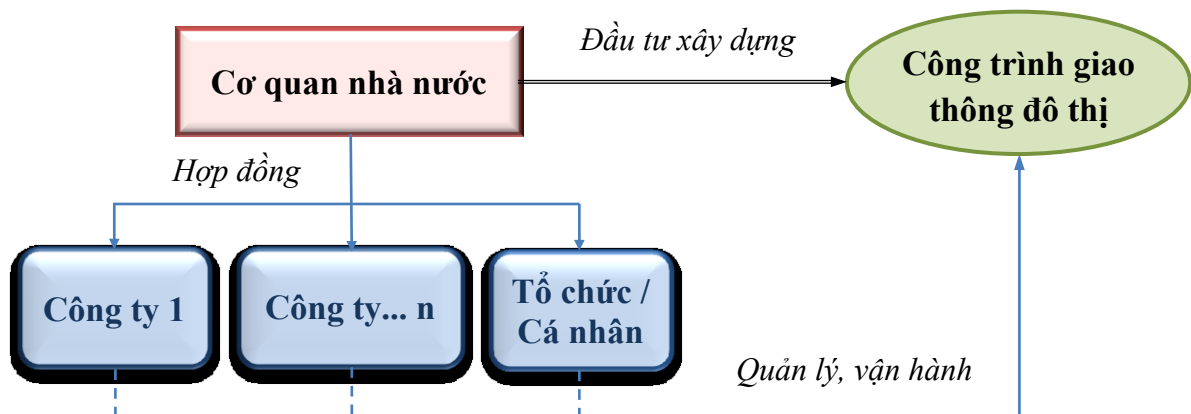
2.2.2.1. Mô hình dịch vụ (Services): là mô hình hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân thông qua các hợp đồng dịch vụ. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (CQNNCTQ) sử dụng nguồn vốn nhà nước trực tiếp đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, trong đó hợp tác với Nhà đầu tư tư nhân (Tổ chức/Cá nhân) thực hiện một hoặc nhiều phần việc trong dự án (hình 2.4). Mô hình dịch vụ sử dụng được kinh nghiệm và kỹ thuật công nghệ của Nhà đầu tư tư nhân trong từng lĩnh vực cụ thể, như là thiết kế, giám sát, công nghệ.



Hình 2.4: Mô hình dịch vụ - Nguồn [26], [46]

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn Nhà đầu tư tư nhân đủ năng lực thực hiện phần việc trong dự án. Nhà đầu tư tư nhân được ưu đãi hoặc hưởng một số quyền lợi nhất định khi hợp tác với Nhà nước như là cung cấp thiết bị, công nghệ kèm theo quản lý, vận hành các thiết bị đó. Mô hình dịch vụ thường được sử dụng rộng rãi trong các công trình giao thông đô thị có tính chất phục vụ miễn phí cộng đồng dân cư và không có khả năng thu phí.

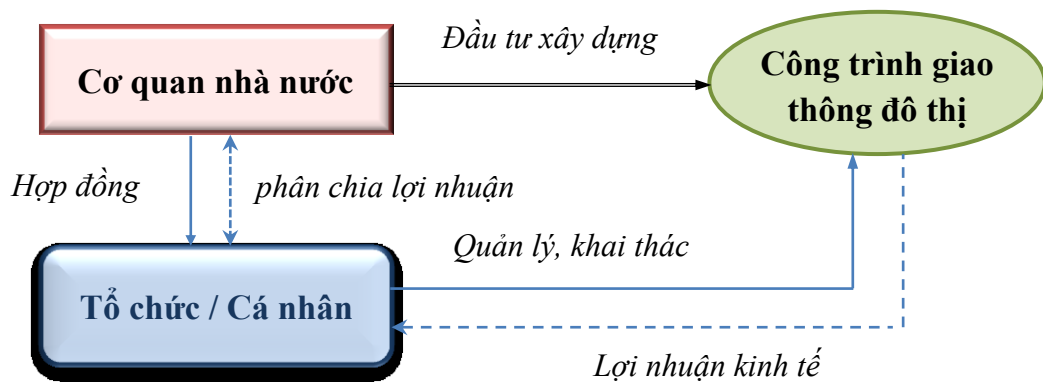
2.2.2.2. Mô hình quản lý vận hành (Operational Management): là mô hình hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong việc quản lý, vận hành công trình. CQNNCTQ đầu tư xây dựng công trình bằng nguồn vốn nhà nước, sau đó chuyển giao quyền quản lý, vận hành cho Nhà đầu tư tư nhân thông qua hợp đồng thực hiện một hoặc nhiều công việc cụ thể trong một thời gian xác định (thường là ngắn hạn). Nhà đầu tư tư nhân có thể là một hoặc nhiều Doanh nghiệp, Tổ chức, Cá nhân có đủ điều kiện năng lực (hình 2.5). Chủ thể quản lý nhận được khoản tài chính cố định từ đối tác nhà nước theo từng giai đoạn thực hiện công việc.



Hình 2.5: Mô hình quản lý vận hành - Nguồn [26], [46]

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn Nhà đầu tư tư nhân quản lý vận hành công trình. Nhà nước trả cho đối tác Tư nhân một khoản chi phí nhất định và có thêm một số ưu đãi về tài chính trong trường hợp đơn vị quản lý có thể giảm chi phí vận hành hoặc nâng cao hiệu quả khai thác sử dụng công trình. Đơn vị quản lý phải thực hiện công việc theo những tiêu chuẩn, quy phạm hoạt động do cơ quan nhà nước đặt ra. Mô hình quản lý vận hành thường áp dụng đối với các công trình hiện có (đã đầu tư xây dựng) hoặc các công trình có hiệu quả kinh tế thấp (do gánh chịu chi phí đầu tư xây dựng lớn). Nhà nước sử dụng được thế mạnh về kinh nghiệm quản lý, khai thác công trình của Nhà đầu tư tư nhân.

2.2.2.3. Mô hình ủy thác (Commission Management): là mô hình cơ quan nhà nước sau khi đầu tư xây dựng công trình thì tổ chức đấu thầu cạnh tranh, lựa chọn Nhà đầu tư tư nhân để thực hiện công việc quản lý, khai thác công trình đảm bảo theo yêu cầu của pháp luật. Mặc dù quyền sở hữu công trình thuộc về Nhà nước, tuy nhiên quyền hạn giao cho Nhà đầu tư tư nhân nhiều hơn so với hình thức quản lý vận hành (hình 2.6).

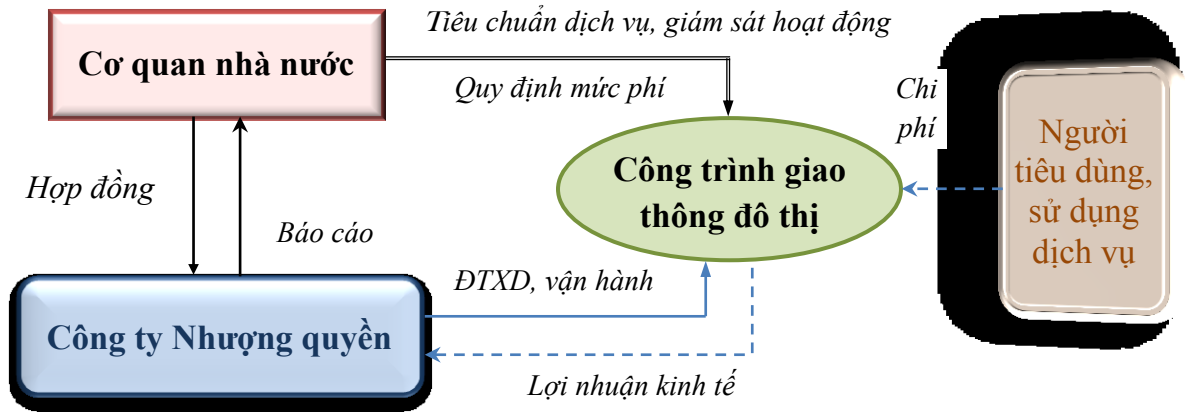


Hình 2.6: Mô hình ủy thác - Nguồn [26], [46]

Nhà đầu tư tư nhân thu lợi nhuận kinh tế từ hoạt động quản lý, khai thác công trình giao thông đô thị. Nguồn thu được lấy từ người sử dụng công trình (trả phí sử dụng). Nhà đầu tư giảm thiểu rủi ro thương mại (doanh thu) bằng cách tăng cường năng lực quản lý, chất lượng dịch vụ để thu hút người dân sử dụng công trình. Khoản lợi nhuận kinh tế này được phân chia với Nhà nước theo một tỷ lệ nhất định được cam kết trong hợp đồng dự án đối tác công tư, hoặc được Nhà nước hỗ trợ trong một số trường hợp đặc thù khác.

2.2.2.4. Mô hình nhượng quyền (Franchise Management): là mô hình cơ quan nhà nước chuyển giao toàn bộ trách nhiệm cho Nhà đầu tư tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ công, bao gồm thu xếp nguồn vốn đầu tư (một phần hoặc toàn bộ), xây dựng, vận hành, bảo trì, quản lý và cải tạo, mở rộng của công trình. Mặc dù quyền điều hành, quản lý là của Nhà đầu tư tư nhân, nhưng tài sản và trách nhiệm sở hữu công trình vẫn thuộc về Nhà nước.

CQNNCTQ có trách nhiệm giám sát, quản lý chất lượng dịch vụ do Nhà đầu tư tư nhân cung cấp theo các tiêu chuẩn, quy định của pháp luật.



Hình 2.7: Mô hình nhượng quyền - Nguồn [26], [46]

Mô hình nhượng quyền thường được áp dụng đối với các công trình giao thông, dịch vụ công có khả năng thu phí và mang lại lợi nhuận cho Công ty nhượng quyền. Nhà nước quản lý gián tiếp công trình bằng các tiêu chuẩn trên khía cạnh chính sách, pháp lý. Công ty nhượng quyền trực tiếp quản lý đầu tư xây dựng công trình theo các điều kiện, tiêu chuẩn được nhà nước quy định và ràng buộc trong hợp đồng. Trong một số trường hợp, Nhà nước có thể cung cấp những chính sách hoặc cơ chế đặc thù để giúp Công ty nhượng quyền có khả năng thu hồi đủ vốn đầu tư (miễn giảm thuế, ưu đãi đầu tư, ...). Mô hình nhượng quyền thường áp dụng trong thời gian thực hiện hợp đồng kéo dài (từ 10-30 năm) để Công ty nhượng quyền có đủ thời gian thu hồi vốn đầu tư và có được một khoản lợi nhuận hợp lý.

2.3. Cơ sở pháp lý trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc điều tiết và định hướng sự phát triển hoạt động xây dựng. Các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước không đơn giản chỉ dừng ở việc điều chỉnh các quan hệ trong quá trình xây dựng, hạn chế tối đa rủi ro liên quan

đến các xung đột về lợi ích mà ở tâm vĩ mô, pháp luật còn phải phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội [20]. Nhà nước phải xây dựng một hành lang pháp lý thông thoáng, bình đẳng, cùng với các điều kiện thuận lợi để thu hút được nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân tham gia dự án đối tác công tư. Hiện nay, bên cạnh Luật Thủ đô thì việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong các công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội chịu sự điều tiết của các Luật chính, là Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công và các văn bản dưới Luật như Nghị định, Thông tư, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Luật Xây dựng (Luật số 50/2014/QH13) được Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 18/6/2014 cho phép chuyển giao một số dịch vụ công do cơ quan quản lý nhà nước đang thực hiện trong hoạt động đầu tư xây dựng cho tổ chức xã hội, nghề nghiệp có đủ khả năng, điều kiện đảm nhận (Khoản 3 Điều 10) và quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư có hoạt động xây dựng, bao gồm thẩm quyền lập và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng.

Luật Đầu tư (Luật số 59/2005/QH11) được Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 29/11/2005 (từ ngày 1/7/2015 được thay thế bằng Luật đầu tư sửa đổi - Luật số 67/2014/QH13 - Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 26/11/2014) điều tiết việc quản lý hoạt động đầu tư nhằm mục đích kinh doanh, đầu tư vào hoạt động công ích,... trong đó quy định việc không phân biệt giữa các thành phần kinh tế (Nhà đầu tư Nước ngoài hay Tư nhân) đối với các ưu đãi, hỗ trợ và đảm bảo đầu tư. Các nhà đầu tư có vai trò bình đẳng với nhau trong việc thực hiện các dự án đầu tư ở Việt Nam.

Luật Đầu tư công (Luật số 49/2014/QH13) được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 18/6/2014 nhằm tạo lập hệ thống cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Luật Đầu tư công quy định dự án đối tác công tư là một trong những lĩnh vực ưu tiên đầu tư công

của Nhà nước (Điều 5) và quy định các điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư, doanh nghiệp khi thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư. Các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách phải đảm bảo tính hiệu quả đồng vốn đầu tư, hiệu quả thực hiện dự án nhằm tránh thất thoát, lãng phí.

Luật Đấu thầu (Luật số 43/2013/QH13) được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 26/11/2013 quy định các nguyên tắc về thủ tục, phương pháp lựa chọn nhà đầu tư trên cơ sở thông lệ quốc tế và phân cấp trách nhiệm trong việc lựa chọn hình thức đấu thầu nhằm đẩy mạnh vai trò của cơ quan Nhà nước (chủ đầu tư), cũng như một số quy định tháo gỡ khó khăn trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư.

Tuy nhiên, hiện nay việc áp dụng hình thức đối tác công tư được quy định trong nhiều văn bản pháp lý khác nhau nên gây ra những khó khăn nhất định khi triển khai trong thực tế, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Cụ thể là nội dung lựa chọn nhà đầu tư được quy định trong Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng; nội dung lựa chọn nhà đầu tư dự án mà có sử dụng đất (thực hiện theo hợp đồng BT, BOT, BTO) lại được quy định trong Luật Đầu tư, Luật Đất đai; Đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích được quy định tại Nghị định số 130/2013/NĐ-CP; Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư được quy định và hướng dẫn tại Nghị định số 30/2015/NĐ-CP của Chính phủ.

Văn bản pháp lý đầu tiên đề cập trực tiếp đến hình thức đối tác công tư là Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Với cụm từ “thí điểm” nên đã tạo cảm giác không chắc chắn đối với các Nhà đầu tư tư nhân khi tham gia dự án, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài. Chính vì vậy sau 5 năm thực hiện Quy chế thí điểm và nhận thấy những bất cập trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Nghị định được kỳ vọng sẽ tạo ra bước đột phá mới cho phát triển kết cấu hạ tầng và dịch vụ công, đặc biệt là các công trình giao thông đô thị.

Trong thực tế, khi Nhà đầu tư tư nhân thực hiện dự án đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông trên địa bàn thành phố Hà Nội còn chịu sự chi phối của nhiều văn bản pháp lý như:

- Nghị định số 53/2006/NĐ-CP ngày 25/5/2006 của Chính phủ về khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập;

- Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư;

- Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư

- Quyết định số 631/QĐ-TTg ngày 29/4/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Danh mục dự án quốc gia kêu gọi đầu tư nước ngoài tới năm 2020 (trong đó có nhiều dự án được đề xuất thực hiện theo hình thức đối tác công tư).

- Quyết định số 09/2012/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 của UBND thành phố Hà Nội về việc Ban hành Quy định một số nội dung về quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Hà Nội;

- Quyết định số 2644/QĐ-UBND ngày 16/4/2013 của UBND thành phố Hà Nội về việc thành lập Ban Chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư của thành phố Hà Nội.

Trong khuôn khổ nghiên cứu của đề tài, luận án chỉ tập trung nghiên cứu và phân tích một số nội dung trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ nhằm làm sáng tỏ nội dung liên quan đến đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đô thị. Bên cạnh đó, Luật Thủ đô được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 4 ngày 21/11/2012 và có hiệu lực từ ngày 1/7/2013 cũng là công cụ pháp lý quan trọng để tạo nên những

bước đột phá cho Thủ đô Hà Nội trong tương lai. Điều 21 Luật Thủ đô đã quy định rõ chính quyền thành phố được tự chủ huy động các nguồn lực nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính để phát triển kinh tế xã hội. Với những chính sách ưu tiên đầu tư về nguồn lực, cũng như thẩm quyền được ban hành các cơ chế chính sách đặc thù, chính quyền thành phố Hà Nội có đủ những điều kiện cơ bản để tạo ra một hành lang pháp lý đầy đủ nhằm thu hút nguồn lực đầu tư từ khu vực kinh tế tư nhân, phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế và khả năng chủ động của Thủ đô.

2.4. Kinh nghiệm quốc tế về ứng dụng hình thức đối tác công tư

Trong những năm gần đây, nhiều nước đã ứng dụng hình thức đối tác công tư khá phổ biến trong lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Để thực hiện điều đó, các nước đã điều chỉnh khuôn khổ chính sách, như Hàn Quốc, Nhật Bản, ... hoặc kiện toàn lại bộ máy quản lý nhà nước như Ấn Độ, Vương quốc Anh, ... nhằm tạo hành lang pháp lý đầy đủ và minh bạch để thu hút Nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án đối tác công tư. Mỗi nước đều có những đặc điểm riêng trong việc áp dụng hình thức đối tác công tư tùy vào điều kiện kinh tế xã hội, thể chế chính trị và lĩnh vực đầu tư xây dựng. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải dự án nào cũng thành công khi áp dụng hình thức đối tác công tư, bên cạnh những dự án thành công thì cũng có những dự án thất bại vì nhiều nguyên nhân khác nhau.

2.4.1. Lựa chọn dự án đối tác công tư

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc lựa chọn dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư là cơ sở ban đầu rất quan trọng để xem xét đánh giá dự án có hiệu quả hay không, như ở Canada, Hà Lan có những dự án đối tác công tư (dự án PPP) thành công, trong khi đó ở Mỹ, Úc, Malaysia lại có những dự án PPP thất bại do việc lựa chọn dự án đối tác công tư chưa hợp lý, mà phần lớn xuất phát từ yếu tố tài chính. Các dự án đối tác công tư thất bại thường không

đáp ứng được khả năng thu hồi vốn đầu tư, không được người sử dụng chấp nhận sản phẩm của dự án. Để thực hiện một dự án đối tác công tư thành công thì cần sự kết hợp của nhiều yếu tố nhưng việc lựa chọn dự án đóng vai trò quyết định vì dự án phải đảm bảo hài hòa các yếu tố mang lại lợi nhuận kinh tế cho nhà đầu tư, lợi ích xã hội cho cộng đồng và cả lợi ích đầu tư xây dựng của Nhà nước [24].

Việc xem xét một dự án có phù hợp áp dụng hình thức đối tác công tư hay không phụ thuộc vào quan điểm đầu tư và đặc điểm kinh tế xã hội của từng nước, như đối với Hà Lan, Vương quốc Anh thì dựa trên yếu tố hiệu quả đầu tư, đối với Malaysia thì dựa trên yếu tố nguồn vốn, Nam Phi thì dựa trên quản lý rủi ro và khả năng chi trả từ dự án, ... Nhìn chung, hầu hết các dự án đối tác công tư đều được xem xét và chú ý đến khía cạnh hiệu quả tài chính (hay còn gọi là lợi nhuận) [22], [27]. Các dự án có yếu tố lợi nhuận cao thường hấp dẫn Nhà đầu tư tư nhân, trong khi đó dự án ít có khả năng sinh lời thì khó khăn trong việc kêu gọi đầu tư. Chính vì vậy mà việc lựa chọn dự án để áp dụng hình thức đối tác công tư cần được xem xét trên cơ sở hiệu quả tài chính (bảng 2.4).

Bảng 2.4: Tiêu chí lựa chọn dự án thực hiện hình thức đối tác công tư

<i>Hiệu quả tài chính</i>	<i>Hình thức đầu tư</i>
Có (ngay cả khi không có sự hỗ trợ của Chính phủ)	Tư nhân đầu tư
Có thể (Nếu có sự tham gia, hỗ trợ của Chính phủ)	Đối tác công tư
Không (khó có thể đạt được hiệu quả thương mại)	Nhà nước đầu tư

Theo đó, các dự án được lựa chọn để ứng dụng hình thức đối tác công tư được đánh giá theo tiêu chí hiệu quả tài chính đối với cả vòng đời dự án, nếu việc phân tích cho rằng dự án chỉ có hiệu quả khi có sự hỗ trợ từ phía Nhà nước thì sẽ được lựa chọn để thực hiện theo hình thức đối tác công tư (như là đường giao thông, dịch vụ công ích, ...). Các dự án không có hiệu quả tài

chính, không có khả năng thu hồi vốn đầu tư thì nên để nhà nước đầu tư theo hình thức truyền thống (như là đường giao thông nông thôn, dịch vụ môi trường, công trình công ích xã hội,...). Kinh nghiệm của Vương quốc Anh, Hà Lan còn cho thấy để lựa chọn dự án tốt thì việc phân tích, đánh giá kiểm soát của cơ quan quản lý phải minh bạch nhằm lựa chọn được dự án có các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật tốt nhất. Việc lựa chọn dự án cũng như lựa chọn Nhà đầu tư tư nhân cần phải dựa trên sự công bằng, cạnh tranh mà không chịu bất kỳ lý do chủ quan, tác động của con người trong quá trình lựa chọn dự án.

2.4.2. Đơn vị chuyên trách về đối tác công tư

Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về hình thức đối tác công tư là một trong những nhân tố quan trọng góp phần thúc đẩy sự thành công của dự án. Các học giả trên thế giới đều cho rằng để thực hiện dự án đối tác công tư hiệu quả phải quy định rõ cơ quan nhà nước đầu mối nào chịu trách nhiệm thực hiện các dự án. Xét trên khía cạnh quản lý đầu tư xây dựng công trình thì cần có một chủ thể chung và chuyên trách để thực hiện chức năng quản lý đối với tất cả các quá trình và hoạt động của hình thức đối tác công tư.

Ấn Độ là một trong những ví dụ tiêu biểu cho việc xây dựng cơ quan chuyên trách về hình thức đối tác công tư. Trong giai đoạn 1990-2005, các dự án đối tác công tư được thực hiện trong bối cảnh hành lang pháp lý chưa hoàn thiện và chủ yếu vận hành theo các cơ chế ưu đãi của Chính phủ [22]. Do vậy, Chính phủ đã thành lập Ủy ban cơ sở hạ tầng (COI) trực thuộc sự điều hành trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Đây là đơn vị quản lý, giám sát các dự án đối tác công tư, nghiên cứu ban hành các chính sách nhằm phát triển tối đa ưu điểm của hình thức đối tác công tư, như là Văn bản hướng dẫn xây dựng, thẩm định và phê duyệt dự án PPP, hướng dẫn thực hiện dự án PPP, Hồ sơ mẫu dự án PPP (mẫu Hồ sơ mời thầu, mẫu Hồ sơ mời đề xuất, mẫu Hợp đồng nhượng quyền (MAC), mẫu Yêu cầu về năng lực tham gia dự án, ...).

Bên cạnh đó, Chính phủ thành lập Ban thẩm định Hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPPAC) giúp thẩm định dự án, phê duyệt hợp đồng dự án đối tác công tư đảm bảo tính đồng nhất trong cơ chế và hướng dẫn thực hiện [86]. Cơ quan nhà nước có thể đề xuất dự án tuy nhiên phải được Ban thẩm định Hợp tác Nhà nước - Tư nhân thông qua về nguyên tắc trước khi đấu thầu lựa chọn các Nhà đầu tư tư nhân.

Trong giai đoạn ban đầu áp dụng hình thức đối tác công tư gặp rất nhiều khó khăn và trở ngại do chính sách cũng như tính pháp lý chưa hoàn thiện, Ủy ban cơ sở hạ tầng do Thủ tướng điều hành được coi là một yếu tố then chốt đóng góp vào việc ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư tại Ấn Độ. Thủ tướng Chính phủ với quyền hạn và khả năng của mình có thể giải quyết được các xung đột pháp lý và vấn đề liên quan vượt ra ngoài chính sách hiện thời. Ban thẩm định Hợp tác Nhà nước - Tư nhân đóng vai trò như một đơn vị quản lý giúp Chính phủ kiểm soát chất lượng và giám sát việc ứng dụng hình thức đối tác công tư một cách hiệu quả.

Từ kinh nghiệm các nước có thể nhận thấy một đặc điểm chung là việc hình thành đơn vị chuyên trách, như là Hội đồng quốc gia về đối tác công tư ở Mỹ, Trung tâm kiến thức đối tác công tư ở Hà Lan, Ủy ban PPP ở Canada, Trung tâm quản lý đầu tư công tư ở Hàn Quốc, ... sẽ có vai trò như một đơn vị kết nối và giải quyết các vấn đề trong việc đề xuất, thẩm định và triển khai dự án theo hình thức đối tác công tư.

Do vậy, thành phố Hà Nội cần phải nghiên cứu thành lập một đơn vị chuyên môn, chuyên trách làm đầu mối để quản lý và thúc đẩy việc áp dụng hình thức đối tác công tư. Đơn vị đối tác công tư được hình thành sẽ khắc phục những bất cập trong việc đề xuất, thực hiện dự án đối tác công tư một cách hiệu quả. Tùy theo những điều kiện và đặc điểm khác nhau, đơn vị PPP có những chức năng tham mưu về chính sách, quản lý dự án, phát triển phù

hợp với mục tiêu của từng giai đoạn, đặc biệt là phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của thành phố Hà Nội, Việt Nam.

2.4.3. Đàm phán hợp đồng đối tác công tư

Việc thực hiện thành công hay thất bại các dự án đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông đô thị phụ thuộc rất lớn vào các điều khoản hợp đồng thực hiện dự án. Vì hợp đồng dự án đối tác công tư là căn cứ để xác định trách nhiệm, quyền hạn và phân chia lợi ích của các bên tham gia dự án. Ví dụ như trường hợp nghiên cứu dự án đường cao tốc SR-91 tại Bang California, Mỹ. Năm 1990, do thiếu hụt về vốn đầu tư nên dự án đường cao tốc SR-91 được thực hiện theo hình thức đối tác công tư (hợp đồng DBFO) giữa Sở giao thông California và Công ty Giao thông tư nhân California (CPTC). Đây là dự án PPP đường cao tốc đầu tiên trong lĩnh vực đường giao thông ở Mỹ với thời gian thực hiện hợp đồng là 35 năm và tổng mức đầu tư 135 triệu USD [25].

Điều kiện hợp đồng PPP cho phép Nhà đầu tư tư nhân được thu phí giao thông khi tuyến đường xây dựng xong, nên CPTC đã hoàn thành vượt tiến độ và đưa công trình vào vận hành, khai thác sớm hơn 2 năm so với kế hoạch. Tuy nhiên, sau khi dự án được xây dựng xong và đưa vào vận hành thì tình trạng tắc đường trầm trọng vẫn diễn ra. Theo điều khoản cạnh tranh thì Chính quyền bang California không được xây dựng các tuyến đường xung quanh trong phạm vi 4,8 km dọc theo tuyến đường SR-91 nhằm đảm bảo doanh thu và lợi nhuận cho CPTC. Bên cạnh đó, Sở giao thông California cũng không được can thiệp vào việc nâng cấp và mở rộng tuyến đường. Do vậy, người dân địa phương gặp khó khăn khi tham gia giao thông và đã có những phản ứng đối với chính quyền. Vì vậy, Sở giao thông California đã phải mua lại hợp đồng của CPTC với 208 triệu USD nhằm giải quyết những xung đột và bức xúc của xã hội về nhu cầu giao thông vận tải. Đây là một trong những ví dụ về việc đàm phán hợp đồng dự án PPP không phù hợp dẫn

đến Nhà đầu tư tư nhân được hưởng lợi trong khi đó Nhà nước và Người dân lại chịu phần thiệt thòi [25].

Ví dụ dự án Đường sắt cao tốc Bắc Nam (NSE) tại Malaysia được thực hiện trong bối cảnh Nhà nước “thí điểm” áp dụng hình thức đối tác công tư. Các điều kiện của hợp đồng cho phép công ty tư nhân Projek Lebuhraya Utara-Selatan Berhad (PLUS) được giao quyền thu phí theo mức đã thỏa thuận trong thời gian nhất định, để bù đắp chi phí thiết kế, xây dựng và duy tu công trình. Bên cạnh đó, Chính phủ còn cho phép PLUS có một số ưu đãi khác như là (1) Miễn phí tiền sử dụng đất và được phép sở hữu phần đất công của đường sắt; (2) PLUS được hỗ trợ vốn đầu tư; (3) PLUS được quyền phê duyệt thiết kế và thi công (bao gồm cả các thay đổi có liên quan); (4) Đảm bảo doanh thu của dự án; (5) Chính phủ Malaysia cho phép PLUS được kinh doanh các hoạt động dịch vụ, như là xây trạm xăng, đặt các panô quảng cáo dọc theo tuyến đường của dự án; (7) Trường hợp Nhà nước đơn phương chấm dứt hợp đồng thì phải có trách nhiệm thanh toán giá trị phần hoàn thành của công trình, bao gồm cả lợi nhuận trong tương lai cho PLUS.

Tổng kết kinh nghiệm thực hiện dự án đối tác công tư, các chuyên gia kinh tế cho rằng các điều khoản trong hợp đồng có lợi quá nhiều cho khu vực tư nhân và “thiệt thòi” cho Chính phủ. Trong các dự án đối tác công tư sau đó, Chính phủ đã thay đổi các điều kiện hợp đồng và ràng buộc chặt chẽ hơn khi hợp tác với khu vực tư nhân, như: (i) Nhà đầu tư tư nhân phải đóng phí đất đai, thời điểm thu phí có thể được thỏa thuận tùy theo dự án (ii) Chính phủ có thể hỗ trợ vốn bằng các hình thức khác nhau với điều kiện không làm tăng ngân sách nhà nước; (iii) Phí đường bộ được Nhà nước kiểm soát và không cho phép tăng khi mà doanh thu thực tế cao hơn doanh thu dự kiến trong hợp đồng; (iv) Nhà nước quản lý chặt chẽ hơn khi kinh doanh các dịch vụ để tăng doanh thu [22].

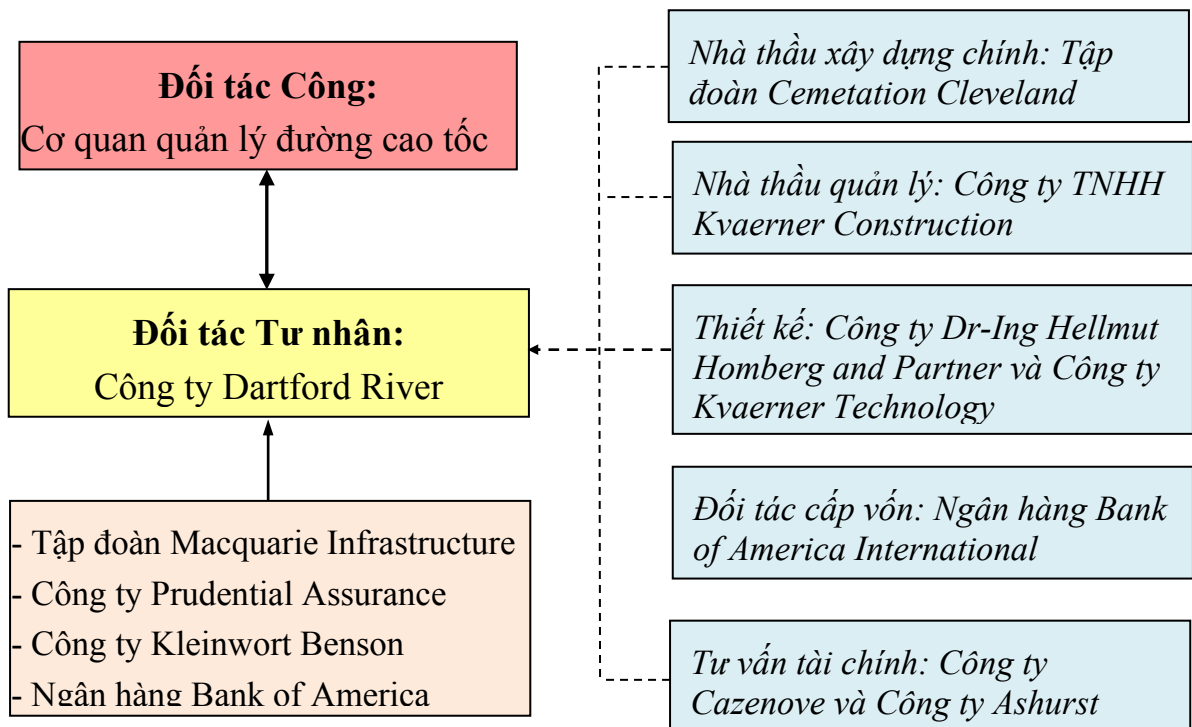
Một trong những yếu tố đảm bảo sự thành công cho dự án đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là xây dựng hợp đồng hiệu quả để tăng giá trị vốn đầu tư và cam kết thực hiện dự án. Hợp đồng dự án cần được nghiên cứu ban hành theo mẫu tiêu chuẩn để các bên đối tác có thể tham khảo trong quá trình đàm phán nhằm thực hiện dự án với hiệu quả cao nhất. Ví dụ như mẫu mẫu Hợp đồng nhượng quyền (MCA) của Ấn Độ, Mẫu tiêu chuẩn hợp đồng sáng kiến tài chính tư nhân (SoPC) của Anh, ... Khi lựa chọn hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị thì khuyến khích việc sử dụng mẫu hợp đồng và có những hướng dẫn điều chỉnh riêng, mang tính chất đặc thù của từng dự án. MAC và SoPC đã được áp dụng cho nhiều dự án đối tác công tư có giá trị hàng chục tỷ USD mỗi năm tại Ấn Độ và Vương quốc Anh.

Đối với các dự án đối tác công tư có sử dụng MCA thì có nhiều điều kiện thuận lợi khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, phê duyệt vì biết rằng dự án đã tuân thủ pháp luật và có tiêu chuẩn rõ ràng. Tuy nhiên, MCA mang tính nguyên tắc và cứng nhắc nên hạn chế tính linh hoạt. Chính sách của Ấn Độ không cho phép bất cứ điều chỉnh nào sau khi hợp đồng dự án đối tác công tư được ký kết. Theo một số chuyên gia quốc tế và nhà đầu tư, việc cấm mọi hoạt động rà soát hay thương lượng điều chỉnh hợp đồng tạo ra cản trở cho nhiều dự án đối tác công tư tại Ấn Độ. Đây cũng là một trong bài học kinh nghiệm mà thành phố Hà Nội cần nghiên cứu khi ban hành các quy định liên quan đến việc quản lý hợp đồng thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư.

2.4.4. Quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị

a. Trường hợp nghiên cứu đối với dự án xây dựng cầu QE2 Dartford bắc qua sông Thames được thực hiện vào năm 1986 theo hình thức đối tác công tư giữa Cơ quan đường cao tốc (Highways Agency) và công ty Trafalgar

theo mô hình nhượng quyền quản lý. Dự án có tổng chi phí đầu tư khoảng 230 triệu USD với thời gian nhượng quyền là 20 năm [50]. Đến năm 1988, sau khi hoàn thành công tác xây dựng và theo đạo luật Dartford Thurock Crossing Act, dự án được chuyển giao cho công ty Dartford River Crossing (Liên doanh do công ty Trafalgar thành lập để quản lý và thực hiện dự án). Các đối tác tham gia thực hiện dự án được thể hiện tại hình 2.8.



Hình 2.8: Các đối tác tham gia dự án xây dựng cầu QE2 Dartford

Nguồn: [50], [61]

Theo điều khoản hợp đồng dự án đối tác công tư, công ty Dartford River Crossing được quyền thu phí để hoàn trả vốn đầu tư xây dựng cầu và chi phí vận hành của công trình. Mức phí được kiểm soát và chỉ được điều chỉnh khi có sự phê duyệt của cơ quan quản lý nhà nước. Xét trên khía cạnh đầu tư xây dựng, nhà nước đã tận dụng được tiềm lực tài chính, kinh nghiệm xây dựng, quản lý, vận hành công trình của Nhà đầu tư tư nhân. Nhà đầu tư tư nhân với mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận đã lựa chọn các đơn vị tư vấn xuất sắc, lựa chọn công nghệ tối ưu, hiện đại, như là áp dụng công nghệ thu phí điện tử

giúp tăng nguồn thu từ phương tiện giao thông và thu hút được người dân sử dụng dịch vụ. Người dân được sử dụng công trình hiện đại, giảm thời gian di chuyển qua sông Thames với mức phí phù hợp với khả năng chi trả.

b. Tại Hà Lan năm 1997 dự án xây dựng đường sắt đô thị đôi ngoại HSL-Zuid (hình 2.9) là dự án đối tác công tư điển hình giữa Bộ Giao thông vận tải, Công trình công cộng và Quản lý nhà nước và Công ty Infrasppeed BV (liên danh nhà thầu tư nhân Siemens Nederland, BAM Rail, Fluor Infrastructure). Dự án có chiều dài 147km bao gồm 3 làn đường ray, tốc độ tàu 300km/h, tổng mức đầu tư 3,4 tỷ Euro, được thực hiện theo mô hình nhượng quyền với thời hạn 30 năm, trong đó có 25 năm khai thác, vận hành [62], [77].

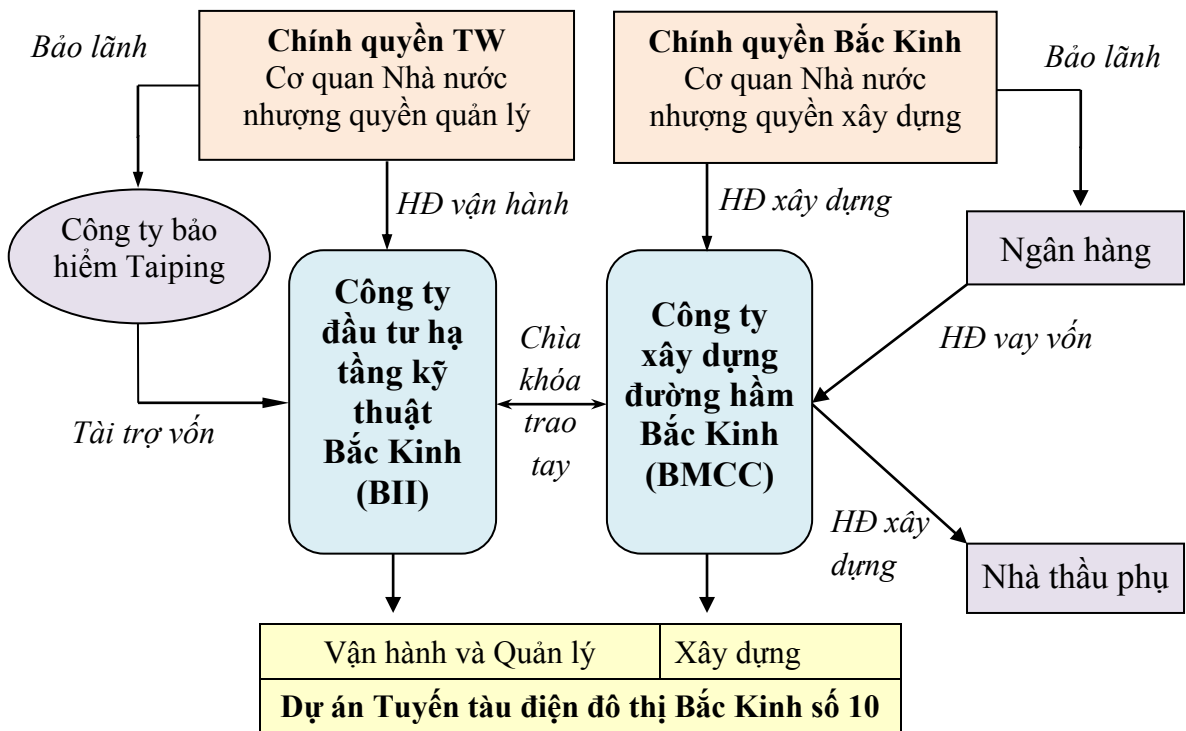


Hình 2.9: Dự án tuyến đường sắt HSL-Zuid tại Hà Lan - Nguồn [77]

Trong dự án, công tác xây dựng được tách riêng với quản lý vận hành theo quy định của EU nhằm tăng tính cạnh tranh và tăng hiệu quả của dự án. Công tác quản lý vận hành được chia thành các công tác chuyên môn hoá như quản lý hệ thống điện (do công ty Siemens đảm trách), quản lý hệ thống điều khiển (do công ty Fluor Infrastructure đảm trách), Việc thiết kế, xây dựng, và bảo trì toàn bộ hệ thống đường sắt trong suốt thời gian thực hiện dự án được giao cho Nhà đầu tư tư nhân, việc này đã làm cho dự án có vốn đầu tư thấp do gắn liền nội dung chất lượng và chi phí bảo trì. Ngay từ giai đoạn thiết kế, xây dựng Nhà đầu tư đã phải nghiên cứu, tính toán để đảm bảo về

tính công năng và chất lượng xây dựng công trình nhằm giảm thiểu chi phí bảo trì của dự án, do yếu tố chất lượng tỷ lệ nghịch với chi phí bảo trì [88].

c. Dự án Tuyến tàu điện đô thị số 10 Bắc Kinh (BML10) là một ví dụ tiêu biểu cho việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư tại Trung Quốc. Chính phủ Trung Quốc cho phép các công ty liên danh với nhau theo mô hình kết hợp dịch vụ và mô hình quản lý vận hành nhằm phân bổ rủi ro và thực hiện dự án đạt hiệu quả. Dự án BML10 có chiều dài 32,9 km, với 28 ga hành khách vòng quanh thành phố Bắc Kinh, tổng mức đầu tư của dự án là 3 tỷ NDT [65]. Hai công ty thuộc sở hữu Nhà nước (BII, BMCC) được trúng thầu trong việc xây dựng và vận hành, quản lý dự án (hình 2.10).



Hình 2.10: Cấu trúc dự án PPP tuyến tàu điện đô thị số 10 Bắc Kinh

Nguồn: [65]

Do cơ cấu nguồn vốn của dự án gồm vốn của chính quyền trung ương và vốn của chính quyền địa phương. Dưới sự bảo lãnh của Chính phủ, dự án được Ngân hàng và công ty bảo hiểm Taiping (TIC) cấp vốn. Đây là trường

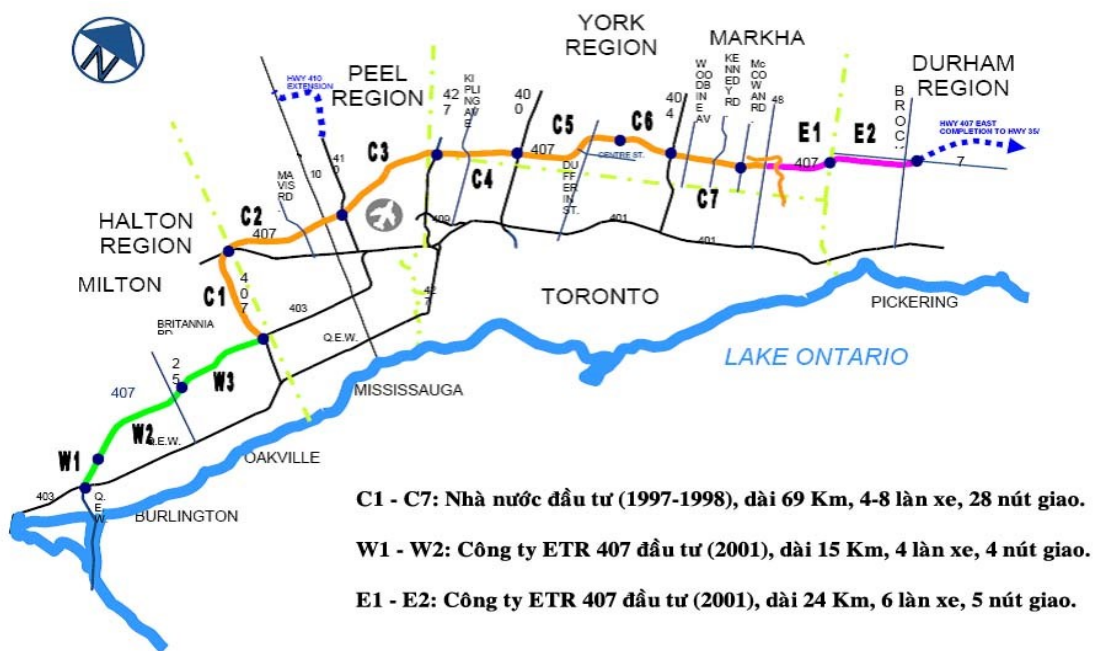
hợp đầu tiên ở Trung Quốc khi dự án được cấp vốn trong giai đoạn vận hành và quản lý bởi công ty bảo hiểm thay vì ngân hàng như quy định. Bên cạnh đó, BII và BMCC thực hiện dự án theo hình thức chìa khóa trao tay, trong đó BII sẽ nghiệm thu từng giai đoạn và kiểm tra công trình do BMCC xây dựng theo thỏa thuận về chất lượng và tiến độ. Khi hoàn thành xây dựng, công trình sẽ được chuyển giao cho BII vận hành và quản lý. Do vậy, phần lớn trách nhiệm được chuyển giao cho BII thực hiện gắn liền với giai đoạn khai thác, sử dụng sau này [72].

Dự án BML10 được xem là dự án đối tác công tư thành công bởi các yếu tố chi phí xây dựng, tiến độ, chất lượng công trình và chất lượng dịch vụ được đánh giá hơn hẳn các công trình do Nhà nước thực hiện theo hình thức đầu tư truyền thống. Các dự án đối tác công tư được thực hiện thành công tại Trung Quốc trong thời gian qua do 7 nhân tố sau đây: Lựa chọn dự án phù hợp, tình hình kinh tế - chính trị ổn định, mức thuế phù hợp, phân bổ rủi ro hợp lý, lựa chọn các nhà thầu phụ phù hợp, kiểm soát và quản lý các dự án một cách chặt chẽ, chuyển nhượng công nghệ mới [72].

Việc Nhà nước chuyển giao chức năng đầu tư xây dựng cho Nhà đầu tư tư nhân theo hình thức đối tác công tư đã giải quyết được một số vấn đề tồn tại trong công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình so với hình thức đầu tư truyền thống. Nhà đầu tư tư nhân có kinh nghiệm quản lý, công nghệ, khả năng áp dụng khoa học kỹ thuật, cũng như năng lực xây dựng tốt hơn cơ quan nhà nước, ví dụ như về nguồn vốn đầu tư (dự án cầu QE2 Dartford), gắn trách nhiệm của quản lý vận hành với công tác chất lượng xây dựng (dự án đường sắt HSL-Zuid)... Do vậy, bản chất của hình thức đối tác công tư được thể hiện rõ nét thông qua việc Nhà nước tận dụng được thế mạnh của Tư nhân trong đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị có chất lượng, hiệu quả kinh tế đầu tư và lợi ích xã hội tốt hơn.

2.4.5. Khai thác và nâng cấp công trình giao thông

a. Dự án xây dựng đường cao tốc 407 (giao thông đô thị đối ngoại) tại Canada là một trong những dự án đối tác công tư tiêu biểu cho việc áp dụng mô hình quản lý ủy thác trong hình thức đối tác công tư. Đây là dự án được chính phủ nghiên cứu triển khai từ những năm 1950, nhưng vì nhiều lý do khác nhau mà đến năm 1993, dự án mới được chính quyền địa phương Ontario bắt đầu triển khai (theo hình thức đầu tư truyền thống). Năm 1997, dự án chính thức hoàn thành 68 km đầu tiên (đoạn C1-C7, hình 2.10). Đến năm 1998, sau khi hoàn thành công tác xây dựng, Nhà nước đã tổ chức đấu thầu quốc tế nhằm lựa chọn nhà đầu tư để quản lý, khai thác tuyến đường theo mô hình quản lý ủy thác nhằm thu hồi kinh phí đầu tư xây dựng để đầu tư vào các dịch vụ công cộng khác (hình 2.11).



Hình 2.11: Dự án tuyến đường cao tốc 407 tại Canada - Nguồn: [53]

Nhà đầu tư tư nhân (Công ty ETR 407) đã trúng thầu thực hiện dự án theo mô hình quản lý ủy thác trong thời hạn 99 năm. Bên cạnh việc nhà đầu tư phải trả cho chính quyền địa phương khoản chi phí (3,107 tỷ USD) về quyền khai thác công trình thì còn phải có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn

(272 triệu USD) để tiếp tục xây dựng mới, nâng cấp, bảo trì và cung cấp các dịch vụ dọc theo tuyến đường để tăng hiệu quả khai thác công trình. Theo đó, nhà đầu tư đã đầu tư xây dựng thêm tuyến đường về phía Đông (15km x 4 làn xe) và phía Tây (24km x 6 làn xe) và tăng cường năng lực vận tải cho tuyến đường bằng cách mở rộng thêm nhiều làn xe ở các điểm giao thông có lưu lượng lớn và áp dụng công nghệ thu phí điện tử 100% trên toàn tuyến. Nhà đầu tư đã khai thác tuyến đường theo hình thức đối tác công tư với hiệu quả cao thể hiện qua chất lượng đường được cải thiện, lưu lượng phương tiện giao thông tăng nhanh qua các năm. Tại Canada dự án đường 407 được đánh giá là dự án đối tác công tư thành công vì đã đạt được sự hài hòa lợi ích giữa Nhà nước (tiết kiệm chi phí đầu tư xây dựng, quản lý khai thác), Nhà đầu tư tư nhân (lợi nhuận kinh tế cao, thu hồi được vốn đầu tư) và người dân sử dụng công trình (mức phí lưu thông được chấp nhận).

b. Tuyến đường Chicago Skyway ở Bang Illinois với chiều dài 12,55km kết nối trung tâm Chicago Loop với tuyến đường Indiana là một trong số các dự án được thực hiện theo hình thức đối tác công tư với mô hình quản lý vận hành. Công trình do nhà nước xây dựng và vận hành đưa vào sử dụng năm 1958. Thời gian đầu, Chính quyền địa phương quản lý và vận hành công trình nhưng hiệu quả khai thác sử dụng kém dẫn đến nguồn thu không đảm bảo và không trả được khoản nợ vay xây dựng [45]. Do đó, Chính quyền bang Illinois đã đấu thầu và lựa chọn Nhà đầu tư tư nhân quản lý với thời hạn 99 năm. Nhà đầu tư tư nhân đã trả cho nhà nước 1,8 tỷ USD và có trách nhiệm nâng cấp, cải tạo tuyến đường và được quyền khai thác vận hành, thu phí. Sau đó Nhà đầu tư đã nâng cấp tuyến đường và áp dụng công nghệ thu phí điện tử nhằm tăng khả năng lưu thông của phương tiện (từ 300 lên 800 lượt xe/giờ) và thu hút người dân sử dụng tuyến đường Chicago Skyway thay cho các tuyến khác.

Từ kinh nghiệm thực tiễn tại Canada và Mỹ cho thấy Nhà nước không nhất thiết phải quản lý, vận hành công trình giao thông đô thị trong điều kiện Nhà đầu tư tư nhân có thể làm tốt hơn. Việc áp dụng hình thức đối tác công tư theo mô hình ủy thác không những chia sẻ gánh nặng quản lý, vận hành cho Nhà nước mà còn giúp ngân sách thu được nguồn tài chính hợp lý để đầu tư xây dựng các công trình phúc lợi xã hội khác. Nhà nước chuyển giao được rủi ro về quản lý, rủi ro doanh thu cho Nhà đầu tư tư nhân trong khi tập trung vào công tác giám sát việc thực hiện hợp đồng dự án đối tác công tư, chất lượng công trình đúng với vai trò và chức năng của Cơ quan quản lý.

2.4.6. Hành lang pháp lý

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, hầu hết các nước áp dụng thành công hình thức đối tác công tư đều có hệ thống văn bản pháp lý tương đối đầy đủ, đảm bảo điều kiện hấp dẫn, thu hút được Nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án. Trường hợp nghiên cứu tại Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ và Malaysia cho thấy chính sách pháp lý đồng bộ cũng như chủ trương thống nhất của Chính phủ góp phần tạo lập môi trường đầu tư minh bạch, hành lang pháp lý đảm bảo hạn chế các rủi ro là những điều kiện cơ bản thu hút được Nhà đầu tư tư nhân đóng góp nguồn lực tham gia thực hiện dự án đối tác công tư [49], như là Luật đối tác Công Tư (Hàn Quốc), Luật Sáng kiến tài chính tư nhân (Nhật Bản), Hồ sơ mẫu dự án PPP (Ấn Độ).

Nhìn chung các nước đều xác định hình thức đối tác công tư là một trong những công cụ giúp nhà nước thu hút nguồn lực đầu tư từ Nhà đầu tư tư nhân. Theo đó, Chính phủ các nước đều cố gắng xây dựng hành lang pháp lý đầy đủ, đảm bảo giá trị đầu tư cũng như giảm thiểu rủi ro cho nhà đầu tư khi tham gia dự án đối tác công tư [27, 52]. Do vậy, chính quyền thành phố Hà Nội cần phải thể hiện sự cam kết của Nhà nước đối với các Nhà đầu tư trong việc thực hiện dự án đối tác công tư bằng cách nghiên cứu, ban hành các văn

bản, chính sách pháp luật, hướng dẫn cụ thể nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho Nhà đầu tư tham gia dự án như kinh nghiệm các nước trên thế giới.

2.4.7. Phân chia rủi ro giữa Nhà nước - Tư nhân

Khu vực tư nhân khi quyết định tham gia vào dự án theo hình thức đối tác công tư bên cạnh yếu tố lợi nhuận còn phải xem xét, đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến sự thành bại của dự án, cũng như các rủi ro trong quá trình thực hiện, như: hành lang pháp lý, môi trường kinh doanh, xã hội và khả năng tài chính, ... Ví dụ điển hình về phân chia rủi ro theo khả năng quản lý, kiểm soát là dự án Đường ngầm xuyên qua thành phố Sydney-Úc. Khi thực hiện hợp đồng đối tác công tư của dự án đã thống nhất việc phân chia trách nhiệm và quản lý rủi ro trên cơ sở Nhà nước chỉ đảm nhận các rủi ro về chính sách, điều kiện vĩ mô (xem chi tiết ở bảng 2.5).

Bảng 2.5: Phân chia rủi ro trong dự án đối tác công tư

<i>Loại rủi ro</i>	<i>Nhà nước</i>	<i>Tư nhân</i>
Rủi ro về thị trường		X
Rủi ro về thiết kế		X
Rủi ro về tài chính		X
Rủi về pháp lý (tuân thủ đúng quy định)		X
Rủi ro về xây dựng		X
Rủi ro về chấp thuận, phê duyệt dự án	X	X
Rủi ro về địa chất		X
Rủi ro về quyền sử dụng đất (GPMB)	X	
Rủi ro về vận hành và bảo trì công trình		X
Rủi ro về luật pháp, thay đổi chính sách, thể chế	X	
Rủi ro bất khả kháng	X	
Rủi ro về quyền sở hữu tài sản	X	

Nguồn: [47]

Việc phân chia rủi ro được thực hiện theo nguyên tắc quản lý rủi ro gắn liền với trách nhiệm công việc, đó là Nhà đầu tư tư nhân có trách nhiệm từ thiết kế, xây dựng, vận hành và tài chính. Nhà nước với vai trò là đối tác quản lý nên đảm bảo xử lý tốt các rủi ro về chính sách, đất đai, quyền sở hữu tài sản, ... Một ưu điểm của việc quản lý rủi ro tại Úc là việc Nhà nước chịu trách nhiệm quản lý rủi ro trong các trường hợp bất khả kháng (ở các nước khác thì rủi ro này được chia sẻ cho cả 2 đối tác) [47].

Bên cạnh các rủi ro về kỹ thuật được chuyển giao cho Nhà đầu tư tư nhân thì các rủi ro về môi trường kinh doanh, yếu tố tài chính được phân chia một cách hợp lý theo năng lực quản lý của Nhà đầu tư tư nhân nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư của dự án. Kinh nghiệm thành công từ dự án PPP của công ty ETR 407 tại Canada và sự thất bại từ dự án PPP của công ty Royal Sanderton Ventures Limited (RSV) tại Nigeria đã cho thấy nếu nhà nước chuyển giao rủi ro về tài chính cho Nhà đầu tư tư nhân nếu không đủ năng lực quản lý thì dự án đối tác công tư sẽ thất bại. Trong trường hợp, dự án đối tác công tư phải huy động vốn vay từ ngân hàng, thời gian thu hồi vốn kéo dài do lãi suất ngân hàng cao sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả tài chính của dự án và mức thu phí đối với người dân khi sử dụng dịch vụ sẽ dẫn đến xung đột về lợi ích của các bên tham gia dự án.

Từ kinh nghiệm của Malaysia, quản lý rủi ro được xác định trên giá trị đồng tiền đầu tư của Nhà đầu tư tư nhân theo mối quan hệ chi phí đầu tư và chất lượng sản phẩm. Dự án đối tác công tư được thực hiện trong thời gian dài hạn nên gắn trách nhiệm với chất lượng của công trình/sản phẩm giúp giảm thiểu rủi ro và tăng giá trị hiệu quả dự án. Quản lý rủi ro không phải là chuyển giao toàn bộ rủi ro cho Nhà đầu tư tư nhân mà là sự chuyển giao cho bên nào có khả năng quản lý và giảm thiểu được rủi ro một cách tốt nhất từ đó sẽ tăng tính hiệu quả đầu tư và chất lượng của dự án đối tác công tư.

2.5. Định hướng ứng dụng hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội

Kể từ khi thực hiện đường lối đổi mới nhằm mở cửa nền kinh tế, Chính quyền thành phố Hà Nội luôn chú trọng việc đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị. Vì đây là cơ sở hạ tầng quan trọng để tạo tiền đề, làm động lực phát triển kinh tế xã hội, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đáp ứng quá trình hội nhập khu vực và quốc tế, góp phần đảm bảo an ninh, quốc phòng. Nội dung này được thể hiện trong các chiến lược phát triển ngành và các chương trình phát triển kinh tế xã hội của thành phố, như Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thành phố Hà Nội đến năm 2020, định hướng đến 2030 (Quyết định số 1081/2011/QĐ-TTg ngày 6/7/2011), Quy hoạch chung xây dựng thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn 2050 (Quyết định số 1259/2011/QĐ-TTg ngày 26/7/2011), Kế hoạch phát triển hạ tầng giao thông thành phố Hà Nội, giai đoạn 2011-2015 (văn bản số 81/2011/KH-UBND ngày 11/6/2011), ...

Tuy nhiên, sự thiếu hụt nguồn vốn đầu tư cùng với chủ trương tái cơ cấu và cắt giảm đầu tư công của chính phủ, chính quyền thành phố đã định hướng “huy động mọi nguồn lực trong và ngoài nước, từ các thành phần kinh tế khác nhau, đầu tư dưới nhiều hình thức khác nhau như BOT, BTO, BT, PPP... nhằm tận dụng nguồn lực của các đối tác bên ngoài, giảm áp lực đầu tư cho ngân sách Nhà nước [3]. Đây là một chủ trương, giải pháp đúng đắn, phù hợp với xu hướng xã hội hóa đầu tư để huy động, khai thác nguồn lực và đẩy nhanh quá trình đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng cho thành phố Hà Nội. Để thực hiện chủ trương áp dụng hình thức đối tác công tư, các cơ quan chức năng đã cụ thể hóa xác định các nội dung liên quan trong các văn bản của thành phố như là văn bản số 01/KH-UBND ngày 3/1/2012 của UBND thành phố về kế hoạch triển khai thực hiện quy hoạch chung xây dựng thủ đô

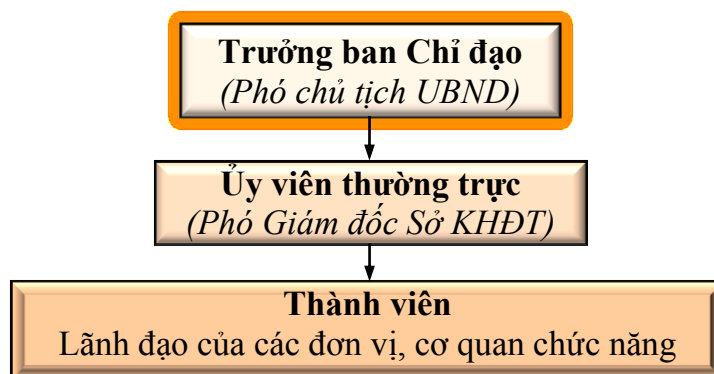
Hà Nội giai đoạn 2011-2015; Quyết định số 09/2012/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 của UBND Thành phố Hà Nội về quy định một số nội dung về quản lý đầu tư và xây dựng đối với các dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 07/2013/NQ-HĐND ngày 12/7/2013 của Hội đồng nhân dân Thành phố,... Bên cạnh đó, Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 3/1/2015 của Chính phủ đã nhấn mạnh việc đa dạng hóa các hình thức huy động vốn, các hình thức đầu tư, đẩy mạnh hợp tác theo hình thức đối tác công tư (PPP) và các hình thức đầu tư không sử dụng vốn nhà nước để huy động tối đa nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội.

Trên khía cạnh bộ máy quản lý nhà nước về hình thức đối tác công tư, trong giai đoạn đầu triển khai Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ, Bộ KH&ĐT đã thành lập *Tổ công tác liên ngành về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP)*, bao gồm 25 thành viên là cán bộ của các Bộ chuyên ngành và chức năng (Quyết định số 30/QĐ-BKHĐT ngày 14/1/2011). Tuy nhiên việc thành lập Tổ chuyên gia bao gồm nhiều cán bộ từ các đơn vị, lĩnh vực khác nhau hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm đã gặp khó khăn trong việc quản lý, phân định rõ trách nhiệm và phối hợp giữa các nội dung (xây dựng, tài chính, đấu thầu,...). Mặt khác Tổ công tác liên ngành là các chuyên gia kiêm nhiệm (làm việc bán thời gian) nên việc tập trung và nâng cao hiệu quả công tác còn nhiều hạn chế. Do vậy để tăng cường nhân lực trong việc triển khai thực hiện chương trình PPP và nhằm củng cố, kiện toàn về tổ chức trong việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư, đến tháng 3/2012, Bộ KH&ĐT đã quyết định thành lập *Văn phòng hợp tác công tư - PPP* (gọi tắt là Văn phòng PPP) nhằm xác định đơn vị đầu mối trong việc triển khai thực hiện dự án đối tác công tư ở cấp trung ương. Hiện nay, các nội dung công việc liên quan đến hình thức đối tác công - tư sẽ được Văn phòng PPP tập trung và hướng dẫn các bên liên quan trong quá trình thực hiện dự án.

Văn phòng PPP có trách nhiệm kết nối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề chuyên môn, pháp lý trong việc triển khai hình dự án theo thức đối tác công tư trong thực tế.

Để tăng cường tính hiệu quả và thúc đẩy việc áp dụng hình thức đối tác công tư, Thủ tướng chính phủ đã ban hành quyết định 1624/QĐ-TTg ngày 29/10/2012 về việc thành lập *Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*. Ban chỉ đạo PPP do Phó thủ tướng Hoàng Trung Hải làm trưởng ban và bao gồm 9 thành viên là lãnh đạo đại diện cho các Bộ chuyên ngành có liên quan nhằm giúp Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo, điều hành, phối hợp giải quyết những công việc quan trọng, liên ngành trong quá trình triển khai thực hiện hình thức đối tác công tư. Ban chỉ đạo PPP là đơn vị cấp Trung ương có đủ thẩm quyền giải quyết các xung đột về chính sách, khó khăn trong giai đoạn đầu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong các dự án đầu tư xây dựng công trình trong bối cảnh hành lang pháp lý chưa đầy đủ và còn nhiều bất cập.

Trong phạm vi thành phố, sau một thời gian nghiên cứu và theo dõi việc ứng dụng hình thức đối tác công tư, đến tháng 4/2013 chính quyền thành phố Hà Nội mới ban hành quyết định số 2644/QĐ-UBND ngày 16/4/2013 về việc thành lập Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội (Ban chỉ đạo PPP), có nhiệm vụ nghiên cứu và thúc đẩy việc áp dụng hình thức đầu tư này vào thực tế (hình 2.12)



Hình 2.12: Cơ cấu Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Việc thành lập đơn vị chuyên trách về hình thức đối tác công tư sẽ giúp đảm bảo tính nhất quán trong các quyết định thực hiện dự án đối tác công tư trong giai đoạn áp dụng sơ khai. Ban chỉ đạo PPP của thành phố Hà Nội gồm 10 thành viên hoạt động kiêm nhiệm, với thành phần là Lãnh đạo của các đơn vị chức năng có vai trò tham mưu và giúp UBND thành phố trong việc quyết định các vấn đề chính sách, cơ chế về hình thức đối tác công tư.

Đồng thời, một số Bộ chuyên ngành tùy theo nhiệm vụ và đặc điểm chuyên môn cũng thành lập đơn vị chức năng liên quan đến việc quản lý dự án và áp dụng hình thức đối tác công tư, ví dụ như Bộ Giao thông vận tải thành lập *Ban Quản lý đầu tư các dự án đối tác công tư* (Ban Quản lý đầu tư PPP) theo Quyết định số 1815/QĐ-BGTVT ngày 3/8/2012. Ban Quản lý đầu tư PPP là cơ quan tham mưu giúp Bộ trưởng quản lý và tổ chức thực hiện các quyền, nghĩa vụ của Bộ GTVT trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Bên cạnh đó, Bộ Xây dựng cũng thành lập Tổ công tác về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) bao gồm các thành viên thuộc các đơn vị trực thuộc hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm; Bộ Tài chính giao nhiệm vụ đầu mối về hình thức đối tác công tư cho Vụ Đầu tư.

Hiện nay, các cơ quan nhà nước có chức năng liên quan đến hình thức đối tác công tư đều thành lập các đơn vị PPP tùy theo đặc điểm quản lý, như là: (1) Chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo PPP, (2) Bộ Kế hoạch và Đầu tư thành lập Tổ công tác liên ngành về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm) và Văn phòng PPP (hoạt động theo hình thức chuyên trách); (3) và một số Bộ chức năng thành lập Đơn vị PPP trực thuộc Bộ (như là Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng).

Như vậy có thể nói định hướng ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị đã được Chính

quyền thành phố Hà Nội xác định cụ thể trong các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của thủ đô. Các cấp quản lý từ Trung ương đến Thành phố đều nhận thức rằng việc áp dụng hình thức đối tác công tư là một giải pháp phù hợp nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông nói chung và giao thông đô thị nói riêng. Mặc dù còn nhiều khó khăn trong quá trình triển khai áp dụng, nhưng Chính quyền thành phố Hà Nội đã có những bước đi đầu tiên là thành lập Ban chỉ đạo PPP. Đây được xem là yếu tố thể hiện sự cam kết của Chính quyền thành phố trong việc ứng dụng hình thức đầu tư này trong thực tế. Đây cũng là cơ sở để luận án nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội phù hợp với điều kiện hiện nay.

CHƯƠNG 3: ĐỀ XUẤT ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1. Quan điểm và nguyên tắc ứng dụng hình thức đối tác công tư

3.1.1. Quan điểm ứng dụng hình thức đối tác công tư

- Ứng dụng hình thức đối tác công tư phải được xem như là một giải pháp trong việc thu hút nguồn lực đầu tư xây dựng và quản lý công trình giao thông đô thị: trước thực trạng nhu cầu đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội ngày càng tăng nhanh, mà ngân sách của Nhà nước, thành phố và các nhà tài trợ có giới hạn, nên việc áp dụng hình thức đối tác công tư sẽ là một đòn bẩy đối với việc huy động các nguồn lực tài chính, kiến thức chuyên môn và quản lý từ Nhà đầu tư tư nhân nhằm cải thiện chất lượng và mở rộng độ bao phủ của các dịch vụ cơ sở hạ tầng tại thành phố hiện nay. Quan điểm này được thể hiện rất rõ trong các chủ trương của Đảng, Nhà nước tại các Nghị quyết, văn bản pháp lý và cam kết của Chính phủ tại các diễn đàn quốc tế.

- Hình thức đối tác công tư phải phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, đặc điểm của thành phố trong giai đoạn phát triển mới: hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị cũng như các hình thức đầu tư khác phải được ứng dụng phù hợp với định hướng phát triển kinh tế xã hội ở từng thời kỳ và quy hoạch của thành phố đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050. Các dự án được đề xuất theo hình thức đối tác công tư phải có cơ sở để thực hiện và đảm bảo tính khả thi trong thực tiễn.

- Ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị phải hạn chế tối đa việc sử dụng vốn ngân sách: đây là một trong những nội dung cơ bản để so sánh hình thức đối tác công tư

với các hình thức đầu tư khác. Trong bối cảnh Nhà nước chủ trương hạn chế đầu tư công, việc ứng dụng hình thức đối tác công tư phải phát huy tối đa vai trò đối tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong việc thực hiện dự án, tận dụng được nguồn lực tài chính, kinh nghiệm quản lý của Nhà đầu tư tư nhân.

- *Các bên đối tác có vai trò bình đẳng trong quan hệ đối tác công tư:* Chính quyền thành phố Hà Nội có tiềm năng phát triển kinh tế nhưng nguồn lực và ngân sách còn hạn hẹp nên chưa thể phát huy hết thế mạnh. Vì vậy Chính quyền thành phố phải chủ động “cầu thị”, Nhà nước như là bên “cầu” để mời gọi các Nhà đầu tư tư nhân cùng chia sẻ trách nhiệm xây dựng xã hội. Trước đây, vai trò của Nhà nước là “người trực tiếp cung ứng dịch vụ” thì trong hình thức đối tác công tư là vai trò “điều tiết, khuyến khích Nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng, cung cấp dịch vụ công cho xã hội”.

- *Ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trong điều kiện môi trường đầu tư thông thoáng, minh bạch,* đồng thời phải hạn chế tối đa những rủi ro liên quan đến các xung đột về lợi ích của các bên đối tác khi tham gia dự án. Trong trường hợp cơ chế chính sách, hành lang pháp lý chưa được hoàn thiện thì việc ứng dụng hình thức đối tác công tư sẽ gặp nhiều khó khăn do vướng về thủ tục và các hướng dẫn cụ thể. Các bên đối tác sẽ tồn tại tâm lý né tránh trách nhiệm, không dám thực hiện dự án vì thiếu các đảm bảo pháp lý. Do vậy, Chính quyền thành phố Hà Nội phải chủ động tạo ra cơ chế, hành lang pháp lý để thực hiện thí điểm các dự án theo hình thức đối tác công tư.

- *Trong giai đoạn đầu nghiên cứu ứng dụng hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị cần nghiên cứu và lựa chọn các dự án có quy mô nhỏ, đơn giản.* Việc áp dụng thành công dự án thí điểm sẽ là bài học kinh nghiệm làm cơ sở thực hiện các dự án có quy mô lớn hơn, phức tạp hơn. Nếu dự án thí điểm thất bại sẽ dẫn đến những tâm lý e

ngại và khó thu hút được các Nhà đầu tư tư nhân tham gia vào hình thức đối tác công tư.

3.1.2. Nguyên tắc ứng dụng hình thức đối tác công tư

Hình thức đối tác công tư được áp dụng rộng rãi trên thế giới, tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay của thành phố Hà Nội và phạm vi nghiên cứu của luận án, việc ứng dụng hình thức đối tác công tư sẽ tuân theo một số nguyên tắc cơ bản sau:

+ *Nguyên tắc hiệu quả*: do sử dụng các ưu điểm, thế mạnh của các bên tham gia dự án nên việc sử dụng hiệu quả nguồn lực cũng như nâng cao hiệu quả đầu tư là nguyên tắc chính khi áp dụng hình thức đối tác công tư. Nhà nước sẽ chỉ hợp tác với Tư nhân trên cơ sở dự án được thực hiện tốt hơn so với việc Nhà nước tự thực hiện. Do vậy, hiệu quả kinh tế tài chính, hiệu quả kinh tế - xã hội là một trong những yếu tố tiên quyết khi xem xét tính khả thi của việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư.

+ *Nguyên tắc lợi ích và trách nhiệm*: hình thức đối tác công tư thể hiện mối quan hệ bình đẳng giữa các bên tham gia dự án, do đó việc phân chia lợi ích, trách nhiệm thực hiện dự án là một trong những yếu tố quan trọng quyết định sự thành công của dự án. Nhà đầu tư tư nhân chỉ chấp nhận tham gia thực hiện dự án đối tác công tư khi nhận thấy có khả năng thu hồi được vốn đầu tư, có cơ hội kinh doanh và các lợi nhuận khác [58]. Trong khi đó, Nhà nước lại quan tâm đến lợi ích dưới góc độ giảm chi tiêu cho ngân sách đầu tư xây dựng, hiệu quả xã hội mà dự án mang lại cho cộng đồng. Do vậy việc phân chia lợi ích, lợi nhuận và trách nhiệm của các bên trong việc thực hiện dự án là nguyên tắc quan trọng của việc ứng dụng hình thức đối tác công tư.

+ *Nguyên tắc phân bổ rủi ro*: hình thức đối tác công tư phân định một cách hợp lý các trách nhiệm, nghĩa vụ và rủi ro mà đối tác Nhà nước và Tư nhân phải gánh vác. Do vậy, việc phân bổ rủi ro cho bên nào có khả năng

quản lý rủi ro tốt nhất là một trong những ưu điểm của hình thức đối tác công tư. Nhà nước là người ban hành các chính sách, cơ chế và có tính pháp quyền, trong khi đó Nhà đầu tư tư nhân có thế mạnh về nguồn vốn, công nghệ và kỹ thuật, kinh nghiệm quản lý thực hiện dự án. Nguyên tắc này phản ánh bản chất của mối quan hệ hợp tác, chia sẻ những khó khăn trong dự án đối tác công tư nhằm giảm thiểu được chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động.

+ *Nguyên tắc bình đẳng*: khác với hình thức đầu tư truyền thống, các bên tham gia dự án đối tác công tư có vai trò là đối tác bình đẳng, có cùng trách nhiệm và nghĩa vụ thực hiện dự án đạt hiệu quả cao nhất. Trong mối quan hệ đối tác, Nhà nước và Tư nhân có vị trí ngang nhau, khác hẳn với cơ chế “xin-cho” theo hình thức đầu tư truyền thống. Nhà nước nhìn nhận đối tác Tư nhân dưới góc độ Nhà đầu tư tiềm năng, là đối tác giúp Nhà nước giải quyết vấn đề đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Nguyên tắc bình đẳng chỉ được thực hiện hiệu quả khi môi trường đầu tư có hành lang pháp lý đầy đủ và hoàn thiện. Việc thực hiện dự án trong một thời gian dài (10-30 năm) do vậy đảm bảo được nguyên tắc bình đẳng và các vấn đề phát sinh trong quá trình xây dựng, vận hành dự án chỉ có thể giải quyết bằng công cụ pháp lý và được điều tiết bằng luật pháp cụ thể.

+ *Nguyên tắc cạnh tranh*: hình thức đối tác công tư được áp dụng thành công không thể không xét đến yếu tố cạnh tranh minh bạch trong suốt quá trình thực hiện dự án. Việc lựa chọn dự án, lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức đối tác công tư phải được thực hiện trên nguyên tắc cạnh tranh nhằm tìm ra yếu tố tốt nhất [58]. Nguyên tắc cạnh tranh phải được xem xét, đánh giá một cách toàn diện từ giai đoạn đấu thầu các hồ sơ dự thầu PPP, sau khi ký hợp đồng và khai thác vận hành công trình. Cạnh tranh sẽ đảm bảo được việc xác định chi phí hợp lý và quản lý hiệu quả các rủi ro, nhờ đó các bên sẽ đề xuất được các giải pháp tối ưu trong quá trình thực hiện dự án.

3.2. Điều kiện ứng dụng hình thức đối tác công tư

Dự án quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị thực hiện theo hình thức đối tác công tư phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của thành phố Hà Nội. Trường hợp dự án chưa có trong quy hoạch, kế hoạch được phê duyệt thì Chính quyền thành phố xem xét bổ sung, phê duyệt danh mục dự án theo quy định. Bên cạnh đó, các dự án đối tác công tư chỉ được áp dụng trong lĩnh vực xây dựng, cải tạo, vận hành và kinh doanh, quản lý công trình giao thông đô thị, cung cấp trang thiết bị cho công trình hoặc dịch vụ giao thông đô thị [6].

Trước khi lựa chọn phương thức thực hiện dự án đối tác công tư thì cơ quan xét duyệt dự án phải phân tích, đánh giá về khả năng thu hút và tiếp nhận nguồn vốn thương mại, công nghệ, kinh nghiệm quản lý của nhà đầu tư, có khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ liên tục, ổn định, đạt chất lượng đáp ứng nhu cầu của người sử dụng. Dự án đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị được áp dụng nếu có tổng vốn đầu tư từ 20 tỷ đồng trở lên, trừ dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng O&M [6].

Các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị có thể áp dụng thành công hình thức đối tác công tư còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, như:

- + Khung pháp lý về đối tác công tư hoàn thiện, đầy đủ, cơ chế chính sách ổn định và nhất quán để tạo môi trường đầu tư tốt cho các Nhà đầu tư tư nhân;

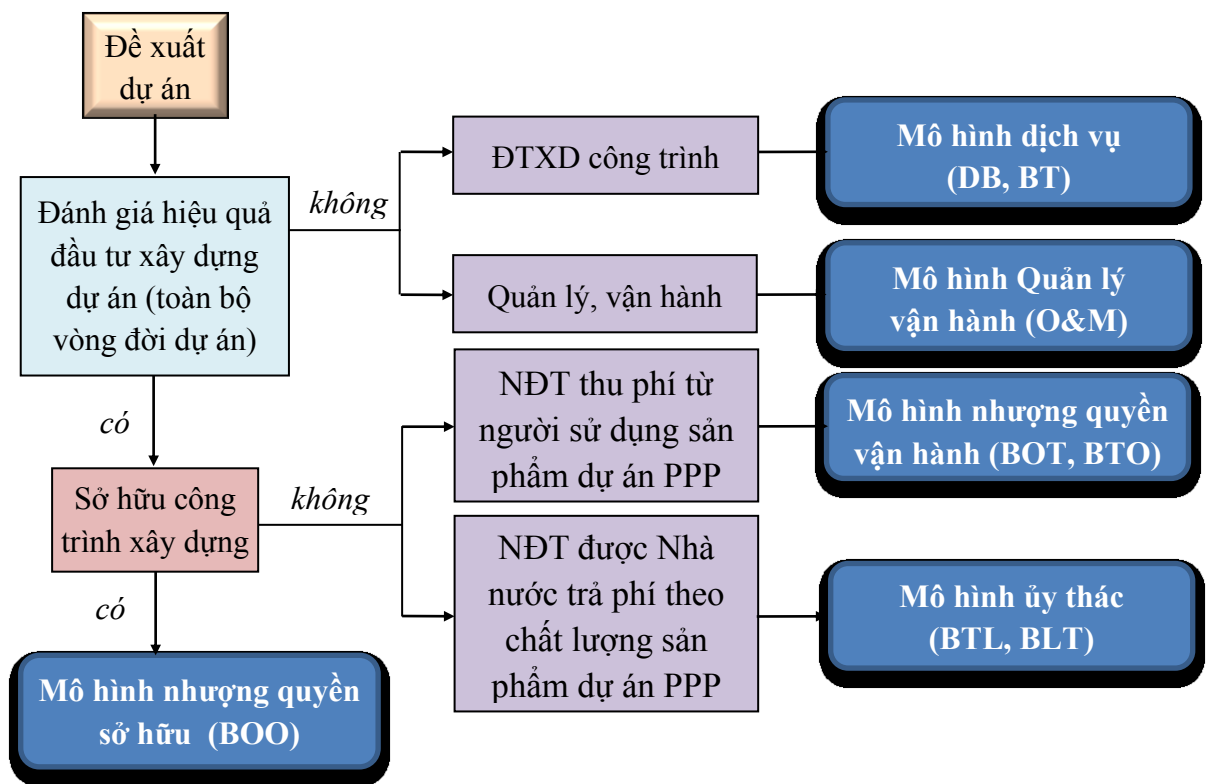
- + Bộ máy quản lý Nhà nước về đối tác công tư có đủ năng lực, kinh nghiệm và quyền hạn trong việc giải quyết các xung đột pháp lý, bất cập khi triển khai dự án đối tác công tư;

- + Minh bạch và bình đẳng trong việc chuẩn bị, đề xuất dự án đối tác công tư nhằm tạo sự tin tưởng, thu hút được Nhà đầu tư tư nhân đóng góp nguồn lực thực hiện dự án.

3.3. Hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình

3.3.1. Lựa chọn mô hình đối tác công tư

Sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị theo hình thức đối tác công tư được thể hiện thông qua nhiều mô hình đối tác khác nhau. Do vậy việc lựa chọn mô hình đối tác công tư phải phù hợp với mục tiêu quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị ở từng giai đoạn phát triển dự án như là giai đoạn xây dựng công trình, giai đoạn quản lý vận hành hoặc là toàn bộ vòng đời của dự án. Bên cạnh đó, các công trình giao thông đô thị cũng có những đặc điểm khác nhau về tính chất công trình, về khả năng thu phí hoàn vốn đầu tư, do vậy lựa chọn mô hình hợp lý nhằm phát huy tối đa thế mạnh của các bên tham gia dự án đối tác công tư cần được xem xét, đánh giá tổng quan và có thể được tóm lược sơ đồ lựa chọn mô hình đối tác công tư trong hình 3.1 sau đây:



Hình 3.1: Sơ đồ ra quyết định lựa chọn mô hình đối tác công tư

Dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trước khi xem xét lựa chọn mô hình đối tác công tư thì được đánh giá tổng thể trên khía cạnh hiệu quả kinh tế của dự án (đánh giá cả chi phí đầu tư xây dựng và chi phí vận hành trong suốt vòng đời của dự án). Trong trường hợp dự án có hiệu quả đầu tư thấp hoặc không có khả năng thu hồi vốn thì căn cứ theo đặc điểm của dự án và phân tích hiệu quả kinh tế theo từng giai đoạn (đầu tư xây dựng công trình và quản lý, vận hành công trình) để có thể áp dụng hình thức mô hình dịch vụ đối với giai đoạn đầu tư xây dựng công trình, mô hình quản lý vận hành đối với giai đoạn khai thác sử dụng vì Nhà nước có thể tận dụng được công nghệ, kinh nghiệm quản lý công trình của Nhà đầu tư tư nhân ở từng công việc cụ thể.

Trong trường hợp nếu dự án có hiệu quả đầu tư (hiệu quả kinh tế tài chính) thì xem xét trên khía cạnh sở hữu công trình của nhà đầu tư. Dự án có thể áp dụng hình thức nhượng quyền sở hữu khi Nhà nước chuyển giao toàn bộ quyền xây dựng, sở hữu, quản lý vận hành cho Nhà đầu tư tư nhân. Hết thời hạn thực hiện hợp đồng dự án đối tác công tư thì công trình có thể được chuyển giao lại cho Nhà nước tùy theo từng điều kiện cụ thể. Trong trường hợp, Nhà nước muốn giữ quyền sở hữu thì xem xét trên yếu tố hoàn vốn đầu tư (thu phí từ người sử dụng hoặc Nhà nước trả phí đầu tư theo chất lượng sản phẩm dự án PPP) mà có thể lựa chọn mô hình ủy thác hoặc mô hình nhượng quyền vận hành.

Đối với mô hình dịch vụ: việc hoàn vốn đầu tư xây dựng bằng hình thức giao đất cho Nhà đầu tư thực hiện dự án khác sẽ khó áp dụng vì tính phức tạp, minh bạch khi lựa chọn nhà đầu tư và khả năng đáp ứng về quỹ đất của Thành phố trong tương lai ngày càng hạn chế. Vai trò của Nhà đầu tư trong dự án và khả năng tận dụng được kinh nghiệm quản lý, khai thác công trình giao thông đô thị là rất hạn chế. Hầu hết các dự án đối tác công tư áp

dụng mô hình này ở thành phố Hà Nội là đầu tư xây dựng công trình công ích như tuyến đường giao thông nội thị là những dự án không khả năng thu phí từ người sử dụng.

Đối với mô hình quản lý vận hành: Nhà nước đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị sau đó hợp tác với Nhà đầu tư tư nhân trong việc vận hành và khai thác hiệu quả công trình. Mô hình đối tác này áp dụng đối với các công trình hiện có, khả năng thu phí sử dụng hạn chế và thường mang tính chất công cộng phục vụ cộng đồng, ví dụ như quản lý khai thác, thu phí trên một số tuyến đường giao thông đối ngoại. Trong từng trường hợp cụ thể, Nhà đầu tư có thể được quyền cải tạo, nâng cấp tuyến đường nhằm đảm bảo nhu cầu đi lại thông suốt của người dân.

Đối với mô hình nhượng quyền vận hành: Nhà nước sử dụng được những năng lực, ưu điểm của Nhà đầu tư tư nhân trong việc đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Nhà nước nắm giữ quyền sở hữu công trình và chuyển giao trách nhiệm đầu tư xây dựng và khai thác cho Nhà đầu tư với mục tiêu thu hút nguồn vốn đầu tư, kỹ năng quản lý, vận hành của Nhà đầu tư tư nhân. Trong thời gian vận hành dự án, Nhà đầu tư được phép thu phí người sử dụng với mức phí phù hợp được thỏa thuận trong hợp đồng hoặc được các cơ quan quản lý Nhà nước quy định. Nhà đầu tư chấp nhận rủi ro thương mại và khả năng thu hồi vốn đầu tư xây dựng trong quá trình thực hiện dự án. Mô hình này thường được áp dụng với các công trình có khả năng thu phí và không phù hợp với các công trình công ích, phục vụ miễn phí người dân trên địa bàn thành phố như cầu vượt cho người đi bộ, cầu vượt tại các nút giao thông cho xe máy, phương tiện cơ giới.

Đối với mô hình ủy thác: nhấn mạnh vào vai trò khai thác, vận hành của đối tác Tư nhân. Mô hình đối tác này không những sử dụng được nguồn vốn đầu tư của Nhà đầu tư tư nhân mà còn nâng cao được chất lượng, giá cả

và phương thức cung cấp sản phẩm, dịch vụ của dự án đối tác công tư. Do vậy, việc áp dụng mô hình ủy thác này sẽ giúp Nhà nước dễ dàng điều hành công việc quản lý của mình. Mô hình ủy thác thường được áp dụng đối với công trình bệnh viện, tòa nhà văn phòng, hệ thống cung cấp nước sạch, xử lý nước thải, ... mà chưa được áp dụng phổ biến trong lĩnh vực giao thông đô thị.

Đối với mô hình nhượng quyền sở hữu: là hình thức chuyển giao gần như toàn bộ trách nhiệm và quyền lợi cho nhà đầu tư tư nhân trong việc đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị và cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Nhà đầu tư có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư, thực hiện xây dựng và quản lý khai thác vận hành của công trình nhằm thu hồi vốn đầu tư. Đối tác Nhà nước vẫn có trách nhiệm trong việc quản lý chất lượng sản phẩm của dự án đối tác công tư. Trong mô hình đối tác này vai trò và trách nhiệm của Nhà đầu tư tư nhân được đánh giá lớn hơn so với các mô hình khác. Hiện nay mô hình nhượng quyền sở hữu chủ yếu được thực hiện cho trong các công trình nhà máy thủy điện, khu công nghiệp mà chưa áp dụng trong lĩnh vực công trình giao thông đô thị vì tính phức tạp của yếu tố “sở hữu” công trình xây dựng.

3.3.2. Đánh giá lựa chọn mô hình đối tác công tư

Việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị được đánh giá trên cơ sở tính khả thi áp dụng các mô hình đối tác khác nhau, và được phân tích trên cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn ứng dụng phù hợp với điều kiện cụ thể của thành phố Hà Nội, Việt Nam. Lựa chọn mô hình đối tác công tư được xem xét, căn cứ vào các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế, xã hội của từng trường hợp cụ thể.

3.3.2.1. Đối tượng áp dụng

Trên cơ sở thực trạng môi trường đầu tư theo hình thức đối tác công tư được đánh giá ở Mục 1.3.3 và quan điểm, nguyên tắc nghiên cứu được xác

định tại Mục 3.1, luận án nghiên cứu phân tích lựa chọn đối tượng áp dụng hình thức đối tác công tư là dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị có quy mô nhỏ, đơn giản để đánh giá việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong giai đoạn hiện nay phù hợp với đặc điểm tình hình chính sách, nguồn nhân lực và năng lực của Nhà đầu tư tư nhân. Phân tích việc áp dụng 5 mô hình đối tác công tư cho loại hình công trình giao thông cầu đô thị được tổng hợp ở bảng 3.1 như sau.

Bảng 3.1: Mô hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị

T T	Công trình giao thông đô thị	Ứng dụng hình thức đối tác công tư				
		Mô hình dịch vụ	Mô hình quản lý vận hành	Mô hình nhượng quyền vận hành	Mô hình ủy thác	Mô hình nhượng quyền sở hữu
1	Cầu đường bộ (vượt sông, eo biển)	✓	✓	✓	✓	
2	Cầu đường sắt	✓				
3	Cầu vượt cho người đi bộ (cầu bộ hành)	✓	✓	✓	✓	✓
4	Cầu vượt cho phương tiện cơ giới	✓				

Đối với mô hình dịch vụ: Nhà nước có thể hợp tác với nhà đầu tư trong từng công việc đơn lẻ ở giai đoạn xây dựng công trình (tư vấn thiết kế, thi công xây dựng, tư vấn giám sát, ...). Hiện nay ở Việt Nam mô hình dịch vụ được thu gọn lại theo hình thức hợp đồng BT và quy định rõ Nhà nước sẽ “hợp tác” với Tư nhân bằng quỹ đất dự án, do vậy mô hình này có thể áp dụng được với tất cả các công trình giao thông cầu đô thị trong điều kiện vị trí và quỹ đất của thành phố có thể hài hòa với mục tiêu của Nhà đầu tư tư nhân.

Đối với mô hình quản lý vận hành: có thể được áp dụng trong các công trình cầu đường bộ (vượt sông, eo biển) hoặc cầu bộ hành theo hình thức Nhà nước đầu tư xây dựng công trình và chuyển giao quyền kinh doanh, vận hành cho nhà đầu tư. Ở một số trường hợp Nhà nước hỗ trợ một phần vốn đầu tư từ vốn ngân sách để thanh toán kinh phí cho Nhà đầu tư theo tính chất công việc được thỏa thuận trong hợp đồng dự án đối tác công tư. Công trình cầu vượt đường sắt và cầu vượt cho phương tiện cơ giới tại các nút giao thông thường không áp dụng được mô hình quản lý vận hành vì khả năng thu phí hạn chế và đặc điểm an toàn công trình.

Đối với mô hình nhượng quyền vận hành: thường được áp dụng đối với các công trình giao thông mà có hiệu quả về kinh tế, có khả năng thu phí. Nhà đầu tư có trách nhiệm thu xếp vốn đầu tư xây dựng công trình và được quyền khai thác, vận hành thu phí nhằm thu hồi vốn đầu tư trong một thời hạn nhất định, như là dự án xây dựng cầu vượt sông để thu phí các phương tiện giao thông thay cho việc sử dụng phà. Hoặc là công trình cầu vượt cho người đi bộ được xây dựng và khai thác các dịch vụ kèm theo nhằm thu hồi vốn đầu tư. Công trình cầu vượt đường sắt và cầu vượt cho phương tiện cơ giới tại các nút giao thông thường không áp dụng được mô hình quản lý vận hành vì khả năng thu phí hạn chế và yếu tố an toàn công trình.

Đối với mô hình ủy thác: được áp dụng đối với các công trình có hiệu quả kinh tế, có khả năng thu phí để thu hồi vốn đầu tư. Nhà đầu tư tư nhân thu xếp vốn để đầu tư xây dựng và khai thác công trình. Trong trường hợp này Nhà nước sử dụng ngân sách để thanh toán phí sử dụng cho Nhà đầu tư theo chất lượng sản phẩm dịch vụ của dự án đối tác công tư. Nhà đầu tư quản lý, khai thác công trình càng hiệu quả thì giá trị kinh tế càng cao và lợi nhuận mang được xác định cụ thể trong hợp đồng dự án đối tác công tư. Công trình cầu đường bộ, cầu vượt cho người đi bộ có thể áp dụng mô hình này.

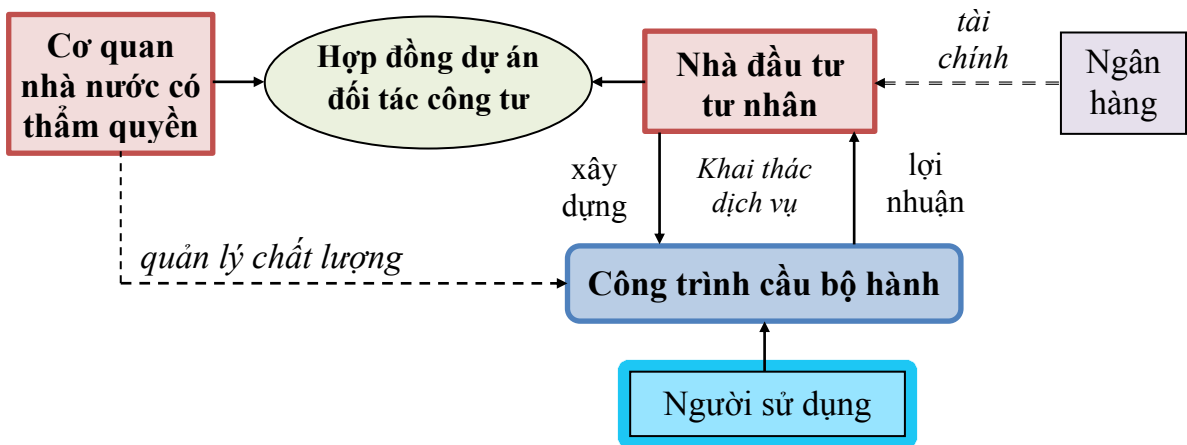
Đối với mô hình nhượng quyền sở hữu: được áp dụng gắn liền với quyền sở hữu công trình của Nhà đầu tư tư nhân. Do vậy đối với các công trình giao thông đô thị có tính chất phục vụ liên tục và mang tính sở hữu như cầu vượt đường bộ, cầu đường sắt, ... thì khả năng áp dụng bị hạn chế. Nhìn chung, việc sở hữu công trình giao thông đô thị chưa được pháp luật quy định chặt chẽ và khả năng áp dụng mô hình nhượng quyền sở hữu còn gặp nhiều khó khăn, nên sẽ cản trở nhà đầu tư tham gia theo mô hình này.

Mô hình đối tác công tư có thể được áp dụng tùy theo đặc điểm của công trình giao thông đô thị ở từng giai đoạn xây dựng, quản lý vận hành và khai thác công trình. Với từng trường hợp thì các chỉ tiêu kinh tế tài chính dự án được xác định theo các tiêu chí khác nhau, tùy theo mục đích hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân. Do thành phố Hà Nội chưa có dự án công trình giao thông đô thị nào được thực hiện theo đúng bản chất của hình thức đối tác công tư, nên luận án nghiên cứu, phân tích một dự án được đầu tư xây dựng (công trình cầu vượt cho người đi bộ - cầu bộ hành) theo hình thức đầu tư truyền thống và giả định áp dụng với trường hợp đầu tư theo hình thức đối tác công tư để tìm ra những ưu điểm, những đặc điểm của việc lựa chọn mô hình đối tác công tư trong thực tiễn. Việc nghiên cứu bổ sung tương tác giữa thực tiễn và lý thuyết là hướng tiếp cận nghiên cứu của luận án.

Dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị được lựa chọn để nghiên cứu là: ***Dự án tăng cường an toàn giao thông (hợp phần Hà Nội) thuộc Dự án phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị Hà Nội, giai đoạn I.*** Dự án đầu tư xây dựng 18 cầu bộ hành (cầu vượt cho người đi bộ) trên địa bàn thành phố Hà Nội có tổng mức đầu tư là 165,195 tỷ đồng từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước. Hiện nay dự án đã hoàn thành xây dựng và được đưa vào khai thác sử dụng, như là cầu vượt tại đường Chùa Bộc, Nguyễn Chí Thanh, Giảng Võ, ... (chi tiết dự án được trình bày tại Phụ lục số 3).

3.3.2.2. Các chỉ tiêu kinh tế tài chính

Để phân tích, đánh giá tính hiệu quả việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, đặc điểm của thành phố Hà Nội, luận án nghiên cứu trên cơ sở so sánh các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế tài chính của mô hình đối tác công tư (chỉ tiêu Giá trị hiện tại thuần (NPV), Chỉ tiêu suất sinh lợi nội tại (IRR), thời gian hoàn vốn nội bộ (T_{th})). Mô hình nhượng quyền sở hữu được nghiên cứu lựa chọn để minh họa cho việc quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông cầu bộ hành của thành phố Hà Nội (thể hiện ở hình 3.2).



Hình 3.2: Quản lý ĐTXD công trình theo mô hình nhượng quyền sở hữu

Mô hình nhượng quyền sở hữu được thực hiện trên cơ sở đối tác Nhà nước (Sở GTVT) hợp tác với Nhà đầu tư tư nhân (Công ty/Doanh nghiệp) đầu tư dự án theo hình thức đối tác công tư. Nhà đầu tư thực hiện dự án trên cơ sở các quy định của Luật Xây dựng (2014), Luật Đầu tư (2005) và Luật Đầu tư sửa đổi (2014) và Luật Đấu thầu (2013) và các quy định về đầu tư xây dựng hiện hành khác.

Một trong những điều kiện cơ bản của việc lựa chọn mô hình nhượng quyền sở hữu trong hình thức đối tác công tư là tính hiệu quả giá trị đầu tư của phương án và tính khả thi thực hiện trong thực tế. Các điều kiện cơ bản để xác định chỉ tiêu kinh tế tài chính là dựa trên các số liệu thực tế của Dự án đầu

tư xây dựng 18 cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội. Luận án sử dụng phương pháp so sánh giá trị đầu tư (Value for money - VFM) để so sánh hiệu quả tài chính trong trường hợp áp dụng hình thức đối tác công tư so với hình thức đầu tư truyền thống. Kết quả nghiên cứu (chi tiết được trình bày tại Phụ lục số 3 của luận án) cho thấy dự án thực hiện theo mô hình nhượng quyền sở hữu tốt hơn so với đầu tư truyền thống (Bảng 3.2).

Bảng 3.2: Chỉ tiêu kinh tế tài chính theo các phương án đầu tư

T T	Các chỉ tiêu	Phương án phân tích		
		Nhà nước thực hiện toàn bộ	Tư nhân thực hiện toàn bộ	Nhà nước và Tư nhân cùng thực hiện
1	Nguồn vốn đầu tư (tỷ đồng)	165,195	175,657	169,352
a	Vốn Nhà nước	165,195	-	49,559
b	Vốn Tư nhân	-	165,195	115,636
	<i>Vốn tự có</i>	-	<i>24,779</i>	<i>34,690</i>
	<i>Vốn vay thương mại</i>	-	<i>140,416</i>	<i>80,945</i>
c	Lãi vay		10,462	4,157
2	Chỉ tiêu giá trị hiện tại thuần - NPV (tỷ đồng)	161,099	- 34,699	34,824
3	Chỉ tiêu suất sinh lợi nội tại, % (IRR)	5,11	6,07	6,72
4	Hệ số chiết khấu, % (r)	0,00	8,50	4,90
5	Chỉ tiêu thời gian hoàn vốn nội tại, năm ($T_{năm}$)	13,01	-	29,47

Với các cơ sở số liệu phân tích đầu vào giống nhau và sử dụng phương pháp so sánh giá trị đầu tư (Value for Money) để đánh giá tính khả thi và hiệu quả việc áp dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông cầu bộ hành cho thấy:

+ Trường hợp đầu tư xây dựng dự án theo hình thức ĐTTT, Nhà nước sử dụng 100% vốn ngân sách để thực hiện thì dự án có hiệu quả về kinh tế, xã

hội. Tuy nhiên trong bối cảnh thắt chặt đầu tư công, Nhà nước không đủ nguồn vốn ngân sách để đầu tư xây dựng các công trình trong dự án do đó dự án khó được thực thi và không phù hợp với nguyên tắc đã nêu trong luận án.

+ Trường hợp Nhà đầu tư tư nhân đầu tư xây dựng dự án bằng 100% nguồn vốn doanh nghiệp (trong đó 15% là vốn tự có của doanh nghiệp và 85% là vốn vay thương mại theo quy định của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP). Các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế tài chính cho thấy dự án không hiệu quả về kinh tế ($NPV < 0$) và Nhà đầu tư không thể thu hồi được nguồn vốn đầu tư đã bỏ ra khi thực hiện dự án.

+ Trường hợp áp dụng hình thức đối tác công tư (mô hình nhượng quyền sở hữu) cho thấy dự án có tính khả thi về kinh tế. Các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế tài chính như $NPV > 0$ (34,824 tỷ đồng), Chỉ tiêu suất sinh lợi nội tại $IRR > r$ và Nhà đầu tư tư nhân thu hồi được vốn đầu tư đã bỏ ra với điều kiện: đối tác Nhà nước tham gia đóng góp 30% tổng vốn đầu tư (49,559 tỷ đồng), Nhà đầu tư tư nhân thu xếp 70% tổng vốn đầu tư (115,636 tỷ đồng) và lãi vay thương mại từ ngân hàng (4,157 tỷ đồng) thì dự án có hiệu quả và có khả năng áp dụng trong thực tế.

Các phương án phân tích cho thấy mặc dù công trình giao thông cầu bộ hành không có khả năng thu phí như quan niệm truyền thống, tuy nhiên nếu dự án được đầu tư theo hình thức đối tác công tư thì vẫn có hiệu quả về kinh tế và xã hội. Đối với các dự án công trình giao thông đô thị nói chung và công trình cầu bộ hành nói riêng khi hiệu quả kinh tế đầu tư thấp và thời gian thu hồi vốn dài thì rất cần sự hỗ trợ của Nhà nước để nâng cao tính khả thi và thu hút sự tham gia của các Nhà đầu tư tư nhân. Vai trò của Nhà nước trong hình thức đối tác công tư là sử dụng sáng tạo “quyền quản lý” như là một công cụ đòn bẩy nhằm tăng tính hiệu quả cho dự án, huy động được nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng và giảm chi phí cho ngân sách là rất quan trọng.

Tổng hợp kết quả so sánh sự phân chia trách nhiệm thực hiện giữa các bên đối tác Nhà nước và Tư nhân của 3 phương án theo các vấn đề cơ bản như: thực hiện dự án; cơ chế chính sách; thiết kế, xây dựng; tài chính; bảo dưỡng và vận hành; sở hữu công trình; quản lý chất lượng và rủi ro được thể hiện tóm tắt ở Bảng 3.3.

Bảng 3.3: Phân chia trách nhiệm thực hiện giữa các đối tác tham gia dự án

TT	Các chỉ tiêu	Phương án phân tích		
		Phương án 1	Phương án 2	Phương án 3
1	Thực hiện dự án	Nhà nước thực hiện toàn bộ	Tư nhân thực hiện toàn bộ	Nhà nước và Tư nhân cùng thực hiện theo hình thức PPP
2	Cơ chế chính sách	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
3	Thiết kế, Xây dựng	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân
4	Tài chính	Nhà nước	Tư nhân	Nhà nước, Tư nhân
5	Bảo dưỡng, Vận hành	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân
6	Sở hữu công trình	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
7	Quản lý chất lượng công trình	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
8	Rủi ro thiết kế, xây dựng	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân
9	Rủi ro bảo dưỡng, vận hành	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân
10	Rủi ro doanh thu	-	Tư nhân	Nhà nước, Tư nhân

Từ kết quả phân tích cho thấy đối với dự án đầu tư xây dựng công trình cầu bộ hành (cầu vượt cho người đi bộ) của thành phố Hà Nội, nếu Chính quyền thành phố muốn giảm gánh nặng đầu tư từ ngân sách và tăng cường chất lượng quản lý các công trình cầu bộ hành phục vụ người dân với chất lượng tốt hơn thì chính quyền thành phố cần khuyến khích thực hiện dự án

đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Để thực hiện được công việc này Chính quyền thành phố phải có những chủ trương chính sách hỗ trợ Nhà đầu tư tư nhân cụ thể, phải tạo ra môi trường đầu tư thông thoáng, minh bạch và cạnh tranh lành mạnh.

Trường hợp thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông cầu bộ hành theo hình thức đối tác công tư, Nhà nước cho phép Nhà đầu tư tư nhân được kinh doanh, khai thác dịch vụ có điều kiện liên quan đến công trình cầu bộ hành và các cơ chế chính sách hỗ trợ phù hợp thì hiệu quả kinh tế tài chính và hiệu quả kinh tế xã hội được thể hiện rõ rệt qua các chỉ tiêu tính toán như trên. Bên cạnh đó với cơ sở năng lực và kinh nghiệm quản lý của Nhà đầu tư tư nhân có thể rút ngắn thời gian xây dựng, giảm chi phí xây dựng và chi phí vận hành, khai thác công trình.

Nhà đầu tư được quyền đề xuất vị trí thuận lợi để xây dựng công trình cầu vượt bộ hành, thiết kế công trình có tính mỹ thuật, thuận tiện cho người sử dụng, thu hút người đi bộ nhằm tăng hiệu quả khai thác dịch vụ công trình giao thông đô thị. Nhà đầu tư chấp nhận rủi ro về doanh thu thương mại của dự án và chi phí duy trì bộ máy quản lý, đảm bảo vệ sinh môi trường tại các công trình cầu bộ hành, duy tu, sửa chữa công trình. Đây là một trong những ví dụ minh họa về phương án đầu tư xây dựng công trình tối ưu về tài chính, có hiệu quả cao và có tính khả thi trong thực tiễn.

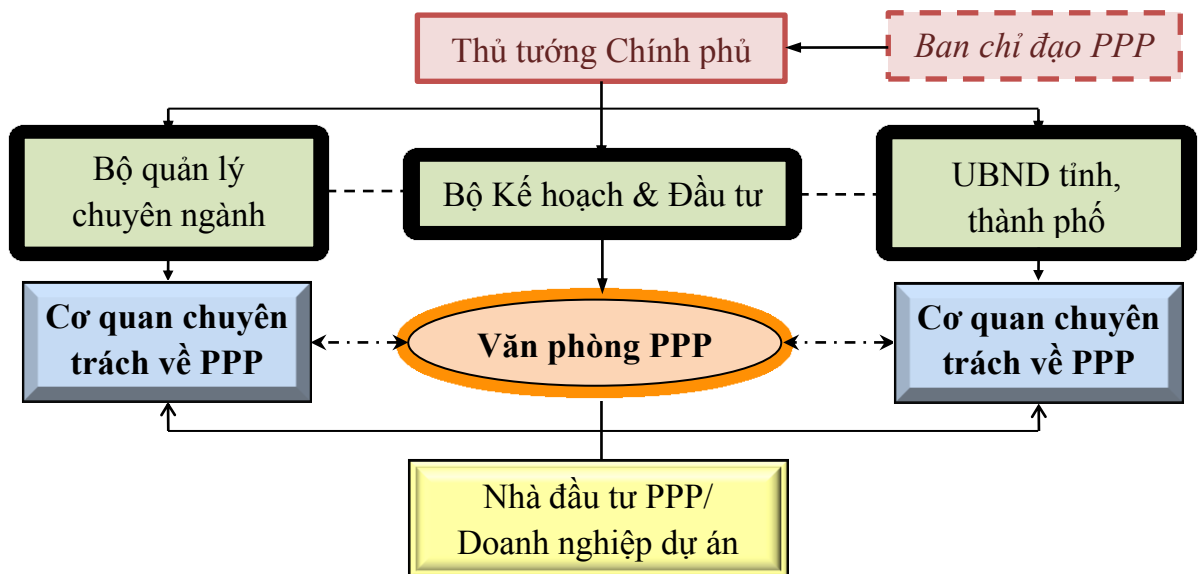
Nếu Nhà đầu tư tư nhân phải đóng góp toàn bộ nguồn vốn đầu tư thực hiện dự án thì dự án không có hiệu quả về kinh tế tài chính do gánh nặng về chi phí đầu tư, chi phí lãi vay. Khi có sự tham gia, cam kết hỗ trợ của đối tác Nhà nước trong việc áp dụng hình thức đối tác công tư thì dự án vừa có tính hiệu quả về mặt xã hội vừa có tính hiệu quả về tài chính. Nhà nước có thể tham gia vào hình thức đối tác công tư dưới nhiều hình thức khác nhau, như là đóng góp một phần vốn đầu tư xây dựng công trình, hay miễn giảm thuế cho

Nhà đầu tư tư nhân, cho phép nhà đầu tư khai thác lợi ích từ công trình, ... việc xác định tỷ lệ vốn tham gia của Nhà nước tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể. Luận án đã chứng minh bằng ví dụ trên với trường hợp Nhà nước đóng góp 20,48% giá trị tổng vốn đầu tư thì dự án hoàn toàn có thể thực hiện được theo hình thức đối tác công tư. Do vậy, việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội hoàn toàn có tính khả thi và có thể áp dụng trong thực tiễn như đã nghiên cứu, phân tích của luận án.

3.4. Giải pháp ứng dụng hình thức đối tác công tư vào thực tiễn

3.4.1. Bộ máy quản lý nhà nước

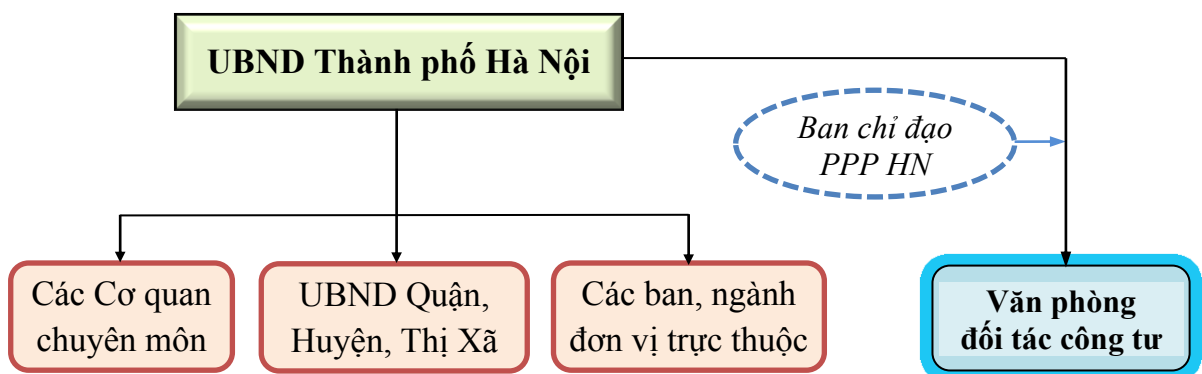
Trên cơ sở lý luận và thực tiễn nghiên cứu về hình thức đối tác công tư, luận án đề xuất mô hình bộ máy quản lý nhà nước về hình thức đối tác công tư ở Việt Nam nói chung và trên địa bàn thành phố Hà Nội nói riêng. Đó là việc phải thành lập các đơn vị đầu mối chuyên trách (đơn vị PPP) từ cấp Trung ương đến Địa phương với vai trò, chức năng, nhiệm vụ cụ thể. Các đơn vị này có mối quan hệ tương hỗ với nhau trong việc quản lý và thúc đẩy ứng dụng hình thức đối tác công tư như hình 3.3.



Hình 3.3: Bộ máy quản lý hình thức đối tác công tư ở Việt Nam

Theo đó, các cơ quan chuyên trách về đối tác công tư trực thuộc Bộ chuyên ngành và UBND tỉnh, thành phố sẽ giúp hình thành các đầu mối PPP tại địa phương, cơ quan chuyên môn. Tùy theo loại hình công trình giao thông đô thị và đặc điểm góp vốn của đối tác Nhà nước trong dự án mà đơn vị PPP có trách nhiệm khác nhau. Ví dụ các dự án nằm trong địa bàn một tỉnh, thành phố (như bệnh viện, trường học, cầu vượt cho người đi bộ, ...) thì sẽ trực thuộc đơn vị PPP của UBND tỉnh, thành phố quản lý; Đối với các dự án có tính chất liên tỉnh (như đường giao thông, cầu vượt sông giữa hai tỉnh/thành phố, công trình đường dây điện, ...) thì sẽ do các đơn vị PPP trực thuộc Bộ chuyên ngành quản lý. Nhà đầu tư tư nhân có thể trực tiếp đề xuất dự án với các đơn vị PPP hoặc CQNNCTQ xây dựng danh mục dự án và trình cấp Bộ hoặc UBND tỉnh, thành phố phê duyệt. Việc phân cấp phê duyệt dự án được thực hiện theo quy định tại Điều 17 Nghị định 15/2015/NĐ-CP sẽ góp phần thúc đẩy việc đề xuất danh mục và giảm thiểu thủ tục hành chính, khuyến khích việc ứng dụng rộng rãi mô hình đối tác công tư trong thực tế.

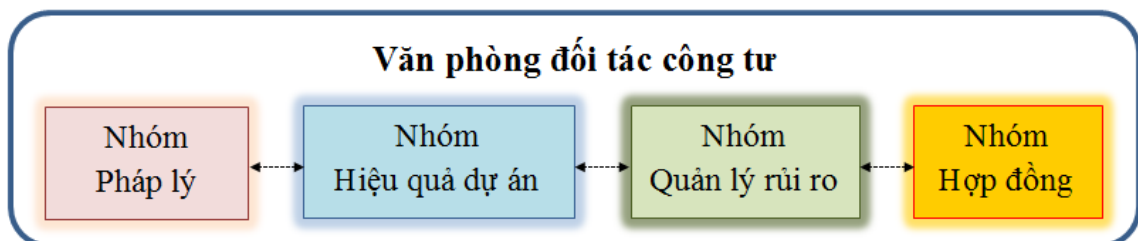
Với thành phố Hà Nội, việc thành lập Văn phòng đối tác công tư (cơ quan chuyên trách quản lý hình thức đối tác công tư) trực thuộc UBND thành phố sẽ giúp đảm bảo tính nhất quán trong các quyết định đối với từng dự án. Trong giai đoạn đầu cơ quan chuyên trách về PPP sẽ cùng với Ban chỉ đạo PPP của thành phố hoạt động như mô hình thể hiện ở hình 3.4



Hình 3.4: Cơ quan chuyên trách về PPP tại thành phố Hà Nội

Trong giai đoạn đầu, Văn phòng đối tác công tư được thành lập trên cơ sở kiện toàn lại bộ máy các Ban QLDA đã có của thành phố (theo tinh thần của Luật Xây dựng 2014). Cùng với sự hỗ trợ của Ban chỉ đạo PPP thành phố và phối hợp với Văn phòng PPP (Bộ KH&ĐT), Văn phòng đối tác công tư sẽ là đầu mối của UBND thành phố trong việc áp dụng hình thức đối tác công tư. Việc thành lập Văn phòng đối tác công tư có ý nghĩa rất lớn trong việc giảm chi phí giao dịch, đẩy nhanh quá trình ra quyết định, tạo thuận lợi cho các bên tham gia dự án.

Đề xuất thành lập Văn phòng đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố Hà Nội hoàn toàn phù hợp với kết quả điều tra trong luận án. Phân tích kết quả khảo sát thực tế về hình thức đối tác công tư thì có 97% đối tượng được hỏi đều cho rằng Chính quyền thành phố Hà Nội cần phải thành lập đơn vị PPP là đơn vị đầu mối và chuyên trách để thúc đẩy việc áp dụng hình thức này trên địa bàn thành phố và 91% ý kiến có quan điểm là đơn vị PPP này nên trực thuộc UBND thành phố thì mới đủ thẩm quyền để giải quyết các vấn đề khi ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tiễn. Nếu đơn vị PPP được thành lập trực thuộc UBND thành phố thì mới đủ vai trò đại diện cho Chính quyền thành phố trong việc thúc đẩy và áp dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn. Văn phòng đối tác công tư được thành lập sẽ đầy đủ các chức năng tổng hợp đa ngành, đa lĩnh vực và được trao đủ thẩm quyền để khắc phục những bất cập trong quá trình ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tế hiện nay (như hình 3.5).



Hình 3.5: Cơ cấu tổ chức Văn phòng PPP Hà Nội

Văn phòng đối tác công tư là đơn vị sự nghiệp, có biên chế cán bộ được UBND thành phố giao chung trong tổng biên chế hành chính hàng năm, có chức năng nghiên cứu về các chính sách đối tác công tư và tham mưu đề xuất cho lãnh đạo thành phố trong việc chỉ đạo, điều hành quản lý Nhà nước về hình thức đối tác công tư, đồng thời phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan giải quyết các vấn đề có liên quan đến ứng dụng hình thức đối tác công tư. Văn phòng đối tác công tư có nhiệm vụ thẩm tra về trình tự, thủ tục chuẩn bị, triển khai dự án và có ý kiến đánh giá độc lập đối với các đề xuất dự án đối tác công tư; quản lý, giám sát và kiểm tra việc thực hiện các dự án đối tác công tư kịp thời thông tin, phản ánh, tham mưu đề xuất với lãnh đạo thành phố về các nội dung của dự án đối tác công tư.

Qua phân tích kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về tổ chức bộ máy quản lý, Văn phòng đối tác công tư của thành phố Hà Nội cần có 4 nhóm chức năng chính là Pháp lý, Hiệu quả dự án, Quản lý rủi ro và Hợp đồng. Các nhóm chức năng này sẽ hoạt động tương hỗ lẫn nhau trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố và phối hợp với các tổ chức bên ngoài để hỗ trợ việc triển khai, vận hành dự án được thuận lợi. Nhóm pháp lý sẽ xem xét, đánh giá tính pháp lý của việc đề xuất dự án, các quy định liên quan và quy trình thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư. Nhóm Hiệu quả dự án sẽ phân tích hiệu quả trên cơ sở nguồn lực đóng góp của Nhà nước, Tư nhân và giá trị trong suốt vòng đời dự án. Nhóm quản lý rủi ro sẽ có trách nhiệm trong việc phân bổ rủi ro nhằm kiểm soát và giảm thiểu các tác động tiêu cực đến dự án trong quá trình thực hiện. Nhóm Hợp đồng sẽ tổng hợp các thông tin trong dự án và có trách nhiệm trong việc đàm phán hợp đồng với Nhà đầu tư tư nhân.

Theo quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP thì Văn phòng đối tác công tư của thành phố Hà Nội sẽ có vai trò tiếp nhận đề xuất dự án đối tác

công tư từ Nhà đầu tư tư nhân và cơ quan Nhà nước. Các danh mục dự án này sẽ được đánh giá, phân tích và trình UBND thành phố phê duyệt, công bố theo quy định của pháp luật.

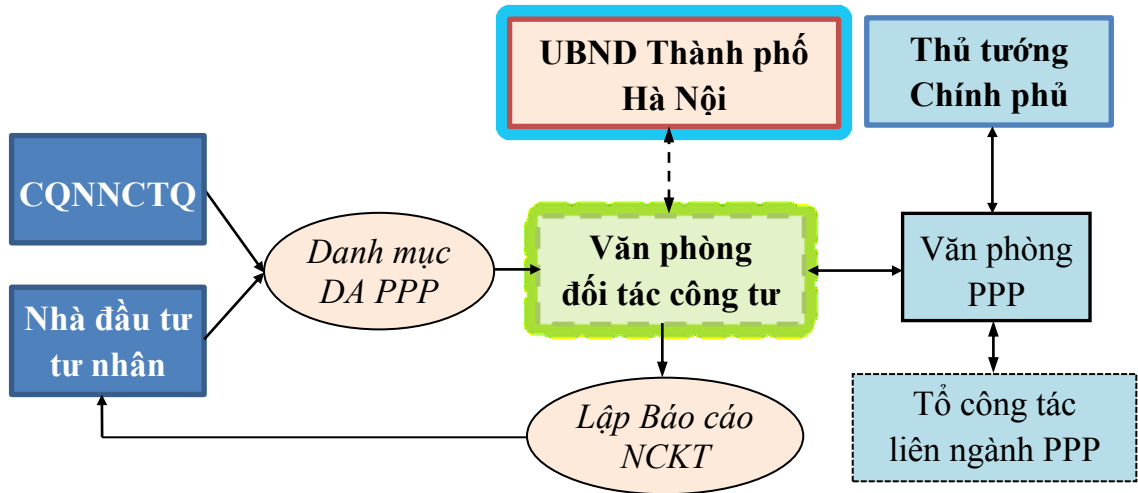
3.4.2. Quy trình đề xuất dự án

Một trong những nội dung quan trọng của việc ứng dụng thành công mô hình đối tác công tư là quá trình lựa chọn dự án đầu tư xây dựng, hay còn gọi là quy trình đề xuất dự án đối tác công tư. Đề xuất dự án đối tác công tư có thể được thực hiện bởi Cơ quan Nhà nước hoặc Nhà đầu tư tư nhân. Việc xác định dự án đầu tư phải phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch ngành, lĩnh vực được UBND thành phố phê duyệt. Danh mục dự án phù hợp với chủ trương đầu tư vì vậy cần phải có những nghiên cứu, phân tích, đánh giá để đảm bảo tính khả thi, sự cần thiết đầu tư, sự phù hợp với quy hoạch, phù hợp với kế hoạch phát triển giai đoạn, sự đồng bộ, kết nối với hệ thống kết cấu hạ tầng khác.

Trước đây, việc đề xuất dự án đối tác công tư có sự bất cập tại Nghị định 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Ví dụ trong khi Nghị định 108/2009/NĐ-CP đã phân cấp trách nhiệm xây dựng và phê duyệt danh mục dự án BT, BOT, BTO cho các Bộ, ngành, địa phương thì Quyết định 71/2010/QĐ-TTg lại quy định Bộ KH&ĐT tổ chức thẩm định đề xuất dự án và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục dự án. Bộ KH&ĐT không thể nắm rõ điều kiện cũng như đặc điểm kinh tế xã hội của địa phương. Do vậy, khi Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg được ban hành thì các dự án đối tác công tư gặp vướng mắc ngay từ khâu đề xuất dự án và thực tế đã chứng minh là trong suốt 4 năm thực hiện quy chế thí điểm thì không có một dự án đối tác công tư nào được triển khai thực hiện.

Để khắc phục bất cập này, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định rõ Nhà đầu tư tư nhân và Cơ quan Nhà nước có thể đề xuất dự

án đối tác công tư phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên quy định chưa làm rõ đơn vị tiếp nhận và xử lý hồ sơ đề xuất dự án của nhà đầu tư cũng như quy định mối liên hệ của các cơ quan chức năng liên quan như thế nào. Do vậy, theo quan điểm của tác giả quy trình đề xuất dự án theo hình thức đối tác công tư được quy định cụ thể như hình 3.6.



Hình 3.6: Quy trình đề xuất dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư

Theo đó, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (CQNNCTQ) và nhà đầu tư có thể đề xuất dự án đối tác công tư tiềm năng với Văn phòng đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố Hà Nội. Trên cơ sở danh mục dự án đề xuất, Cơ quan này sẽ tổng hợp và trình UBND thành phố Hà Nội thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án đối tác công tư theo quy định. Trong trường hợp dự án đặc biệt hoặc có những điều kiện đặc thù thì có thể phối hợp với Văn phòng PPP và tư vấn thẩm định của Tổ công tác liên ngành PPP để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo quy định của pháp luật về đầu tư công.

Đối với trường hợp nghiên cứu của luận án về công trình giao thông cầu bộ hành (dự án nhóm C) được Nhà đầu tư tư nhân hoặc cơ quan Nhà nước đề xuất với Văn phòng đối tác công tư của thành phố và được UBND thành phố tổ chức thẩm định và phê duyệt đề xuất dự án và đưa vào danh mục kêu gọi đầu tư theo quy định của pháp luật.

Danh mục các dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức đối tác công tư sẽ được đăng tải công khai trên phương tiện truyền thông (website của Bộ chuyên ngành, UBND thành phố, Báo Đấu thầu). Việc lựa chọn Nhà đầu tư sẽ được thực hiện theo hình thức đấu thầu cạnh tranh, minh bạch theo quy định của pháp luật. Việc xây dựng danh mục dự án kêu gọi đầu tư và tổ chức đấu thầu công khai, minh bạch nhằm lựa chọn được đối tác phù hợp nhất cũng là yếu tố quan trọng để thực hiện dự án đối tác công tư thành công. Trường hợp Nhà đầu tư tư nhân đề xuất dự án thì có thể được hưởng một số ưu đãi trong quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư hoặc được chỉ định thầu theo quy định của pháp luật.

Theo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới (Hàn Quốc, Chi lê, Philippine ...) đối với các dự án do nhà đầu tư đề xuất được tổ chức đấu thầu rộng rãi sẽ được áp dụng một trong ba hình thức ưu đãi đầu tư, đó là (1) Điểm thưởng, (2) Ưu tiên đề xuất hoặc (3) Ưu tiên xét duyệt. Theo đó hình thức Điểm thưởng là nhà đầu tư đề xuất dự án được tính điểm thưởng khi xét thầu; hình thức Ưu tiên đề xuất là cho phép nhà đầu tư đề xuất dự án được lập lại hồ sơ dự thầu trong điều kiện các nhà đầu tư khác có hồ sơ thầu tốt hơn; hình thức Ưu tiên xét duyệt cho phép nhà đầu tư đề xuất dự án được quyền tham gia đấu thầu ở vòng cuối cùng (trường hợp xét thầu qua nhiều vòng), khi đó nhà đầu tư đề xuất dự án có điểm chấm thầu chênh lệch $\pm 5\%$ thì được ưu tiên trúng thầu [12]. Hiện nay, quy định của Nhà nước chưa thực sự rõ ràng về việc nhà đầu tư được hưởng ưu đãi trong quá trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư khi có báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc đề xuất dự án.

3.4.3. Chính sách pháp lý

3.4.3.1. Chính sách đảm bảo tính pháp lý khi đầu tư dự án đối tác công tư

Chính quyền thành phố Hà Nội cần xây dựng khung pháp lý hoàn chỉnh và thống nhất đối với việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư

trong lĩnh vực giao thông đô thị. Các văn bản, quy định, hướng dẫn của Nhà nước phải có tính pháp lý cao, ổn định, minh bạch và đảm bảo sự đồng bộ hài hoà giữa các quy định có liên quan khác. Bên cạnh các quy định pháp lý của Chính phủ, các Bộ chuyên ngành thì Chính quyền thành phố Hà Nội có thể căn cứ vào Luật Thủ đô để ban hành các quy định, chính sách ưu đãi đầu tư nhằm tạo môi trường thông thoáng, hấp dẫn Nhà đầu tư tư nhân tham gia thực hiện các dự án đối tác công tư trên địa bàn thành phố.

Trước đây, việc tồn tại song song hai văn bản pháp lý về đối tác công tư là Nghị định 108/2009/NĐ-CP của Chính phủ và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ có một số nội dung chồng chéo và mâu thuẫn với nhau, nên gây ra những bất cập trong quá trình áp dụng hình thức đối tác công tư. Để hoàn thiện khung pháp lý, trên cơ sở số liệu điều tra thực tế của luận án nhiều ý kiến cho rằng Nhà nước cần đảm bảo lợi ích của nhà đầu tư thông qua các cam kết bằng văn bản pháp lý như việc ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư là phù hợp và cần thiết. Kết quả điều tra khảo sát cho thấy sự khác nhau giữa đối tác Nhà nước và Tư nhân trong việc nhìn nhận chính sách pháp lý về đối tác công tư. Mặc dù 82,6% đối tượng điều tra cho rằng việc ban hành Nghị định về đối tác công tư là cần thiết, nhưng phần lớn các doanh nghiệp, nhà đầu tư được điều tra (chiếm 75%) lại có quan điểm Nhà nước cần xây dựng bộ Luật đối tác công tư. Điều đó cho thấy, các Nhà đầu tư tư nhân cần thiết một hành lang pháp lý mạnh mẽ, đảm bảo được giá trị đồng tiền đầu tư cũng như giảm thiểu rủi ro khi thực hiện dự án đối tác công tư.

Bên cạnh những nội dung được cụ thể hóa trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ thì các Bộ chuyên ngành có liên quan cần sớm ban hành các Thông tư hướng dẫn nhằm tạo hành lang pháp lý đồng bộ và hiệu quả trong việc thu hút các Nhà đầu tư tư nhân, như Bộ Kế hoạch và Đầu tư

sớm ban hành Thông tư hướng dẫn các nội dung về quản lý sử dụng vốn hỗ trợ chuẩn bị đầu tư, hồ sơ thủ tục phê duyệt đề xuất dự án của nhà đầu tư; Bộ Xây dựng có các hướng dẫn về giám sát, quản lý chất lượng công trình thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư, ...

3.4.3.2. *Chính sách về sở hữu công trình giao thông đô thị*

Hiện nay ở Việt Nam một trong những hạn chế của việc ứng dụng hình thức đối tác công tư là thiếu những quy định về việc sở hữu công trình của Nhà đầu tư tư nhân. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP cho phép thực hiện hợp đồng theo hình thức BOO, tuy nhiên việc sở hữu công trình vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể và thực tế khó áp dụng đối với các công trình giao thông đô thị. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều, khoản của Luật Đất đai số 45/2013/QH13 trong đó có vấn đề sở hữu các công trình dân dụng (nhà ở, văn phòng,...) mà không thấy đề cập đến các công trình đặc thù của giao thông đô thị như là sân bay, cảng biển, cảng sông, đường giao thông đối ngoại, giao thông đối nội trong thành phố,

Do vậy, Nhà nước cần có những quy định riêng về vấn đề sở hữu công trình, đặc biệt đối với công trình giao thông đô thị do đặc điểm và tính chất phục vụ liên tục cho cộng đồng nên cần được hướng dẫn chi tiết và cụ thể. Đối với công trình giao thông cầu bộ hành, nhà đầu tư có thể thực hiện theo mô hình nhượng quyền vận hành hoặc nhượng quyền sở hữu dự án đều có thể có hiệu quả về kinh tế như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, quyền sở hữu công trình của Nhà đầu tư tư nhân cần được xem xét nghiêm túc và có những quy định cụ thể. Nhà đầu tư được sở hữu những công trình gì, mức độ quản lý và sở hữu đến đâu trong quá trình đầu tư, khai thác và vận hành công trình.

Kinh nghiệm của quốc tế cho thấy, Nhà đầu tư tư nhân có thể đóng góp nguồn lực (tài chính, nhân lực, thời gian, ...) khi thực hiện dự án đối tác công

tư nhưng việc sở hữu công trình vẫn phải thuộc về Nhà nước. Trong trường hợp thực hiện mô hình nhượng quyền sở hữu thì Nhà nước vẫn quản lý, kiểm soát công trình chứ không phải chuyển giao hẳn công trình cho nhà đầu tư được sử dụng, khai thác vận hành.

3.4.3.3. Chính sách ưu đãi đầu tư

Dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, đặc biệt là công trình giao thông cầu bộ hành thường là dự án phục vụ công cộng nên có tính hiệu quả kinh tế xã hội cao nhưng tính hiệu quả kinh tế tài chính lại thấp. Do vậy, các dự án này thường ít hấp dẫn Nhà đầu tư tư nhân. Nhìn chung, Nhà đầu tư tư nhân sẽ không tham gia dự án đối tác công tư khi không nhận thấy khả năng thu được lợi nhuận kinh tế, dự án không có hiệu quả về kinh tế, đặc biệt là trong lĩnh vực hạ tầng giao thông đô thị khi khả năng thu hồi vốn đầu tư thấp và chịu nhiều rủi ro trong quá trình thực hiện dự án. Vì thế chính sách ưu đãi đầu tư của Nhà nước là một trong những yếu tố giúp dự án trở nên khả thi, có hiệu quả về kinh tế và hấp dẫn Nhà đầu tư tư nhân đóng góp nguồn lực vào thực hiện dự án đối tác công tư. Chính quyền thành phố Hà Nội cần sử dụng “thế mạnh” của cơ quan quản lý Nhà nước trong việc ban hành các chính sách ưu đãi đầu tư trong thẩm quyền của thành phố và Luật Thủ đô, như là chính sách ưu đãi miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, ưu đãi về khai thác dịch vụ công trình giao thông đô thị, ... mà không trái với các quy định pháp lý hiện hành.

Kết quả điều tra thực tế của luận án cho thấy có 59,7% đối tượng được hỏi cho rằng chính quyền thành phố phải ban hành các chính sách ưu đãi đầu tư bên cạnh các quy định hiện hành để thu hút được các Nhà đầu tư tư nhân. Trong trường hợp phân tích hiệu quả kinh tế tài chính của dự án ở trên, khi đối tác Nhà nước hỗ trợ các chính sách ưu đãi cho Nhà đầu tư tư nhân: chính sách miễn thuế thu thập doanh nghiệp trong 10 năm đầu của dự án và ưu đãi

Nhà đầu tư tư nhân quản lý, vận hành công trình cùng với việc khai thác các dịch vụ theo công trình để không những nâng cao chất lượng quản lý mà còn có nguồn thu đủ trang trải các chi phí vận hành và thu hồi được nguồn vốn đầu tư của nhà đầu tư (Chi tiết được thể hiện tại Phụ lục 4).

Xét về mặt kinh tế xã hội, đây là một hình thức hợp tác đầu tư có hiệu quả vì người dân được sử dụng công trình công cộng với chất lượng tốt, Nhà nước tiết kiệm được 80% chi phí đầu tư dự án từ ngân sách (Nhà nước chỉ đóng góp 20% tổng vốn đầu tư của dự án). Nhà nước có thể thu được nguồn tài chính từ hiệu quả kinh doanh, khai thác dự án của Nhà đầu tư tư nhân. Bên cạnh đó, Nhà đầu tư tư nhân có cơ hội được đóng góp vốn đầu tư thực hiện dự án, cơ hội kinh doanh và thu lợi nhuận cho doanh nghiệp. Người dân được hưởng lợi từ việc sử dụng miễn phí công trình cầu vượt cho người đi bộ, tăng cường an toàn giao thông và nâng cao chất lượng cuộc sống.

3.4.3.4. Chính sách về quản lý rủi ro

Hiện nay các văn bản pháp lý liên quan đến quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư chưa có hướng dẫn cụ thể. Trong Luật Xây dựng 2014 và các văn bản hướng dẫn dưới Luật được ban hành mới chỉ quy định một số điều kiện cơ bản để đảm bảo dự án được thực hiện có hiệu quả, giảm thiểu rủi ro trong quá trình triển khai thực hiện. Các quy định này còn chung chung, mang tính chất “lý thuyết” và khó áp dụng trong thực tế hiện nay.

Trong bối cảnh hành lang pháp lý về đối tác công tư chưa đầy đủ thì việc quản lý rủi ro giữa các bên đối tác là hết sức cần thiết. Dự án đối tác công tư thực hiện trong một thời gian dài và tiềm ẩn nhiều yếu tố tiêu cực tác động đến hiệu quả của dự án nên việc phân bổ lợi ích và rủi ro cho các bên tham gia cần được quy định chi tiết bằng văn bản pháp luật, như là Thông tư hướng dẫn của Bộ chuyên ngành hoặc Quyết định của UBND thành phố trong việc phân bổ lợi ích và rủi ro khi thực hiện dự án đối tác công tư. Các quy

định và trách nhiệm của các bên đối tác về phân bổ lợi ích và rủi ro cần được cam kết, ràng buộc trong hợp đồng dựa trên các hướng dẫn, quy định cụ thể của cơ quan Nhà nước, như Bộ tài liệu hướng dẫn quản lý rủi ro của Bang Queensland, New South Wales (Úc), Chính sách quản lý rủi ro tài sản trong dự án đối tác công tư (Treasury Risk Management Policy) ở Canada.

Quan điểm về quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công tư là sự chia sẻ trách nhiệm, phân bổ cho các bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất, ví dụ đối tác Nhà nước chịu trách nhiệm về các rủi ro chính sách, pháp lý. Sự phân chia rủi ro giữa Nhà nước và Tư nhân theo các giai đoạn thực hiện dự án được thể hiện ở Bảng 3.4.

Bảng 3.4: Phân bổ rủi ro trong quá trình thực hiện dự án đối tác công tư

TT	Rủi ro	Nhà nước	Tư nhân
I	Giai đoạn xác định dự án		
	Đề xuất dự án	X	X
II	Giai đoạn đấu thầu, lựa chọn nhà đầu tư		
	Đấu thầu, thương thảo hợp đồng		X
III	Giai đoạn xây dựng		
	Vị trí xây dựng, giải phóng mặt bằng	X	
	Vốn đầu tư		X
	Kỹ thuật, thiết kế, xây dựng		X
	Tiến độ hoàn thành công trình		X
	Yếu tố bất khả kháng	X	X
IV	Giai đoạn khai thác, vận hành		
	Tỷ giá ngoại tệ, lãi suất, lạm phát	X	
	Quy hoạch, kết nối hạ tầng	X	
	Doanh thu, cung cầu		X
	Chất lượng, sửa chữa công trình		X

Từ kết quả phân tích ở bảng 3.4 cho thấy Nhà nước với vai trò là người quản lý, ban hành các cơ chế chính sách sẽ chịu các rủi ro về vấn đề vị trí xây dựng, giải phóng mặt bằng, vấn đề quy hoạch, kết nối hạ tầng giữa công trình dự án đối tác công tư với các công trình xung quanh, vấn đề kinh tế vĩ mô (tỷ giá ngoại tệ, lãi suất, lạm phát...). Nhà đầu tư tư nhân sẽ chịu các rủi ro trong giai đoạn xác định dự án, xây dựng công trình, các vấn đề thuộc nội tại công trình (lỗi thiết kế, biện pháp thi công, chậm tiến độ,...). Trường hợp Nhà đầu tư tư nhân rút ngắn được thời gian xây dựng, sớm đưa công trình vào khai thác sử dụng thì hiệu quả kinh tế của dự án càng tốt hơn và nhà đầu tư được hưởng những lợi ích từ việc này. Bên cạnh đó, Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân cùng chia sẻ các rủi ro về nghiên cứu đề xuất dự án và yếu tố bất khả kháng (động đất, chiến tranh,...).

3.4.3.5. Quy định về năng lực của đối tác tư nhân

Theo điều tra khảo sát của luận án thì các doanh nghiệp tư nhân, Nhà đầu tư trong lĩnh vực xây dựng ở trên địa bàn thành phố Hà Nội phần lớn là các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ. Bên cạnh đó, chất lượng cán bộ có kiến thức về đối tác công tư hiện nay còn rất hạn chế. Kết quả phỏng vấn lãnh đạo của các doanh nghiệp cho thấy việc xác định tham gia dự án có thời gian kéo dài thường không được ưu tiên và thu hút nhà đầu tư quan tâm. Do vậy, việc thực hiện các dự án đối tác công tư sẽ gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là với các dự án có quy mô lớn.

Các Nhà đầu tư tư nhân với năng lực tài chính có hạn nên phải vay vốn thương mại để thực hiện dự án, điều này làm tổng mức đầu tư của dự án tăng thêm và hiệu quả kinh tế dự án sẽ giảm. Mặt khác kiến thức, kinh nghiệm thực tế của các cán bộ trực tiếp thực hiện dự án đối tác công tư còn hạn chế sẽ là những cản trở và khó khăn trong việc đàm phán, thương thảo hợp đồng dự án và thực hiện dự án đối tác công tư.

Do vậy, để ứng dụng được hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị thì Nhà nước cần có các quy định, điều kiện rõ ràng và cụ thể về năng lực của Nhà đầu tư.

- Đảm bảo yếu tố tài chính để thực hiện dự án: Nhà đầu tư có năng lực tài chính tốt sẽ đảm bảo được tính ổn định về kinh tế trong suốt vòng đời của dự án. Nhà nước cần có cơ chế lựa chọn Nhà đầu tư đủ năng lực và từ chối những nhà đầu tư không đảm bảo năng lực tài chính. Theo nghiên cứu phân tích của luận án, đối với công trình giao thông cầu bộ hành (đặc điểm hiệu quả kinh tế tài chính thấp, khả năng thu hồi vốn hạn chế, thời gian thu hồi vốn dài) thì Nhà đầu tư cần đảm bảo vốn tự có tối thiểu 24% tổng mức đầu tư của dự án (tương đương 41,769 tỷ) thì dự án mới có thể có hiệu quả kinh tế. Nếu Nhà đầu tư tư nhân có nguồn vốn tự có cao hơn thì dự án sẽ có hiệu quả kinh tế tài chính tốt hơn.

- Đảm bảo tính chuyên môn, năng lực và kinh nghiệm tham gia vào những lĩnh vực ưu tiên đầu tư theo hình thức đối tác công tư của Chính phủ. Hiện nay, hình thức đối tác công tư mới chỉ được nghiên cứu chính thức ở Việt Nam trong những năm gần đây, do vậy hệ thống chính sách cũng như các điều kiện pháp lý chưa đầy đủ để áp dụng rộng rãi mô hình này. Nhà đầu tư tư nhân khi tham gia mô hình đối tác công tư cần có lĩnh vực kinh doanh và năng lực cũng như kinh nghiệm phù hợp với các quy định về đề xuất dự án trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ.

- Đảm bảo sự cam kết, thực hiện dự án đối tác công tư trong suốt thời gian hợp đồng: các Nhà đầu tư tư nhân phải có định hướng, đường lối phát triển lâu dài phù hợp với các dự án đối tác công tư. Do đặc điểm trong lĩnh vực giao thông đô thị thường có thời gian thực hiện hợp đồng dài, từ 10-30 năm nên đối với các Nhà đầu tư tư nhân có quy mô nhỏ hoặc định hướng phát triển ngắn hạn sẽ khó tham gia hình thức đầu tư này.

- Nhà đầu tư tư nhân cần đào tạo nguồn nhân lực, cán bộ am hiểu về hình thức đối tác công tư. Mặc dù là lĩnh vực mới ở Việt Nam nhưng các nhà đầu tư phải chủ động nghiên cứu, tìm hiểu các vấn đề liên quan đến hình thức hợp tác đầu tư này và chủ động đề xuất các sáng kiến với cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện dự án. Việc chủ động đàm phán, thương thảo về các sáng kiến, chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật, nội dung thực hiện dự án là một trong những ưu điểm của hình thức đối tác công tư mà nhà đầu tư cần sử dụng ở vai trò đối tác bình đẳng thực hiện dự án. Cơ quan Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân xác định hình thức đối tác công tư chỉ có thể được thực hiện thành công khi các bên coi nhau là các đối tác bình đẳng, có trách nhiệm thực hiện dự án nhằm đạt được hiệu quả kinh tế - xã hội tốt nhất.

3.4.4. Hợp đồng dự án đối tác công tư

Việc thực hiện dự án đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị phải được thể hiện thông qua hợp đồng dự án. Vì đây là cơ sở để so sánh hình thức đối tác công tư với các hình thức hợp tác khác. Cơ quan Nhà nước ký kết hợp đồng với nhà đầu tư để xây dựng công trình giao thông đô thị nhằm đáp ứng những tiêu chuẩn, mục tiêu do cơ quan Nhà nước quy định, trong đó xác định rõ việc đóng góp nguồn lực và phân bổ rủi ro, lợi ích trong dự án. Nội dung chi tiết của các điều khoản trong hợp đồng dự án đối tác công tư phụ thuộc vào từng trường hợp, mô hình đối tác công tư cụ thể.

Hợp đồng dự án đối tác công tư là loại hợp đồng có nội dung phức tạp do thời gian thực hiện dài (10-50 năm), nhiều biến động rủi ro trong quá trình thực hiện. Vì vậy, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nên ban hành mẫu hợp đồng hoặc các văn bản hướng dẫn các nội dung chính, cần thiết trong hợp đồng nhằm tạo cơ sở cho các bên đối tác có điều kiện tham khảo và thực hiện dự án theo đúng quy định. Bên cạnh những nội dung được quy định trong

Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, hợp đồng dự án đối tác công tư cần có những nội dung chủ đạo sau:

+ Về giải thích từ ngữ: trong hợp đồng dự án nêu rõ các thuật ngữ, khái niệm để tránh hiểu lầm và phát sinh các tranh cãi trong quá trình thực hiện, như là Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, Cơ quan quản lý Nhà nước, Nhà đầu tư, Doanh nghiệp dự án, ... các thuật ngữ về quy chuẩn, tiêu chuẩn được áp dụng trong xây dựng và vận hành, khai thác công trình, các khái niệm có liên quan tới giá, chi phí; các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế tài chính (NPV, IRR...) và các chỉ tiêu về hiệu quả kinh tế - xã hội.

+ Về quản lý thời gian và tiến độ: bên cạnh việc quy định về các mốc thời gian thực hiện công việc khảo sát, thiết kế, giải phóng mặt bằng, thi công xây dựng, vận hành khai thác,... thì nội dung hợp đồng cần quy định điều kiện được gia hạn hoặc rút ngắn thời hạn tương ứng với từng trường hợp cụ thể. Trường hợp nhà đầu tư có thể rút ngắn thời gian thi công xây dựng, sớm đưa công trình giao thông đô thị vào khai thác sử dụng thì có quyền hưởng những lợi ích do việc tiết kiệm thời gian mang lại. Những thay đổi về thời gian khi thực hiện sẽ mang lại lợi ích hoặc phát sinh rủi ro ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi các bên tham gia trong dự án.

+ Về quản lý chi phí, hiệu quả kinh tế: hợp đồng dự án xác định được các chỉ tiêu về kinh tế, cơ cấu nguồn vốn, các thành phần chi phí trong dự án ở từng giai đoạn. Nhà nước không tham gia quá chi tiết vào việc quản lý chi phí mà phải giám sát việc thẩm định các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật của dự án, về việc sử dụng phần vốn đóng góp trong dự án. Đối tác tư nhân nên có quyền tự chủ về tài chính trong dự án. Hợp đồng dự án đối tác công tư cần đưa ra các mức giá sản phẩm, chi phí dịch vụ trong giai đoạn khai thác, vận hành dự án và hiệu quả kinh tế tài chính của dự án để các bên đối tác và các bên liên quan có thể kiểm soát và quản lý việc thực hiện dự án đối tác công tư.

Đối với mô hình quản lý nhượng quyền như đã phân tích trong luận án thì cần làm rõ về phương án kinh doanh, hoàn vốn và thu lợi nhuận của nhà đầu tư từ khai thác công trình trong hợp đồng dự án, như là điều kiện được phép điều chỉnh chi phí, vốn sở hữu, vốn vay,... và các biện pháp giải quyết tranh chấp. Trong dự án đối tác công tư, các bên đối tác cần thỏa thuận, quy định cụ thể về vấn đề điều chỉnh giá của từng giai đoạn sau đầu tư vì trong khoảng thời gian dài thực hiện hợp đồng, dự án sẽ bị tác động của nhiều yếu tố ảnh hưởng khác nhau. Việc chia sẻ và minh bạch trách nhiệm của các bên liên quan đến lợi nhuận, chi phí là đảm bảo sự thành công của dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư.

+ Về quản lý rủi ro: đặc điểm của hình thức đối tác công tư là chia sẻ rủi ro giữa các bên đối tác nên các quy định về trách nhiệm, quản lý rủi ro nên được quy định cụ thể trong hợp đồng dự án. Để có thể áp dụng thành công hình thức đối tác công tư thì các bên đối tác phải thống nhất được nguyên tắc quản lý rủi ro từ đó phân chia trách nhiệm một cách hợp lý, bên chịu rủi ro là bên có đủ khả năng quản lý, xử lý rủi ro và đem lại hiệu quả thực hiện cao nhất. Các loại hình rủi ro cần được xem xét trong quá trình đàm phán hợp đồng giữa các bên đối tác là: rủi ro về tài sản, rủi ro tài chính, rủi ro về pháp lý, rủi ro thiết kế, rủi ro doanh thu, rủi ro chính trị, rủi ro không được cộng đồng chấp nhận.

+ Về quản lý trong vận hành khai thác: trong hình thức đối tác công tư, Nhà nước đóng vai trò kiểm soát về chất lượng đầu ra thay cho đầu vào như hình thức đầu tư truyền thống. Do vậy hợp đồng dự án quy định rõ về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của từng bên trong việc quản lý, khai thác công trình giao thông đô thị, như là tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh của dự án. Nhà đầu tư được quyền khai thác, vận hành công trình theo từng trường hợp cụ thể tuy nhiên vẫn phải chịu sự quản lý của Nhà nước về các tiêu chuẩn,

quy phạm kỹ thuật. Các điều khoản trong hợp đồng giúp đảm bảo cung cấp dịch vụ công có chất lượng và đáp ứng yêu cầu của cộng đồng; thoả thuận về bảo trì và các thoả thuận liên quan khác như sự cố, tạm ngừng, gián đoạn,... biện pháp giải quyết trách nhiệm các bên.

+ Về cơ chế chính sách ưu đãi, hỗ trợ và đảm bảo đầu tư: trong hợp đồng thực hiện dự án đối tác công tư cần quy định thể về các ưu đãi hỗ trợ của Nhà nước, chính quyền thành phố Hà Nội trong từng giai đoạn thực hiện dự án (xây dựng, vận hành, khai thác công trình). Các chính sách ưu đãi đầu tư cần được cụ thể hoá theo phương án đề xuất (báo cáo nghiên cứu khả thi) được phê duyệt trước khi các bên ký kết hợp đồng dự án, như là chế độ ưu đãi, điều kiện, quy trình thực hiện, thời gian áp dụng các chế độ này. Trường hợp nghiên cứu của luận án, các chế độ ưu đãi có thể là ưu đãi về đất đai (thuế, phí về sử dụng đất, thuê đất, ..), nguồn vốn (nguồn vốn được hỗ trợ, vốn vay ưu đãi, mức lãi suất, thời gian, ...), các loại thuế trong quá trình đầu tư xây dựng, vận hành khai thác công trình cần được quy định cụ thể.

3.4.5. Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của các đối tác

Đào tạo và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong việc thực hiện dự án đối tác công tư là hết sức cần thiết. Hiện nay, cả đối tác Nhà nước và Tư nhân đều gặp khó khăn trong việc đảm bảo nguồn nhân lực có đủ kiến thức, chuyên môn tham gia quản lý, thực hiện dự án đối tác công tư. Theo điều tra khảo sát của luận án về năng lực cán bộ tại các Doanh nghiệp, Nhà đầu tư tư nhân cho thấy 66,7% số đơn vị được điều tra chưa có cán bộ có đủ kiến thức chuyên môn về phân tích, đánh giá dự án, cũng như hiểu biết về các thủ tục pháp lý khi thực hiện dự án đối tác công tư. Bên cạnh đó, cơ quan Nhà nước cũng thiếu nguồn cán bộ có đủ kiến thức chuyên môn, hiểu biết về dự án, quản lý dự án đối tác công tư. Do vậy, chất lượng nguồn nhân lực là một nhân tố then chốt, quyết định đến việc áp dụng thành công hình thức đầu tư này.

Mặt khác, sự khác nhau về “văn hóa doanh nghiệp” giữa Cơ quan Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân cũng ảnh hưởng đến việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư là (1) sự khác nhau về quan điểm và cách thức xử lý công việc; (2) sự khác nhau về cách thức trao đổi thông tin; (3) sự khác nhau về mục tiêu thực hiện dự án. Trong khi cơ quan Nhà nước tham gia thực hiện dự án với vai trò là hoàn thành công việc theo nghĩa vụ và trách nhiệm thì nhà đầu tư tư nhân lại thực hiện dự án với quan điểm của nhà kinh doanh, cố gắng tăng tối đa giá trị đồng tiền đầu tư. Do vậy sự khác nhau về quan điểm, mục tiêu thực hiện dự án cũng sẽ tác động đến việc ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị.

3.4.6. Nâng cao nhận thức và thông tin về đối tác công tư

Để ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư thì các bên đối tác phải có cùng nhận thức, cách hiểu về hình thức này. Một trong những khó khăn hiện nay là các bên tham gia dự án có nhận thức khác nhau về đối tác công tư do các văn bản pháp lý chưa có một định nghĩa đầy đủ về đối tác công tư (*mới chỉ có khái niệm về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*). Do vậy việc thống nhất nhận thức về đối tác công tư là hết sức quan trọng. Ngay trong luận án tiến sỹ của Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), nghiên cứu chỉ ra rằng PPP và các hình thức BOT, BT, BTO là khác nhau. Thậm chí, một số văn bản pháp lý của Chính phủ, của UBND thành phố Hà Nội cũng chưa thống nhất về khái niệm đối tác công tư, như là Nghị định 37/2015/NĐ-CP của Chính phủ, Thông tư số 10/2013/TT-BXD của Bộ Xây dựng, Quyết định số 9/2012/QĐ-UBND của thành phố Hà Nội, ...

Bên cạnh đó, kết quả khảo sát của luận án cho thấy trong khi Nhà nước vẫn còn “bị động” về việc đề xuất danh mục dự án, kêu gọi đầu tư thì nhà đầu tư lại chưa biết quy trình đề xuất dự án cũng như thông tin về đơn vị đầu mối của cơ quan Nhà nước trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư (Ban chỉ

đạo PPP của thành phố Hà Nội, Văn phòng PPP của Bộ KH&ĐT). Các nội dung liên quan đến đề xuất dự án, chi phí lập đề xuất dự án, quỹ hỗ trợ đầu tư theo hình thức đối tác công tư, ... còn thiếu rất nhiều thông tin cho các bên đối tác tham gia dự án nên việc ứng dụng hình thức này còn gặp nhiều khó khăn.

Do vậy, việc đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền là hết sức cần thiết, không những kêu gọi và thu hút được các Nhà đầu tư tư nhân tham gia thực hiện dự án mà còn nâng cao được nhận thức, kiến thức của người dân, đối tượng hưởng lợi từ dự án đối tác công tư. Việc người dân biết và ủng hộ dự án, ủng hộ sản phẩm dịch vụ công của dự án đối tác công tư cũng là một nhân tố góp phần quan trọng vào sự thành công của dự án.

3.4.7. Lộ trình thực hiện

Việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị là một giải pháp phù hợp đối với thành phố Hà Nội trong việc thu hút nguồn lực đầu tư của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, hiện nay điều kiện cơ sở pháp lý, môi trường đầu tư cũng như năng lực của các bên đối tác còn nhiều hạn chế nên luận án đề xuất việc ứng dụng hình thức đối tác công tư theo kế hoạch và lộ trình như sau:

Giai đoạn 2015-2020:

+ Hoàn thiện cơ cấu bộ máy quản lý Nhà nước về hình thức đối tác công tư: thành phố cần sắp xếp lại các Ban QLDA trên địa bàn để thành lập Cơ quan chuyên trách về đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố Hà Nội;

+ Hoàn thiện chính sách pháp lý: tập trung nghiên cứu ban hành các văn bản pháp lý về đối tác công tư, các văn bản hướng dẫn về Hợp đồng dự án đối tác công tư; Thông tư quy định chi tiết việc lựa chọn nhà đầu tư; Thông tư hướng dẫn việc sở hữu công trình giao thông đô thị; chính sách quản lý rủi ro,... Việc nhanh chóng hoàn thiện các văn bản pháp lý sẽ tạo môi trường đầu tư minh bạch, thu hút nhà đầu tư tham gia dự án đối tác công tư.

+ Phát triển nguồn nhân lực: tăng cường mở các lớp tập huấn, tuyên truyền phổ biến thông tin về hình thức đối tác công tư nhằm chuyển giao kinh nghiệm, năng lực quản lý dự án, đầu tư đối với các đối tác có liên quan trong việc thực hiện dự án.

Giai đoạn 2020-2030 và định hướng đến 2050:

+ Kiện toàn bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về hình thức đối tác công tư. Sau thời gian hoạt động thì cơ quan chuyên trách này cần được điều chỉnh bộ máy, chức năng nhiệm vụ cho phù hợp với tình hình phát triển ở từng giai đoạn;

+ Hoàn thiện các văn bản pháp lý trên cơ sở các dự án đã được triển khai trong giai đoạn 2015-2020 để đánh giá, rút kinh nghiệm nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

+ Xây dựng hệ thống thông tin dự án đối tác công tư nhằm thực hiện chuyển biến mạnh mẽ trong quản lý, cung cấp hệ thống thông tin minh bạch, thông thoáng cho việc áp dụng hình thức đối tác công tư.

3.5. Bàn luận những vấn đề nghiên cứu trong luận án

Thực tế trên thế giới, hình thức đối tác công tư được ứng dụng theo nhiều mô hình khác nhau tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội của từng nước, có nước ứng dụng thành công nhưng cũng có nước ứng dụng thất bại, vì thế giải pháp ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình phải linh hoạt, áp dụng tùy theo từng trường hợp cụ thể.

Đối với môi trường đầu tư cũng như cách thức quản lý đầu tư công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay thì *việc ứng dụng hình thức đối tác công tư còn tiềm ẩn nhiều rủi ro và khó thu hút được nhà đầu tư tham gia dự án*. Điều này được thể hiện qua 4 năm triển khai Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ vẫn chưa có một dự án đối tác công tư nào được phê duyệt thực hiện trên địa bàn thành phố Hà

Nội. Các yếu tố quyết định thành công của việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị là Bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đối tác công tư, Chính sách pháp lý và Chất lượng nguồn nhân lực đều chưa chắc chắn và vẫn còn bất cập. Trong điều kiện hiện nay ở giai đoạn đầu áp dụng hình thức đối tác công tư tại thành phố Hà Nội, Việt Nam, ba nhóm giải pháp chính được tập trung nghiên cứu là (1) Bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đối tác công tư; (2) Hoàn thiện cơ chế chính sách (tập trung vào 4 nội dung là Quy trình đề xuất dự án; Chính sách ưu đãi đầu tư; Hướng dẫn Hợp đồng đối tác công tư và Phân bổ rủi ro); (3) Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực về đối tác công tư. Đây là những vấn đề cơ bản để ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội.

3.5.1. Bộ máy quản lý Nhà nước chuyên trách về đối tác công tư

Việc thành lập Văn phòng đối tác công tư là một giải pháp quan trọng nhằm khẳng định vai trò quản lý của Nhà nước trong việc thực hiện dự án đối tác công tư. Một dự án đối tác công tư bao gồm nhiều nội dung liên quan đến các lĩnh vực khác nhau do cơ quan Nhà nước quản lý (đất đai, đầu tư, xây dựng, ...) do vậy Nhà đầu tư tư nhân không thể giải quyết được hết những thủ tục pháp lý, xung đột, vướng mắc với các cơ quan Nhà nước trong quá trình thực hiện dự án. Vì thế Văn phòng đối tác công tư với vai trò là cơ quan chuyên trách được thành lập trực thuộc UBND thành phố sẽ đóng vai trò như một đơn vị đầu mối quản lý từ phía Nhà nước giải quyết những bất cập trong quá trình ứng dụng hình thức đối tác công tư giúp đẩy nhanh tiến trình thực hiện dự án.

Từ những bất cập trong hoạt động của đơn vị kiêm nhiệm hiện nay (như Tổ công tác liên ngành PPP, Ban chỉ đạo PPP của thành phố Hà Nội) thì việc thành lập cơ quan chuyên trách, giao nhiệm vụ cụ thể sẽ giải quyết được

những vấn đề còn tồn tại, như là sự chậm trễ trong việc giải quyết công việc, hiệu quả hoạt động và mức độ phổ biến thông tin đến các bên đối tác, ... Vai trò của một tổ chức, đơn vị hoạt động kiêm nhiệm thường không hiệu quả do trách nhiệm với công việc được giao chỉ mang tính chất “thứ yếu”. Cán bộ hoạt động kiêm nhiệm thường không ưu tiên xử lý công việc theo đúng thời điểm và mức độ chuyên tâm, thời gian làm việc kém hơn nhiều so với hình thức hoạt động chuyên trách. Giải pháp thành lập Văn phòng đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố Hà Nội có chức năng nghiên cứu, tham mưu cho lãnh đạo thành phố ban hành các chính sách quản lý hình thức đối tác công tư sẽ tăng cường hiệu quả hoạt động, tăng cường khả năng và điều kiện ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tiễn. Văn phòng đối tác công tư sẽ bao gồm các cán bộ có kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực đầu tư (xây dựng, giao thông, tài chính, pháp luật,...) được sắp xếp và tổ chức lại từ các đơn vị Ban QLDA khác nhau trên địa bàn thành phố Hà Nội theo quy định của Luật Xây dựng 2014.

Trước đây, Quyết định 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ chưa đề cập đến nội dung liên quan đến cơ quan chuyên trách quản lý hình thức đối tác công tư nên trong suốt 5 năm thực hiện quy chế thí điểm, nhà đầu tư và cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đều không đề xuất thực hiện được bất cứ một dự án đối tác công tư nào. Để khắc phục bất cập đó, Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã có quy định về đơn vị đầu mối quản lý hoạt động đối tác công tư tại các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân nhưng cũng chưa giải quyết được trọn vẹn nội dung này do chưa có quy định cụ thể về việc thành lập đơn vị chuyên trách quản lý hình thức đối tác công tư. Trên thực tế UBND thành phố Hà Nội chưa quan tâm đúng mức đến việc thành lập đơn vị này. Do vậy, luận án đã nghiên cứu và đề xuất việc thành lập Văn phòng đối tác công tư được xem như là một “miếng ghép” hoàn chỉnh về bộ máy quản lý chuyên trách đối tác công tư.

Việc đề xuất cơ cấu tổ chức Văn phòng PPP Hà Nội cũng như chức năng hoạt động chính của Văn phòng đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội theo từng quá trình phát triển là hoàn toàn phù hợp với Luật Xây dựng 2014; Nghị định 24/2014/NĐ-CP ngày 4/4/2014 của Chính phủ về quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Nghị định 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 của Chính phủ về chính sách tinh giản biên chế; Quyết định 2644/QĐ-UBND ngày 16/4/2013 của UBND thành phố Hà Nội về thành lập Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư nhằm cụ thể hóa giải pháp quản lý, vai trò, trách nhiệm thực hiện của cơ quan Nhà nước khi áp dụng hình thức đối tác công tư.

Chính vì các lý do trên mà giải pháp thành lập bộ máy quản lý nhà nước chuyên trách về đối tác công tư (Văn phòng đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố Hà Nội) là hoàn toàn phù hợp về cơ sở lý luận và thực tiễn trên địa bàn thành phố Hà Nội.

3.5.2. Lựa chọn mô hình đối tác công tư

Việc lựa chọn mô hình đối tác công tư phù hợp với mục tiêu quản lý, đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị cần được xem xét và phân tích trên các khía cạnh kinh tế xã hội. Việc ứng dụng hình thức đối tác công tư phải đảm bảo hiệu quả đầu tư xây dựng công trình cũng như cung cấp các dịch vụ công có chất lượng đến cộng đồng, phục vụ người dân và xã hội. Chính vì vậy, thành phố Hà Nội và các đơn vị có chức năng đang nỗ lực nhằm giải quyết những vấn đề còn tồn tại trong công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị nhưng kết quả mang lại còn hạn chế. Thực trạng đó đặt ra câu hỏi là cần phải có giải pháp như thế nào để thay đổi cách thức quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị nhằm giải quyết những vấn đề tồn tại đang đặt ra trong giai đoạn phát triển hiện nay. Các giải pháp này phải phù hợp với đặc điểm của Thành phố trong đầu tư xây dựng.

Kết quả nghiên cứu của luận án cho thấy, việc quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị theo cách truyền thống còn nhiều bất cập vì cách thức quản lý chồng chéo, chia nhỏ các lĩnh vực, từ đó dẫn đến việc phối hợp giữa các đơn vị có liên quan (đơn vị xây dựng, đơn vị quản lý vận hành) không thực sự hiệu quả. Cùng với đó là cơ chế tài chính và trách nhiệm của đơn vị quản lý đối với công trình chưa cao nên sau một thời gian sử dụng nhiều công trình giao thông đô thị đã xuống cấp nhanh chóng.

Cơ sở lý luận và thực tiễn đã chỉ ra rằng việc gắn liền trách nhiệm của chủ thể với đối tượng quản lý trong suốt vòng đời dự án sẽ làm tăng giá trị hiệu quả đầu tư xây dựng công trình. Nhà nước với vai trò quản lý không thể giải quyết triệt để được các vấn đề giao thông đô thị bằng nguồn vốn hạn chế từ ngân sách, nguồn nhân lực giới hạn bởi biên chế và các chính sách cứng nhắc không theo kịp với tình hình của thực tiễn. Trong trường hợp ứng dụng hình thức đối tác công tư vào quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, Nhà nước sẽ tập trung vào công việc quản lý chất lượng, đặt ra các tiêu chuẩn nhằm giám sát công trình, trong khi đó Nhà đầu tư có cơ hội sử dụng nguồn vốn, kiến thức quản lý cũng như kinh nghiệm, công nghệ trong việc cung cấp dịch vụ công cho xã hội một cách hiệu quả hơn. Việc sử dụng ưu điểm của các bên tham gia dự án sẽ đảm bảo được tối ưu hóa mục tiêu đầu tư và hiệu quả kinh tế tài chính như đã phân tích ở trên.

Tùy theo đặc điểm của công trình giao thông đô thị mà hình thức quản lý đầu tư xây dựng có cách thức thực hiện khác nhau. Trong luận án, vận dụng cách tiếp cận quản lý công trình giao thông đô thị từ lý thuyết và thực tiễn, dựa trên sự phân tích những đặc điểm, điều kiện của thành phố Hà Nội (môi trường đầu tư, quan điểm và định hướng phát triển giao thông, thực trạng về quản lý công trình giao thông đô thị), tác giả đề xuất ứng dụng mô hình đối tác công tư theo hình thức nhượng quyền. Trong đó, Nhà nước

chuyển giao cho Nhà đầu tư tư nhân quyền xây dựng và vận hành công trình giao thông đô thị trong một thời gian nhất định (30 năm). Nhà nước vẫn giữ quyền sở hữu công trình và có trách nhiệm thiết lập các tiêu chuẩn, yêu cầu về kỹ thuật, công nghệ, chất lượng và điều kiện hoạt động. Vai trò của Nhà nước trong mô hình nhượng quyền của hình thức đối tác công tư là chuyển từ việc cung cấp dịch vụ (đầu tư xây dựng, quản lý công trình) sang vai trò điều tiết, quản lý và giám sát chất lượng.

Nhà đầu tư tư nhân trước khi tham gia dự án đối tác công tư sẽ cân nhắc, đánh giá tổng thể trên nhiều khía cạnh, đặc biệt là các chỉ tiêu kinh tế tài chính. Nhà đầu tư phải có cơ sở đủ tin cậy để thu hồi được vốn đầu tư đã bỏ ra trong suốt thời gian thực hiện dự án. Đặc điểm của việc áp dụng hình thức đối tác công tư theo mô hình nhượng quyền được nghiên cứu, đề xuất trong luận án là Chính quyền thành phố Hà Nội đóng góp những thế mạnh của đối tác Nhà nước, như là hỗ trợ kinh phí thực hiện dự án (20% giá trị tổng mức đầu tư), cho phép nhà đầu tư được hưởng những ưu đãi đầu tư (trong quyền hạn của thành phố) để thực hiện dự án.

Giải pháp đề xuất của luận án là việc ứng dụng hình thức đối tác công tư theo mô hình nhượng quyền trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Giá trị nghiên cứu trong luận án là giải pháp thay đổi công trình giao thông cầu bộ hành với những tồn tại, bất cập về công tác quản lý đầu tư xây dựng (chi tiết tại Phụ lục 4) thành một dự án đầu tư xây dựng hoàn thiện có chất lượng, đảm bảo các yếu tố kinh tế tài chính và tính khả thi trong thực tiễn. Từ một dự án không có tính thương mại, thành phố phải sử dụng vốn ngân sách để đầu tư xây dựng và quản lý vận hành bằng nguồn chi ngân sách thường xuyên thì khi thực hiện theo hình thức đối tác công tư (mô hình nhượng quyền) dự án có thể mang lại lợi nhuận cho nhà đầu tư. Trong thời

gian thực hiện hợp đồng dự án có thể thu hồi vốn đầu tư, mang lại lợi nhuận cho Nhà đầu tư tư nhân.

3.5.3. Lợi ích kinh tế - xã hội khi ứng dụng hình thức đối tác công tư

Việc ứng dụng hình thức đối tác công tư là một trong những giải pháp thu hút nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân trong việc chia sẻ bớt gánh nặng tài chính, trách nhiệm đầu tư xây dựng công trình cho Nhà nước. Bên cạnh đó, việc giải quyết hài hòa được lợi ích giữa Nhà đầu tư, Nhà nước và Người dân được nghiên cứu, đề xuất trong luận án đã đạt được mục tiêu nghiên cứu. Hình thức đối tác công tư giúp Nhà nước giảm gánh nặng đầu tư từ ngân sách Nhà nước, Nhà đầu tư tư nhân được quyền khai thác dịch vụ công trình cầu vượt bộ hành, Người dân được sử dụng công trình với chất lượng cao, có yếu tố thẩm mỹ và đặc biệt là an toàn khi lưu thông qua lại trên đường.

Việc đánh giá lợi ích kinh tế, xã hội của công trình giao thông cầu bộ hành khi ứng dụng quản lý đầu tư xây dựng theo hình thức đối tác công tư còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, xét trên một số tiêu chí trong khía cạnh quản lý công trình giao thông đô thị thì nghiên cứu của luận án đã đạt được những kết quả có giá trị thực tiễn như sau:

+ Giảm gánh nặng cho ngân sách Nhà nước trong việc đầu tư xây dựng, quản lý và vận hành, khai thác công trình trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng (30 năm). Nhà nước tham gia dự án đối tác công tư theo cách thức hỗ trợ một phần kinh phí (đóng góp 30% vốn đầu tư), các chính sách ưu đãi đầu tư trong quyền hạn và phạm vi của thành phố. Khi thực hiện dự án đối tác công tư Nhà nước có được hệ thống 18 công trình giao thông cầu bộ hành để phục vụ người dân đi lại an toàn trên địa bàn thành phố. Việc giảm thiểu chi phí đầu tư xây dựng từ nguồn vốn Nhà nước là hết sức thiết thực trong bối cảnh hạn chế đầu tư công như hiện nay. Đây là một trong những nội dung

nghiên cứu có ý nghĩa thiết thực của luận án về quản lý đầu tư xây dựng công trình.

+ Các công trình cầu bộ hành sẽ được Nhà đầu tư tư nhân thiết kế theo hướng thu hút người sử dụng từ yếu tố vị trí, mỹ thuật, kiến trúc, kỹ thuật và chất lượng công trình. Cầu bộ hành không chỉ là công trình với mục đích “phục vụ giao thông” mà còn là công trình kiến trúc đô thị, là điểm nhấn hay biểu tượng của đô thị [82]. Bộ mặt kiến trúc đô thị được hoàn thiện hơn do có các công trình cầu bộ hành có kiến trúc mang tính thẩm mỹ, hiện đại thay cho các khối thép thẳng đứng, thô kệch hoặc thiết kế sơ sài như các công trình hiện nay. Trên thế giới, đã có những tổ chức quốc tế phát động cuộc thi thiết kế để tìm phương án kiến trúc cho những chiếc cầu vượt bộ hành. Tạp chí quốc tế Thiết kế và Kỹ thuật Cầu (Bridge Design and Engineering Magazine) tổ chức trao giải thưởng chuyên nghiệp cho những kiến trúc sư thiết kế cầu vượt bộ hành tốt định kỳ hai năm một lần. Tên của những cây cầu có thể được đặt tên cho các kiến trúc sư hoặc Nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư xây dựng cầu. Ở Việt Nam, giải thưởng này đã được thành phố Đà Nẵng áp dụng trong những năm gần đây đối với các công trình kiến trúc đô thị nói chung.

+ Trên khía cạnh hiệu quả đầu tư, Nhà nước không những giảm được gánh nặng đầu tư từ ngân sách Nhà nước mà còn thu được lợi nhuận từ việc xã hội hóa dịch vụ từ các công trình giao thông đô thị. Nhà đầu tư tư nhân được quyền khai thác dịch vụ theo các công trình giao thông cầu bộ hành, khi dự án có lợi nhuận thì thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với cơ quan Nhà nước (đóng thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, ...). Bên cạnh đó, nhà đầu tư được quảng bá thương hiệu nên hiệu quả đầu tư của cả đối tác Nhà nước và Tư nhân đều đạt được.

+ Việc quản lý đầu tư xây dựng, khai thác hiệu quả công trình giao thông cầu bộ hành không những mang lại lợi nhuận về kinh tế cho doanh

nghiệp mà còn tạo ra việc làm cho người lao động. Góp phần ổn định xã hội và nâng cao chất lượng cuộc sống.

+ Các công trình giao thông cầu bộ hành trong đô thị giúp nâng cao điều kiện an toàn cho người đi bộ khi qua đường, giảm thiểu tai nạn giao thông, tăng cường khả năng lưu thông của phương tiện khi di chuyển trên đường, nhất là tại các vị trí trọng điểm, đông người qua lại. Bên cạnh đó, công trình cầu bộ hành đặt tại các vị trí gần trung tâm thương mại, kết nối các tòa nhà cao tầng, ... sẽ càng tăng thêm giá trị đầu tư xây dựng, hiệu quả kinh tế.

3.5.4. Cơ chế chính sách quản lý hình thức đối tác công tư

Chính sách pháp lý là công cụ quản lý Nhà nước hữu hiệu trong việc điều hành kinh tế vĩ mô nên các giải pháp nghiên cứu đề xuất liên quan đến chính sách pháp lý trong luận án vừa đáp ứng được giai đoạn ngắn hạn và dài hạn trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư. Tuy nhiên, nội dung của các chính sách có thể thay đổi phụ thuộc vào quan điểm và định hướng phát triển của Thành phố trong từng giai đoạn, do vậy các giải pháp về chính sách đề xuất chỉ mang tính cơ bản và trọng tâm.

Trong khuôn khổ luận án nghiên cứu khó có thể giải quyết hết tất cả các vấn đề liên quan đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, mà luận án chỉ xem xét đánh giá những nội dung chính và có ý nghĩa quyết định đến việc ứng dụng thành công hình thức này trong thực tế. Các chính sách về ưu đãi đầu tư được nghiên cứu đề xuất trong phương án phân tích áp dụng mô hình nhượng quyền đều được đề cập đến trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP. Mặc dù các nội dung này chưa được quy định chi tiết nhưng khả năng ứng dụng trong thực tế là hoàn toàn có cơ sở và tính khả thi rất cao khi các Thông tư hướng dẫn được ban hành giải thích rõ các ưu đãi đầu tư khi thực hiện dự án đối tác công tư.

Hiện nay các chính sách về đối tác công tư còn thiếu và chưa đồng bộ, nên việc tập trung hoàn thiện các văn bản pháp luật trong giai đoạn ngắn hạn (2015-2020) là hết sức cần thiết nhằm tạo ra hành lang thông thoáng, môi trường đầu tư hấp dẫn và thu hút được nguồn lực của các Nhà đầu tư tư nhân, ví dụ như: cần ban hành các thông tư hướng dẫn chi tiết thực hiện các Nghị định 15/2015/NĐ-CP, Nghị định 30/2015/NĐ-CP của Chính phủ; ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết thực hiện hợp đồng, về quản lý rủi ro, về năng lực của Nhà đầu tư tư nhân. Cơ quan Nhà nước cần sớm hoàn thiện hệ thống pháp lý về đối tác công tư để xây dựng môi trường đầu tư minh bạch, thông thoáng thu hút nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân cho các dự án công trình giao thông đô thị hiện nay.

Luận án đã xây dựng được cơ sở khoa học cũng như thực tiễn cần phải có những quy định pháp lý liên quan đến việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Do vậy, Chính quyền thành phố Hà Nội cần chủ động xem xét và ban hành các chính sách trong phạm vi quyền hạn của thành phố, dưới quyền hạn của Luật Thủ đô để có thể sớm vận dụng hình thức đối tác công tư vào thực tiễn.

3.5.5. Tính khả thi của đề xuất trong luận án

Nội dung ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị được luận án nghiên cứu trên cơ sở lý luận khoa học và cơ sở thực tiễn gắn liền với đặc điểm của thành phố Hà Nội. Bản chất của việc lựa chọn mô hình đối tác công tư là phù hợp với mục tiêu quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, đạt được sự hài hòa về lợi ích của các bên tham gia dự án. Việc xác định và phân bổ rủi ro, lợi nhuận phù hợp với quy định pháp lý hiện nay là điều kiện cơ bản đánh giá tính hiệu quả của dự án. Các giải pháp đề xuất về mô hình quản lý phù hợp với các nội dung sau:

+ Về bộ máy quản lý nhà nước chuyên trách về hình thức đối tác công tư được đề xuất thành lập hoàn toàn phù hợp với Luật Xây dựng (số 50/2014/QH13 ngày 18/6/2014), Luật Thủ đô và các Nghị định của Chính phủ về thành lập bộ máy quản lý Nhà nước, phù hợp với định hướng ứng dụng hình thức đối tác công tư của thành phố Hà Nội (văn bản số 2644/QĐ-UBND ngày 16/4/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội);

+ Về quy trình đề xuất thực hiện dự án đối tác công tư phù hợp với Luật Đấu thầu (số 43/2013/QH13 ngày 26/11/2013), Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015) và Nghị định về lựa chọn nhà đầu tư (số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015). Quy trình đề xuất dự án đối tác công tư đảm bảo được tính khả thi vì phù hợp với các quy định của pháp luật, lựa chọn được nhà đầu tư đảm bảo năng lực thực hiện dự án trong giai đoạn hiện nay.

+ Về cơ chế chính sách ưu đãi đầu tư: các đề xuất trong luận án hoàn toàn phù hợp với Luật Thủ đô (số 25/ 2012/QH13 ngày 21/11/2012) và Luật Quảng cáo (số 16/2012/QH13 ngày 21/6/2012), Nghị định số 181/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quảng cáo; Thông tư số 19/2013/TT-BXD ngày 31/10/2013 về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phương tiện quảng cáo ngoài trời; Các ưu đãi về chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp, tỷ lệ góp vốn hoàn toàn phù hợp với thẩm quyền của UBND thành phố Hà Nội;

+ Về hiệu quả đầu tư: được thể hiện qua giá trị tính toán các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế tài chính của dự án (chỉ tiêu NPV, IRR, r và thời hạn thu hồi vốn) được thể hiện trong luận án đã chứng minh việc thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư là có tính khả thi và hiệu quả. Nhà đầu tư tư nhân khi được trao quyền chủ động sẽ có thể khai thác hiệu quả giá trị công trình giao thông đô thị và đảm bảo các quy định pháp lý liên quan.

3.6. Đề xuất hướng nghiên cứu tiếp theo

Luận án đã nghiên cứu được các nội dung liên quan đến ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên cách tiếp cận về hình thức đối tác công tư rất đa dạng, phức tạp. Trong thời gian tới, các nghiên cứu chuyên sâu có thể tập trung tiếp tục phân tích vào một số vấn đề sau:

+ Luận án nghiên cứu đối với các công trình giao thông đô thị, trong đó tập trung phân tích đối tượng cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên hình thức đối tác công tư có thể được ứng dụng phổ biến cho các loại hình công trình khác (như là cảng biển, sân bay, đường cao tốc có/không thu phí) hoặc ở các lĩnh vực khác (nông nghiệp, y tế, giáo dục) và gắn liền với đặc điểm của địa phương cần được tiếp tục nghiên cứu. Do vậy cần có những nghiên cứu về đối tác công tư ở các công trình, lĩnh vực khác nhau.

+ Trong giai đoạn tiếp theo cần có nghiên cứu chuyên sâu, đánh giá kết quả ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tế của thành phố Hà Nội sau khi triển khai thí điểm việc thực hiện dự án đối tác công tư để có sự điều chỉnh cơ chế chính sách cho việc ứng dụng hình thức đầu tư này phù hợp với yêu cầu đổi mới của quản lý Nhà nước.

+ Luận án đã phân tích trên cơ sở lý luận, thực tiễn của các công trình giao thông đô thị và đề xuất một số giải pháp nhằm ứng dụng hình thức đối tác công tư trong thực tiễn. Tuy nhiên hình thức đối tác công tư có nhiều mô hình hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân cũng như có nhiều cách tiếp cận, các vấn đề nghiên cứu khác nhau, trong thời gian tới có thể tiếp tục nghiên cứu chuyên sâu về quản lý rủi ro, quản lý hợp đồng thực hiện dự án đối tác công tư nhằm xây dựng cơ sở lý luận, kinh nghiệm nghiên cứu thiết thực cho Nhà đầu tư và Nhà nước trong việc thương thảo hợp đồng và thực hiện dự án đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội nói riêng và Việt Nam nói chung.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Kết luận

- Việc nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội là một việc làm hết sức cần thiết và phù hợp với yêu cầu thực tiễn hiện nay. Thành phố Hà Nội đang trong quá trình đổi mới và phải đáp ứng nhu cầu rất lớn về đầu tư xây dựng hệ thống công trình giao thông đô thị nhằm tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Do nguồn vốn đầu tư từ ngân sách còn hạn chế cũng như hiệu quả đầu tư xây dựng theo hình thức đầu tư truyền thống chưa cao nên hình thức đối tác công tư được xem như là một giải pháp khắc phục những bất cập này.

- Hình thức đối tác công tư được áp dụng phổ biến trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại các nước trên thế giới theo nhiều mô hình khác nhau. Bên cạnh những dự án đối tác công tư thành công thì cũng có những dự án thất bại, nguyên nhân thất bại là do sự yếu kém về hệ thống pháp lý, cơ quan chuyên trách về đối tác công tư của Nhà nước chưa thành lập hoặc có thành lập nhưng hoạt động kém hiệu quả và môi trường đầu tư chưa minh bạch tại các nước này. Để ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội, luận án nghiên cứu đạt được các kết quả như sau:

1. Luận án điều tra khảo sát và nhận thấy sự hiểu về hình thức đối tác công tư chưa thống nhất, các bên đối tác tham gia (Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân) có cách hiểu không giống nhau và chưa đúng về hình thức đối tác công tư. Trên cơ sở phân tích các đặc điểm của sự hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, luận án đã hệ thống hóa và làm rõ khái niệm tổng quát nhưng hàm chứa đầy đủ những nội dung chính của hình thức đối tác công tư.

2. Luận án đã nghiên cứu, phân tích và đánh giá về môi trường đầu tư, điều kiện ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội. Kết quả nghiên cứu cho thấy vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập về hành lang pháp lý, bộ máy quản lý Nhà nước về đối tác công tư, cơ chế chính sách thu hút Nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án đối tác công tư. Bên cạnh đó, phần lớn các doanh nghiệp tư nhân hiện nay đều có quy mô vừa và nhỏ (về nhân lực và nguồn vốn) do đó nếu tham gia thực hiện các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị có quy mô lớn, phức tạp trong giai đoạn hiện nay là tương đối khó khăn và ít có tính khả thi.

3. Luận án đã hệ thống hóa cơ sở lý luận và thực tiễn của việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị. Nghiên cứu đặc điểm hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, bộ máy quản lý Nhà nước; đặc điểm của công trình giao thông đô thị và những kinh nghiệm quốc tế (thành công cũng như thất bại) trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư. Trên cơ sở lý luận và những bài học kinh nghiệm quốc tế để lựa chọn được mô hình đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội.

4. Luận án nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị (cầu bộ hành) theo mô hình nhượng quyền quản lý. Việc lựa chọn mô hình được phân tích trên cơ sở các chỉ tiêu kinh tế tài chính nhằm chứng minh tính khoa học và hợp lý của mô hình trong điều kiện thực tế. Luận án đã đề xuất 6 giải pháp đồng bộ về bộ máy quản lý Nhà nước, quy trình đề xuất dự án, một số chính sách pháp lý, hợp đồng đối tác công tư, giải pháp nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nhận thức về đối tác công tư và lộ trình thực hiện các giải pháp vào thực tiễn.

- Hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình giao thông đô thị là giải pháp tối ưu cho thành phố Hà Nội hiện nay. Hình thức đối tác công tư là một công cụ hữu hiệu để huy động thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển và là giải pháp tăng hiệu quả đầu tư vì sự phân chia hợp lý trách nhiệm và quyền lợi giữa khu vực công và khu vực tư theo hướng sử dụng tối ưu năng lực của mỗi bên. Để ứng dụng thành công hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị tại Hà Nội thì phải đảm bảo sự kết hợp hài hòa, đồng bộ giữa các điều kiện về bộ máy quản lý Nhà nước, hành lang pháp lý và việc phân bổ rủi ro, trách nhiệm của các bên tham gia dự án.

Kiến nghị:

- Đối với Chính phủ: cần sớm hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý, như ban hành các Nghị định hướng dẫn việc ứng dụng hình thức đối tác công tư, như là Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 32/2015/NĐ-CP của Chính phủ để đảm bảo tính pháp lý cho việc ứng dụng hình thức đối tác công tư. Nhà đầu tư tư nhân chỉ tham gia dự án đối tác công tư khi môi trường đầu tư phải minh bạch, đầy đủ tính pháp lý, đảm bảo được lợi ích đầu tư.

- Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần thiết ban hành các văn bản pháp luật hướng dẫn hồ sơ, thủ tục phê duyệt đề xuất dự án của Nhà đầu tư, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư.

- Đối với các Bộ chuyên ngành (Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng) cần xây dựng các văn bản hướng dẫn việc ứng dụng hình thức đối tác công tư theo các quy định của pháp luật, đảm bảo tính linh hoạt và ổn định về pháp lý để tạo môi trường đầu tư thuận lợi, thu hút được Nhà đầu tư tư nhân.

- Đối với Bộ Tài chính cần ban hành hướng dẫn chi tiết việc sử dụng các quỹ tài chính nhằm hỗ trợ Nhà đầu tư đề xuất dự án, cơ chế tài chính (ví dụ chính sách thuế, ưu đãi đầu tư, ...) trong giai đoạn thực hiện dự án theo

hình thức đối tác công tư. Các văn bản pháp lý này là hết sức cần thiết và sớm ban hành nhằm tạo môi trường đầu tư hấp dẫn.

- Đối với Chính quyền thành phố Hà Nội: cần chủ động thành lập Văn phòng chuyên trách về đối tác công tư trực thuộc UBND thành phố, phân công các bộ phận chịu trách nhiệm cụ thể trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn. Văn phòng chuyên trách về đối tác công tư sẽ là đơn vị quản lý nhà nước đầu mối tiếp nhận thông tin, phối hợp hỗ trợ các đơn vị chức năng có liên quan trong việc thực hiện dự án đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội đảm bảo phù hợp với các quy định của pháp luật.

- Đối với các Sở chuyên ngành trực thuộc thành phố (Sở Xây dựng, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Quy hoạch và Kiến trúc, ...) sẽ tùy theo góc độ chuyên môn và trách nhiệm quản lý cần phối hợp với Văn phòng PPP của UBND thành phố Hà Nội để giải quyết các vấn đề liên quan đến việc thực hiện dự án đối tác công tư trong thực tế, như là cấp giấy phép đầu tư xây dựng công trình, đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án, đảm bảo nguyên tắc hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân, quản lý chất lượng, kỹ thuật trong quá trình thi công, xây dựng dự án.

- Đối với các Nhà đầu tư tư nhân: cần phải chủ động hoàn thiện tổ chức bộ máy doanh nghiệp, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cũng như nội lực của doanh nghiệp khi tham gia dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

- Đối với các trường đại học, tổ chức nghiên cứu cần tiếp tục nghiên cứu chuyên sâu về hình thức đối tác công tư nhằm hoàn thiện hệ thống lý luận, thực tiễn trong việc áp dụng hình thức đầu tư này. Không chỉ bao gồm những lĩnh vực của công trình giao thông đô thị mà cần mở rộng sang lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật và các lĩnh vực đầu tư khác như là y tế, giáo dục, nông nghiệp.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Ngô Thế Vinh (2012), *Hạ tầng kỹ thuật đô thị tại Việt Nam: Một vài điều kiện áp dụng hình thức đối tác công - tư*; Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 1/2012.
2. Ngô Thế Vinh, Trần Hồng Mai (2012), *Nhìn nhận tổng quan về hình thức hợp tác công - tư*; Tạp chí Xây dựng (ISSN 0866-0762), số 5/2012.
3. Ngô Thế Vinh (2012), *Giới thiệu hình thức hợp tác công - tư trong đầu tư xây dựng tại Việt Nam*; Hội nghị khoa học cán bộ trẻ lần thứ XII, Bộ Xây dựng.
4. Ngô Thế Vinh, Nguyễn Thùy Linh (2013), *Quản lý rủi ro trong hình thức đối tác công - tư*; Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 2/2013.
5. Ngô Thế Vinh và các tác giả (2014), *Một số kinh nghiệm quốc tế về áp dụng hình thức đối tác công - tư trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đề xuất mô hình tại Việt Nam*; Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 2/2014.
6. Ngô Thế Vinh, Nguyễn Thùy Linh (2014), *Áp dụng các phương pháp tính rủi ro tài chính cho dự án xây dựng tại Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 3/2014.
7. Ngô Thế Vinh (2015), *Ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý các công trình giao thông đường bộ trên địa bàn thành phố Hà Nội: từ lý thuyết đến thực tiễn áp dụng*; Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 1/2015.
8. Ngô Thế Vinh, Nguyễn Tấn Vinh (2015), *Quản lý thực hiện hợp đồng dự án đối tác công tư ở Việt Nam trong lý luận và thực tiễn thời gian qua*, Tạp chí Kinh tế xây dựng (ISSN 1859-4921), số 2/2015.
9. Ngô Thế Vinh, Nguyễn Thị Bình Minh (2015), *Một số bất cập khi ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý công trình giao thông đô thị*, Tạp chí Khoa học Kiến trúc và Xây dựng (ISSN 1859-350X), số 18-06/2015.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), Văn bản số 215/BKHĐT-TTr ngày 13/1/2011 về kết luận thanh tra Công tác quản lý Nhà nước và triển khai thực hiện dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT tại Hà Nội.

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), Văn bản số 2043/BKHĐT-QLĐT ngày 1/4/2013 về báo cáo kết quả nghiên cứu khảo sát về đầu tư theo mô hình PPP tại Canada từ 19-28/2/2013.

3. Chính phủ (2011), Quyết định số 1081/2011/QĐ-TTg ngày 6/7/2011 về Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội thành phố Hà Nội đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.

4. Chính phủ (2011), Quyết định số 1259/2011/QĐ-TTg ngày 26/7/2011 về phê duyệt Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

5. Chính phủ (2013), Quyết định số 356/QĐ-TTg ngày 25/2/2013 về việc quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.

6. Chính phủ (2015), Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

7. Chính phủ (2015), Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn NĐT.

8. Dương Lê Vân (2013), “Quản lý vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 19/2013.

9. Nguyễn Anh Đức (2010), *Các giải pháp hoàn thiện khung pháp lý, chính sách và thể chế để mô hình hợp tác đối tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) trong lĩnh vực hạ tầng đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở Việt Nam phát huy được hiệu quả*, Luận văn Thạc sỹ, Trường Đại học Xây dựng.

10. Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), *Hình thức hợp tác Công - tư (Public Private Partnerships) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Kinh tế - 62.31.12.01, Trường Đại học kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.

11. Đoàn Minh Huấn (2012), *Nghiên cứu xây dựng cơ chế và mô hình hợp tác công - tư phục vụ quá trình phát triển kinh tế xã hội thành phố Hà Nội*, Đề tài nghiên cứu khoa học mã số 01X-10/01-2012-2, Sở Khoa học và Công nghệ, UBND thành phố Hà Nội.

12. Đinh Kiện (2010), *Nghiên cứu các giải pháp thu hút vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT*, Đề tài NCKH cấp Bộ - mã số B2008-03-05.

13. Hà Học Trạc (2011), *Từ điển Bách khoa - tập 2*, Nhà Xuất bản Từ điển bách khoa, tái bản năm 2011.

14. Hồ Thị Hương Mai (2015), *Quản lý nhà nước về vốn đầu tư trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đô thị Hà Nội*, Luận án Tiến sỹ kinh tế - Chuyên ngành quản lý Kinh tế, Học Viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

15. Nguyễn An Nhi (2013), “PPP vì sao vẫn tắc”, *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, tháng 8/2013.

16. Nguyễn Hồng Quân (2010), “Một số vấn đề phát triển đầu tư theo hình thức PPP”; *Hội thảo PPP trong phát triển hạ tầng kỹ thuật ở Việt Nam*.

17. Nguyễn Hồng Thái, Thân Thanh Sơn (2013), “PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 19/2013.

18. Nguyễn Xuân Thành (2013), “Hình thức đầu tư PPP là sự tham gia đúng nghĩa của khu vực tư nhân”, *Bài tham luận tại Hội nghị Tham vấn về cải cách thủ tục hành chính trong thực hiện dự án đầu tư*.

19. Phạm Dương Hương Thảo (2013), “Kinh nghiệm triển khai mô hình đầu tư công tư (PPP) trên thế giới để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị”, *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, số 12 (22), trang 62-69.

20. Mai Thị Thu và nnk (2013), *Phương thức đối tác công - tư: kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*. NXB Tri thức, p. 21-22.

21. UBND thành phố Hà Nội (2011), Văn bản số 81/2011/KH-UBND ngày 11/6/2011 về phát triển hạ tầng giao thông thành phố Hà Nội giai đoạn 2011-2015.

22. Zaid Ibrahim&Co (2009), “*Báo cáo về tăng cường khung thể chế và pháp lý để đẩy mạnh sự tham gia của khu vực tư nhân trong Phát triển và Đầu tư vào Cơ sở hạ tầng ngành giao thông vận tải ở Việt Nam*”.

II. Tài liệu tiếng Anh

23. AECOM Consult (2007), *Case studies of transportation public private partnerships around the world*, Final report - Work Order 05-002.

24. Ali Mohammad Mistarihi (2011), “*Managing public private partnership (PPP) infrastructure projects in Jordan*”, Doctor of Philosophy’s thesis at Griffith Univerisy, Australia.

25. Anna Ya Ni (2009), “*Managing Public Private Partnership of Transportation Infrastructure: Lessons learn from California’s SR-91*”, California State University San Bernardino, U.S.

26. Asian Development Bank (2012), *Public private partnerships Handbook*.

27. Atkin (2005), “*Update on best international practices in Public private partnership with regards to regional*”, European Bank for Reconstruction and Development policy issues.

28. Bettignies, J., & Ross, T. (2004), “*The economics of Public-Private Partnerships*”, *Canadian Public Policy*, 30 (2), p.135-154.

29. British Columbia (1999), “*Public Private Partnerships: A guide for local government*”, *Canadian Cataloguing in Publication Data*, Ministry of Municipal Affairs, p.104-105.

30. Charles Lammam, Hugh MacIntyre, Joseph Berechman (2013), “*Using Public Private Partnerships to Improve Transportation Infrastructure in Canada*”, Fraser Institute.

31. Cheng Chen, Zhengxu Wang (2009), “Public Private Partnerships in China: Making progress in a weak government environment”, China Policy Institute.

32. Daniel Loschacoff (2000), “Public Private Partnerships projects in the Netherlands”, PPP Knowledge Centre - Netherlands.

33. Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis (2004), “Public Private Partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance”, Published by Edward Elgar Publishing Limited, UK, p.42.

34. David Hall, Robin de la Motte, Steve Davies (2003), “Terminology of Public-Private Partnerships”, Public Service International Research Unit.

35. David Czerwinski, Richard Geddes (2010), “Policy issues in U.S. Transportation Public Private Partnerships: Lesson from Australia”, MINETA Transportation Institute.

36. Dieter Katz (2006), “Financing Infrastructure Projects: Public Private Partnership (PPP)”, New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/02.

37. Economist Intelligence Unit (2011), “Evaluating the environment for Public Private Partnerships in Asia Pacific: The 2011 Infrascope - Findings and Methodology”.

38. Emilia Istrate and Robert Puentes (2011), “Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units”, Brookings-Rockefeller, Project on State and Metropolitan Innovation.

39. Erik Hans Klijin (2009), “Public-Private Partnerships in the Netherlands: Policy, Projects and Lessons” Economic Affairs, Vol 29, Issue 1, p.26-32, March 2009.

40. Evans, J., & Bowman, D. (2005), “Getting the contract right”, Graeme Hodge & Carsten Greve, Eds. The Challenge of Public-Private Partnerships. Cheltenham, UK: Edward Elgar; p 62-80.

41. FICCI, Ernst&Young (2012), “Accelerating public private partnerships in India- International Experiences”, India PPP summit, p.16-38.

42. Gentry, B.S (1996), *Private Capital Flows and the Environment: Lesson from Latin America*. Yale center for Environmental Law and Policy.

43. George Owusu Afriyie (2010), *Looking at the Public Private Partnerships and the Traditional way of construction of Project*, Master thesis of The University of Agder, Norway.

44. Herbert.R, Patricia. C, Chimay J.A, Manju. P (2010), *Governance and Knowledge Management for Public Private Partnerships*, A John Wiley & Sons Ltd, Blackwell Publication.

45. HM Treasury (2012), A new approach to public private partnerships, December version, p.18.

46. Infrastructure Concession Regulatory Commission (2012), "PPP Manual for Nigeria", Federal Republic of Nigeria.

47. Jefferies, M., & McGeorge, D. (2008), "Public-private partnerships: a critical review of risk management in Australian social infrastructure projects", *Journal of Construction Procurement*, 14 (1), p 66-80.

48. JETRO (2010), "Public private Partnerships in Australia and Japan", Japan External Trade Organization, Asia and Oceania Division, Overseas Research Department.

49. Jonathan L.Gifford (2013), "U.S. Public Private Partnerships: Prospect for the future", International Transport Forum, Leipzig - Germany.

50. Li, B.Akintoye, A.Edwards & Hardcastle (2005), "The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK", *International Journal of Project Management*, 23(1), p 25-35.

51. Loay Ghazaleh (2012), "MENA PPP Projects success Framework - Regional PPP Development Strategy", Third Annual ME PPP, Qatar.

52. Marc Scribner (2011), "The limitations of public private partnerships: Recent lessons from the surface transportation and Real Estate sectors, Competitive Enterprise Institute".

53. Mark Romoff (2013), "Public Private Partnerships - The Canadian Experience", The Canadian Council for Public Private Partnerships.

54. Michael J.Garvin (2010), “Enabling Development of the Transportation Public Private Partnership Market in the United States”, *Journal of Construction engineering and management*, Vol.136, No.4

55. Martin de Jong (2008), The effectiveness of public-private partnerships in China's transport infrastructure, *Network industire Quarterly* - ISSN 1662-6176, Vol. 10, no 2.

56. Michael Spackman (2002), “Public - private partnerships: lessons from the British approach”, *Economic System*, (26), 283-301.

57. Minh, N.T.B (2002), *Foreign Direct Investment-Led Development for Better Urban Environmental Management: the Case of Ha Noi, Vietnam*, Dissertation for the degree of Doctor of philosophy in Asian Institute of Technology, Thailand.

58. Mirjam Bult-Spiering, Geert Dewulf (2006), *Strategic Issues in Public Private Partnerships: An international perspective*, Blackwell Publishing Ltd, p.16-41.

59. Mohammad Mustajab (2009), “Infrastructure Investment in Indonesia: Process and Impact”, ISBN 978-90-367-3887-3.

60. Mohammed Niyas Fathima Muneera (2012), *Public-Private Partnership (PPP) in Solid Waste Management*, Master's thesis at Norwegian University of Science and Technology, Norway.

61. OECD (2010), “Delicated public private partnerships units: A survey of institutional and governance structures”.

62. Omega Center (2010), Report Netherlands HSL-Zuid project, Center for Mega Projects in Transport and Development.

63. Pius Francis Kwaku Agyemang (2011), *Effectiveness of public private partnerships in infrastructure projects*, Thesis of Master of Science in civil engineering in the University of Texas at Arlington, US.

64. Roshana Takim, Abdul-Rahman, Ismail. R, Egbu . C.O (2008), “The acceptability of Private Fianance Initiative (PFI) Scheme in Malaysia”, *Asian Social Science*, Vol.4, No.12.

65. Rui Mu, Martin de Jong, Joop Koppenjan (2011), “The rise and fall of Public Private Partnerships in China: a path-dependent approach”, *Journal of transport geography* 19 (2011), p.794-806.

66. Sader, F (1999), *Attracting foreign Direct Investment into Infrastructure: Why is it so difficult?*, World Bank, ISBN: 978-0-8213-4602

67. Sarah Jamil (2008), “The miscellaneous desirability of public private partnerships and an approach to design an appropriate constitution”.

68. Sharon Deich (2001), “A Guide to Successful Public-Private Partnerships for Out-of-School Time and Community School Initiatives”, The Finance Project.

69. Shou Qing (2012), “Public private partnerships implementation in China”, Taking stock of PPP and PFI around the world - ACCA’s report 126;

70. Tim Philpotts (2008), “Public Private Partnerships in Canada”, The Canadian Council for Public Private Partnerships.

71. Walker, C., Smith, A.J. (1995), “Privatized Infrastructure”, American society of civil engineers, New York.

72. Weiwu Zou (2012), *Relationship Management in Public Private Partnership Infrastructure Projects*, Thesis of Doctor of Philosophy at The University of Hong Kong, Hong Kong.

73. Wong Ho Yin (2005), *A study of the application of public private partnership in transport projects*, Master thesis of Arts in Transport Policy and Planning at the University of Hong Kong, Hong Kong.

74. World Bank (2012), *Public Private Partnerships: Reference Guide*, Version 1.0.

75. Yescombe E.R (2007), *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Published by Elsevier Ltd.

76. Yosr Badran (2013), “*Risk analysis and contract management for public private partnership projects in Egypt*”, Thesis of master degree in The American University in Cairo, Egypt.

III. Các tài liệu tham khảo khác

77. BAM PPP (2012), <http://www.bamppp.com/innovations/hsl-zuuld>; (truy cập ngày 18/12/2014).

78. Đoàn Loan (2013), *Báo cáo đánh giá kết quả 5 năm thực hiện nghị quyết của Quốc hội về mở rộng địa giới hành chính thủ đô Hà Nội*, Báo điện tử vnexpress.net ngày 16/7/2013.

79. Huyền Vũ (2013), *Kinh nghiệm đầu tư theo hình thức PPP của Anh*, Báo Đầu thầu, ngày 4/9/2013.

80. Huỳnh Thế Du (2011), *Hợp tác công - tư, chiếc đũa thần?*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, ngày 13/1/2011.

81. Investment Commission of India website: <http://www.investmentcommission.in/roads.htm> (truy cập ngày 26/3/2015).

82. Khuất Tân Hưng (2007), *Cầu vượt bộ hành thiếu yếu tố thẩm mỹ* (website <http://www.ashui.com> - truy cập ngày 11/2/2015).

83. Phương Anh (2010), *Chủ động xúc tiến đầu tư theo mô hình PPP*, Báo Giao thông vận tải, ngày 3/3/2010.

84. The Canadian Council for PPP, <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project?pageid=3d067bedfe2f4677470dd6ccf64d05ed> (truy cập ngày 6/1/2015).

85. Tổng cục thống kê, website <http://www.gso.gov.vn> (truy cập ngày 16/8/2014).

86. Việt Thắng (2013), *Kinh nghiệm thực hiện dự án PPP tại Ấn Độ*, Báo Đầu thầu ngày 11/3/2013.

87. Xuân Thu (2012), *“41 công trình trọng điểm chậm tiến độ do thiếu vốn”*, Báo Lao động, ngày 23/11/2012.

88. UK rail portal <http://www.railwaypeople.com>

89. US. Department of Treasury website <http://www.fiscal.treasury.gov>

90. World Bank's website <http://www.ppp.worldbank.org> (truy cập ngày 16/8/2014).

91. Website Tài liệu trực tuyến VINA - <http://www.tailieu.vn> (truy cập ngày 14/1/2015)

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1: So sánh hình thức đầu tư truyền thống với hình thức đối tác công tư

Nội dung	Hình thức ĐTTT	Hình thức đối tác công tư
Vai trò của các bên trong việc thực hiện dự án	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà nước tự thực hiện toàn bộ dự án, hoặc thuê Tư nhân thực hiện 1 hoặc 1 vài công việc đơn lẻ trong dự án theo các hợp đồng dịch vụ. - Nhà nước đóng vai trò như “người mua sản phẩm” được cung cấp bởi Tư nhân đóng vai trò như “người bán”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà nước và Nhà đầu tư (Tư nhân) là <u>đối tác bình đẳng</u> trong quá trình thực hiện dự án. Hai bên cùng thực hiện dự án, cùng chia sẻ lợi ích và phân bổ rủi ro nhằm đạt hiệu quả đầu tư cao nhất.
Rủi ro	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà nước chịu toàn bộ các rủi ro trong quá trình thực hiện dự án. - Một số trường hợp, Nhà nước vẫn chịu rủi ro ngay cả khi thuê Tư nhân thực hiện một số phần việc trong dự án. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rủi ro dự án được phân chia cho các bên đối tác có khả năng quản lý rủi ro tốt hơn, nhằm giảm thiểu và nâng cao hiệu quả đầu tư của dự án - Rủi ro được quản lý theo ưu điểm của từng bên đối tác.
Nguồn vốn thực hiện dự án	<ul style="list-style-type: none"> - Nguồn vốn Nhà nước dưới các hình thức khác nhau (các loại vốn khác nhau hoặc tài sản, đất đai, dự án, ...). - Nhà nước phải bảo lãnh vốn hoặc vay nợ nước ngoài dẫn đến gánh nặng nợ công ngày một cao. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà đầu tư tư nhân góp vốn chủ sở hữu và huy động các nguồn vốn khác để thực hiện dự án theo thỏa thuận tại hợp đồng. - Tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư. Đối với dự án có TMĐT lớn hơn 1.500 tỷ đồng thì tỷ lệ vốn chủ sở hữu được xác định theo nguyên tắc lũy tiến từng phần.
Hợp đồng dự án	<ul style="list-style-type: none"> - Hợp đồng dịch vụ theo từng phần việc đơn lẻ trong dự án. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hợp đồng đối tác giữa Nhà nước và Tư nhân thực hiện trong suốt

Nội dung	Hình thức ĐTTT	Hình thức đối tác công tư
	<p>- Thời gian thực hiện ngắn, thường chỉ 1-3 năm.</p>	<p>thời gian thực hiện dự án.</p> <p>- Thời gian thực hiện dài, thường từ 10-50 năm.</p>
<p>Thông tin dự án</p>	<p>- Thiếu tính minh bạch do quan hệ giữa đối tác Nhà nước - Tư nhân thường được thực hiện theo cơ chế “xin-cho”.</p>	<p>- Tính minh bạch, bình đẳng và cạnh tranh trong dự án được đảm bảo tốt hơn do quy trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện công khai, rõ ràng.</p>
<p>Lựa chọn dự án</p>	<p>Áp dụng đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình hoặc cung cấp dịch vụ công cho xã hội, phục vụ cộng đồng, mục đích an sinh xã hội. Các dự án này thường có hiệu quả kinh tế tài chính thấp hoặc không hiệu quả, khó thu hồi được vốn đầu tư.</p>	<p>Áp dụng đối với các dự án có hiệu quả về kinh tế. Về lý thuyết, các dự án này thường có hiệu quả kinh tế tài chính thấp (so sánh với trường hợp Nhà nước đầu tư bằng vốn ngân sách) nhưng do sự đóng góp hỗ trợ của Nhà nước nên dự án trở nên có hiệu quả kinh tế nhất định, thu hút được nguồn vốn đầu tư của Nhà đầu tư.</p>
<p>Hiệu quả của dự án</p>	<p>Chi phí thực hiện dự án chỉ được tính toán cho quá trình chuẩn bị dự án, thiết kế và xây dựng. Sau khi dự án hoàn thành thì sẽ được giao cho cơ quan nhà nước hoặc doanh nghiệp quản lý, vận hành bằng nguồn chi thường xuyên.</p> <p>Hiệu quả đầu tư chủ yếu dựa trên chi phí xây dựng nên không phản ánh được một cách đầy đủ về chi phí toàn bộ vòng đời dự án.</p>	<p>Hiệu quả của dự án được xác định theo nguyên tắc “Tối ưu hóa vòng đời dự án”. Đó là đánh giá hiệu quả, lợi nhuận trên cơ sở tổng hợp các yếu tố từ chuẩn bị dự án, thiết kế, xây dựng, quản lý, vận hành trong suốt vòng đời của hợp đồng dự án.</p>

PHỤ LỤC 2

Tổng quan về hình thức đối tác công tư tại một số nước trên thế giới

<i>TT</i>	<i>Tên nước</i>	<i>Năm áp dụng</i>	<i>Lĩnh vực ưu tiên</i>	<i>Cơ quan có trách nhiệm về PPP</i>	<i>Văn bản pháp lý</i>	<i>Hình thức hợp đồng</i>
1	Hoa Kỳ (Mỹ)	1950	Sân bay, Đường giao thông, Nhà ở, Đường sắt, Cảng biển, Nước thải	<ul style="list-style-type: none"> - Ủy ban đường cao tốc liên bang (Federal Highway Administration) - Văn phòng hợp tác quốc gia (Department of State - Global Partnership) - Hội đồng quốc gia về đối tác công tư (National Council for PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Đạo luật về đối tác công tư theo từng bang - Bộ công cụ về đối tác công tư trong lĩnh vực giao thông vận tải 	DB, DBF, DBOM, DBFOM, DBOT, O&M
2	Canada	1980	Đường giao thông, Viễn thông, Quốc phòng, Giáo dục, Năng lượng, Môi trường, Dịch vụ công, Y tế, Hạ tầng thông tin, Tòa án, Bất động sản	<ul style="list-style-type: none"> - Ủy ban đối tác công tư Canada (Canadian Council for PPPs) - Ủy ban đối tác công tư tại từng Bang (Ontario, Québec, Alberta) - Viện đối tác công tư (Institut Pour Le Paternariat Public-Privé) 	<ul style="list-style-type: none"> - Đạo luật về Quỹ hạ tầng kỹ thuật (Canada Infrastructure Fund Act) - Từng bang, thành phố có các đạo luật riêng, như Ottawa P3 Policy (2013), Albert P3 Policy (2012), Đạo luật về hợp tác trong các dự án HTKT bang Ontario (2011), Đạo luật về hợp tác trong dự án đường cao tốc bang (1995) 	DBFM, DBF, BF

<i>TT</i>	<i>Tên nước</i>	<i>Năm áp dụng</i>	<i>Lĩnh vực ưu tiên</i>	<i>Cơ quan có trách nhiệm về PPP</i>	<i>Văn bản pháp lý</i>	<i>Hình thức hợp đồng</i>
3	Hà Lan	1986	Đường giao thông, Cầu, Đường sắt, Trường học, Cấp và Thoát nước	<ul style="list-style-type: none"> - Trung tâm kiến thức đối tác công tư (the PPP Knowledge Centre) - Bộ Môi trường và Hạ tầng kỹ thuật 	<ul style="list-style-type: none"> - Theo luật đối tác công tư của Liên minh Châu Âu (EU Rules on PPP) và Hướng dẫn 2014/23/EU của Nghị viện Châu Âu 	Không có thông tin
4	Vương quốc Anh	1979	Đường giao thông, Y tế, Giáo dục, Quốc phòng, Công nghệ thông tin, Nhà ở xã hội	<ul style="list-style-type: none"> - Ủy ban Hạ tầng kỹ thuật (Infrastructure UK) thuộc Kho bạc hoàng gia (HM Treasury) - Ủy ban Hướng dẫn pháp lý về hình thức đối tác công tư ở Bắc Ai len - Đơn vị PPP Scot len (Scotland PPP Projects) 	<ul style="list-style-type: none"> - Hướng dẫn chính sách về đối tác công tư - Tiêu chuẩn về hợp đồng sáng kiến tài chính tư nhân (phiên bản tháng 12/2012) Quản lý hợp đồng và đầu tư công - Đánh giá hiệu quả đầu tư khi sử dụng nguồn tài chính tư nhân - Hướng dẫn về tài chính trong đối tác công tư - Hướng dẫn áp dụng đối tác công tư trong HTKT - Thỏa thuận đối tác công tư trong lĩnh vực ngân sách và tài chính kế toán 	Không có quy định cụ thể

<i>TT</i>	<i>Tên nước</i>	<i>Năm áp dụng</i>	<i>Lĩnh vực ưu tiên</i>	<i>Cơ quan có trách nhiệm về PPP</i>	<i>Văn bản pháp lý</i>	<i>Hình thức hợp đồng</i>
5	Trung Quốc	1980	Đường giao thông, Cảng biển, Sân bay, Đường sắt, Điện, Viễn thông, Chất thải rắn, Cấp và thoát nước, Khí đốt (gas)	- Trung tâm đối tác công tư Trung Quốc (China Center for Public-Private Partnerships) - Đơn vị đối tác công tư Hồng Kông (Hong Kong Efficiency Unit)	- Luật Đấu thầu (1999) - Thông tư thúc đẩy hướng dẫn đầu tư Tư nhân (2001) - Đánh giá mức độ tư nhân hóa trong dịch vụ công (2002) - Quy định về nhượng quyền hoạt động trong dịch vụ công (2003)	BOT, BT, TOT
6	Ấn Độ	1991	Đường bộ, Đường sắt, Cảng, Y tế, Năng lượng, Giáo dục, Hàng không, Phát triển đô thị, Du lịch	<u>Quốc gia:</u> + Ủy ban cơ sở hạ tầng (COI) + Ban thẩm định hợp tác Nhà nước - Tư nhân (PPPAC), Bộ Tài chính <u>Tỉnh thành phố:</u> Đơn vị đối tác công tư cấp tỉnh, thành phố (9 đơn vị PPP)	- Chính sách quốc gia về đối tác công tư (India National Public Private Partnership Policy) - Hướng dẫn xây dựng, thẩm định và phê duyệt dự án PPP - Bộ công cụ PPP - Hồ sơ mẫu dự án PPP	DB, BOT, MO
7	Malaysia	1983	Đường giao thông, đường sắt, Giáo dục, Năng lượng, Giáo dục và Y tế	Đơn vị đối tác công tư (PPP Unit) thuộc Ủy ban Kế hoạch tài chính (EPU)	Không có văn bản quy định cụ thể	BOT, BOOT, BOO, MO

<i>TT</i>	<i>Tên nước</i>	<i>Năm áp dụng</i>	<i>Lĩnh vực ưu tiên</i>	<i>Cơ quan có trách nhiệm về PPP</i>	<i>Văn bản pháp lý</i>	<i>Hình thức hợp đồng</i>
8	Việt Nam	2010	Công trình giao thông; Cấp điện, cấp nước; Năng lượng; Y tế, Giáo dục, Văn hóa, Trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước và Các lĩnh vực khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.	<p><u>Trung ương:</u> Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP (do Phó Thủ tướng làm trưởng ban)</p> <p><u>Bộ:</u> Văn phòng PPP (Bộ KH&ĐT), Ban Quản lý đầu tư các dự án đối tác công tư (Bộ GTVT), Tổ công tác về đầu tư theo hình thức PPP (Bộ Xây dựng), ...</p> <p><u>Tỉnh, thành phố:</u> Ban chỉ đạo PPP (UBND thành phố Hà Nội); Phòng quản lý dự án (Văn phòng UBND thành phố Hồ Chí Minh)</p>	Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 về lựa chọn nhà đầu tư;	BOT, BTO, BT, BTL, BLT, BOO, O&M

PHỤ LỤC 3: Phân tích SWOT về môi trường đầu tư ứng dụng hình thức đối tác công tư tại thành phố Hà Nội

Luận án sử dụng phương pháp phân tích SWOT như là một công cụ hữu hiệu để đánh giá tổng quan các điều kiện của thành phố Hà Nội trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư theo 4 yếu tố chính là: Điểm mạnh, Điểm yếu, Cơ hội và Thách thức. Trên cơ sở phân tích cùng với việc so sánh đối chiếu với các nhân tố ảnh hưởng đến việc áp dụng thành công/thất bại hình thức đối tác công tư trên thế giới, luận án đánh giá tổng quan về môi trường đầu tư ứng dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội với các kết quả như sau:

<u>Điểm mạnh</u>	<u>Điểm yếu</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Thành phố Hà Nội có chủ trương, chính sách ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình trên địa bàn; - Thành phố Hà Nội đã thành lập Ban chỉ đạo PPP (hoạt động kiêm nhiệm) để giải quyết các vướng mắc trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư hiện nay. - Số lượng các doanh nghiệp, nhà đầu tư tư nhân trên địa bàn thành phố là rất lớn và có sự quan tâm nhất định đến việc tham gia các dự án đối tác công tư. - Hình thức đối tác công tư nhận được sự ủng hộ của các đơn vị, Cơ quan Nhà nước từ Trung ương đến Thành phố Hà Nội và các Nhà đầu tư. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà đầu tư tư nhân trên địa bàn thành phố có quy mô nhỏ, năng lực và nguồn lực còn hạn chế; - Hành lang pháp lý, cơ chế chính sách và các văn bản hướng dẫn về hình thức đối tác công tư chưa đầy đủ, thiếu sức hấp dẫn đối với các Nhà đầu tư tư nhân; - Chưa có đơn vị quản lý Nhà nước chuyên trách về hình thức đối tác công tư. - Thống nhất về nhận thức, cách hiểu đúng về hình thức đối tác công tư của các bên đối tác (Nhà nước, Tư nhân) trên địa bàn thành phố còn yếu.

<u>Cơ hội</u>	<u>Thách thức</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Nhiều kinh nghiệm quốc tế trong việc áp dụng thành công các dự án đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị; - Nhiều doanh nghiệp, nhà đầu tư trong và ngoài nước đều quan tâm đến việc áp dụng hình thức đối tác công tư vì những ưu điểm tốt hơn so với hình thức đầu tư truyền thống; - Nhu cầu vốn đầu tư xây dựng trong lĩnh vực giao thông đô thị là rất lớn, các Nhà đầu tư trong và ngoài nước đều rất quan tâm và mong muốn được tham gia các dự án đối tác công tư; - Nhiều học giả trên thế giới có các nghiên cứu tổng quát, chuyên sâu về hình thức đối tác công tư góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của việc ứng dụng hình thức này trong quản lý đầu tư xây dựng công trình. - Các tổ chức quốc tế, Nhà đầu tư nước ngoài rất quan tâm và mong muốn giúp đỡ Việt Nam, UBND thành phố Hà Nội trong việc nghiên cứu, hoàn thiện chính sách pháp lý về hình thức đối tác công tư. 	<ul style="list-style-type: none"> - Chưa có dự án đầu tư xây dựng nào được thực hiện theo đúng bản chất hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội. Nếu dự án thí điểm thất bại có thể làm ảnh hưởng xấu đến việc áp dụng hình thức đầu tư này trong các dự án tiếp theo; - Việc chuyển đổi từ hình thức đầu tư truyền thống sang hình thức đối tác công tư cần có sự nhận thức lớn, thấu đáo từ các bên tham gia dự án, đặc biệt là đối tác Nhà nước. - Kinh nghiệm thực tiễn trong việc ứng dụng hình thức đối tác công tư ở Hà Nội còn nhiều hạn chế nên việc nghiên cứu, ban hành các chính sách còn gặp khó khăn, thiếu cơ sở thực tiễn. - Việc thành lập Cơ quan quản lý Nhà nước chuyên trách về hình thức đối tác công tư còn gặp khó khăn do những ràng buộc về chính sách, số lượng biên chế và ngân sách nhà nước.

Từ phân tích các nhân tố theo phương pháp SWOT cho thấy khả năng ứng dụng hình thức đối tác công tư trên địa bàn thành phố Hà Nội trong thời điểm hiện nay còn gặp nhiều khó khăn, tiềm ẩn nhiều rủi ro khi thực hiện dự án là do hành lang pháp lý chưa đầy đủ và ổn định, cơ quan quản lý Nhà nước

chuyên trách về đối tác công tư chưa được thành lập và hoạt động hiệu quả; Năng lực của Nhà đầu tư tư nhân còn hạn chế nên việc tham gia các dự án có quy mô lớn sẽ gặp nhiều bất lợi; Nhận thức về hình thức đối tác công tư còn chưa thống nhất.

PHỤ LỤC 4: Phân tích hiệu quả kinh tế tài chính dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư

1. Giới thiệu về dự án

+ Tên dự án: *Dự án tăng cường an toàn giao thông (hợp phần Hà Nội) thuộc Dự án phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị Hà Nội, giai đoạn I*

+ Quy mô đầu tư: Đầu tư xây dựng 18 cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội.

+ Nguồn vốn đầu tư: Dự án sử dụng nguồn vốn NSNN với tổng vốn đầu tư là 165,195 tỷ đồng (Giá trước thuế GTGT, mặt bằng giá 2013).

+ Địa điểm xây dựng: Các cầu bộ hành của dự án được xây dựng xây dựng tại 10 tuyến phố trên địa bàn thành phố Hà Nội. Vị trí các cầu bộ hành được chi tiết ở Bảng PL 4.1.

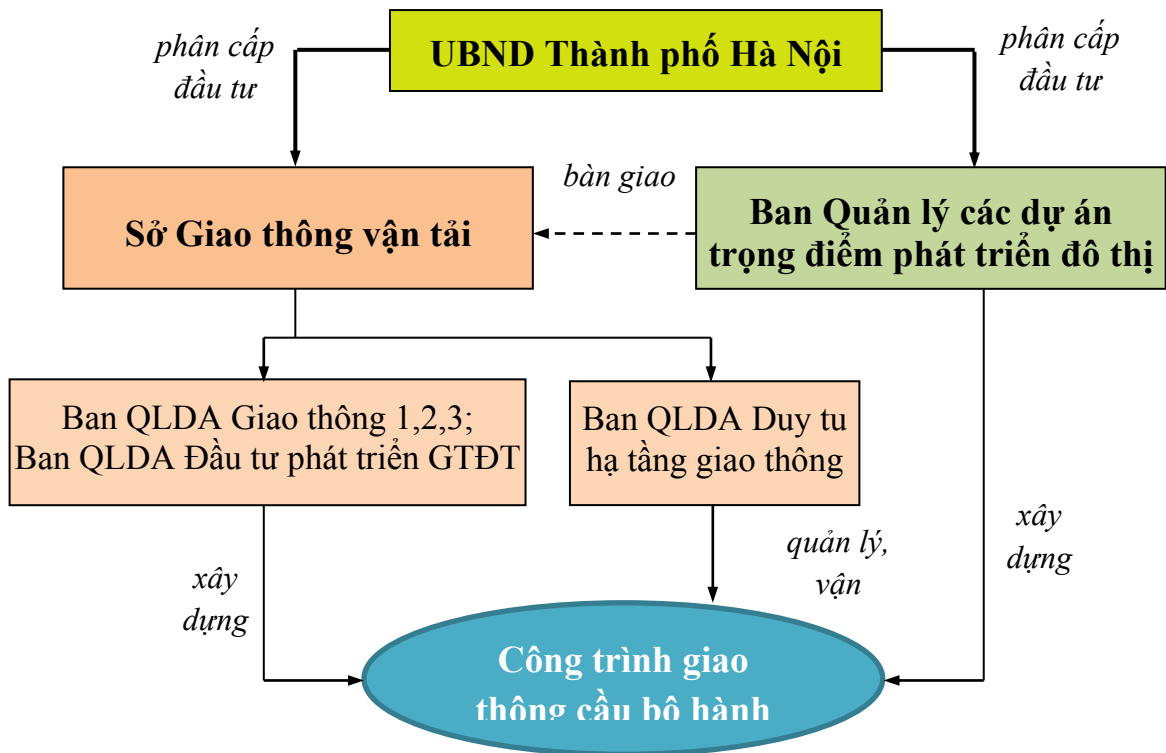
Bảng PL.4.1 Vị trí và số lượng các cầu bộ hành của dự án

TT	Tên tuyến đường	Số lượng
1	Giảng Võ - Láng Hạ	4
2	Đại Cồ Việt - Trần Khát Chân	2
3	Liễu Giai	2
4	Trần Duy Hưng	1
5	Tây Sơn	2
6	Nguyễn Trãi	1
7	Nguyễn Chí Thanh	3
8	Đào Duy Anh	1
9	Chùa Bộc	1
10	Tôn Thất Tùng	1
	Tổng cộng	18

Nguồn: Ban quản lý các dự án trọng điểm phát triển đô thị Hà Nội (2007)

2. Hình thức quản lý đầu tư xây dựng công trình

UBND thành phố Hà Nội là cấp quyết định đầu tư ủy quyền cho Ban quản lý các dự án trọng điểm phát triển đô thị (trực thuộc UBND thành phố) và Sở GTVT làm chủ đầu tư xây dựng các công trình cầu bộ hành. Trong đó, Sở GTVT phân cấp cho các Ban QLDA làm đại diện chủ đầu tư xây dựng. Các cầu bộ hành sau khi kết thúc xây dựng được bàn giao lại cho Ban QLDA Duy tu hạ tầng giao thông để quản lý vận hành. Mô hình quản lý đầu tư xây dựng các công trình cầu bộ hành được thể hiện ở hình PL 4.1.



Hình PL 4.1: Mô hình quản lý công trình cầu bộ hành

Đánh giá thực trạng quản lý ĐTXD công trình của dự án đầu tư theo hình thức ĐTTT cho thấy tồn tại một số bất cập như sau:

- Về quản lý và vận hành công trình: hiện nay trong việc quản lý vận hành hệ thống cầu vượt trong đô thị thuộc trách nhiệm của Sở GTVT Hà Nội. Mọi hoạt động của Sở do ngân sách nhà nước cấp hàng năm. Do đó, với nguồn kinh phí hạn hẹp và phụ thuộc, Sở thường xuyên bị động trong việc

thực hiện công tác quản lý, duy tu bảo dưỡng và đảm bảo an toàn vệ sinh công trình. Kết quả điều tra khảo sát thực tế cho thấy tại các cầu vượt các loại rác thải được vớt tràn lan từ đường dẫn lên đến mặt cầu và không được thu gom thường xuyên gây mất mỹ quan, ảnh hưởng môi trường đô thị (xem một số hình ảnh tại Hình PL 4.2).



Hình PL 4.2. Vấn đề vệ sinh tại các cầu bộ hành ở thành phố Hà Nội

Bên cạnh đó, việc phối hợp giữa Sở GTVT và lực lượng công an, trật tự trên địa bàn các quận, huyện trong việc quản lý các cầu bộ hành còn gặp nhiều khó khăn. Tình trạng chiếm dụng, sử dụng sai mục đích không gian dưới các cầu bộ hành ảnh hưởng đến trật tự đô thị vẫn diễn ra hàng ngày và chưa có giải pháp hiệu quả để khắc phục. Ví dụ tại cầu bộ hành trên đường Giải Phóng, Giảng Võ, ... các hộ kinh doanh nhỏ đã chiếm khoảng không

dưới chân cầu vượt để kinh doanh buôn bán (quán ăn, quán nước, ...) như hình PL 4.3.

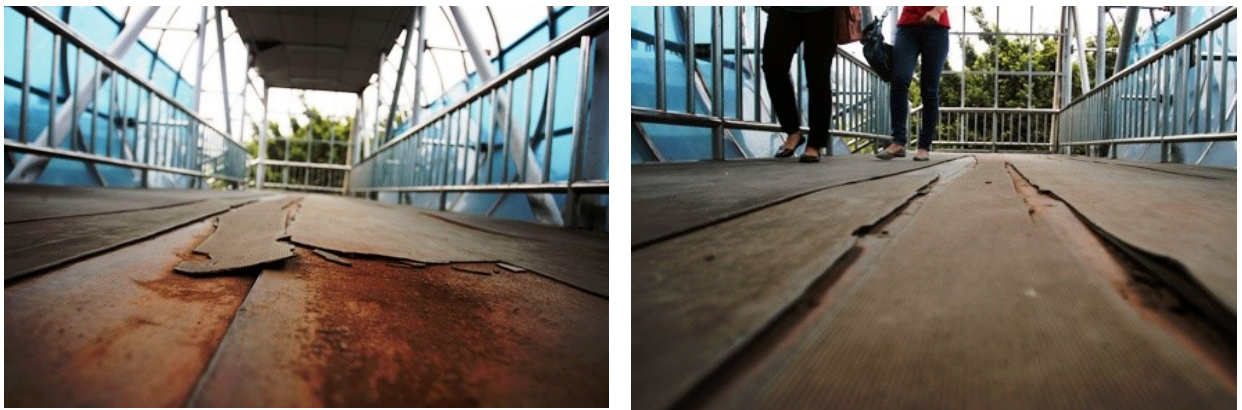


Hình PL 4.3: Sự lấn chiếm không gian bên dưới cầu bộ hành

- Về nguồn vốn xây dựng: mặc dù việc đầu tư xây dựng các công trình cầu bộ hành không đòi hỏi chi phí đầu tư lớn, tuy nhiên Chính quyền thành phố gặp nhiều khó khăn trong việc thu xếp nguồn vốn ngân sách để đầu tư xây dựng và vận hành công trình. Trong bối cảnh hạn chế đầu tư công và những khó khăn về nguồn vốn nên dự án đầu tư xây dựng phải kéo dài hơn 4 năm mới hoàn thành.

- Về chất lượng công trình: nhìn chung chất lượng xây dựng các công trình cầu bộ hành còn nhiều vấn đề bất cập. Một số cầu bộ hành mới đưa vào sử dụng những đã bị hư hỏng và cần bảo dưỡng, sửa chữa (ví dụ, một số tấm che chắn nắng/mưa bị bong, tróc, các bậc cầu thang bị hư hỏng, ...) điều này

làm cho công trình thiếu tính thẩm mỹ (hình PL 4.4). Một trong những nguyên nhân làm cho chất lượng công trình xuống cấp là sự thiếu trách nhiệm của các đơn vị liên quan trong quá trình thực hiện dự án (chủ đầu tư, nhà thầu thi công, tư vấn giám sát thi công xây dựng công trình), thiếu sự phối hợp của đơn vị quản lý khai thác vận hành công trình trong quá trình thi công xây dựng công trình.



Hình PL 4.4: Chất lượng mặt cầu của một số cầu bộ hành

- Về vị trí xây dựng: Dự án đầu tư xây dựng 18 cầu bộ hành được xây dựng tại một số vị trí chưa phù hợp với nhu cầu và lưu lượng người sử dụng công trình. Nhiều vị trí xây dựng cầu bộ hành nhưng không phát huy được hiệu quả vì nhu cầu sử dụng ít, thậm chí có lúc không có người sử dụng (cầu bộ hành trên đường Giảng Võ). Trong khi đó nhiều vị trí cần có cầu bộ hành nhưng không được xây dựng như vị trí trước cổng Trường Đại học Kiến Trúc Hà Nội trên đường Nguyễn Trãi.

- Về phối hợp giữa các đơn vị trong dự án: việc bàn giao công trình sau khi kết thúc xây dựng, hay chuyển giao trách nhiệm quản lý, vận hành công trình giữa các đơn vị có liên quan của dự án chưa đúng tiến độ theo kế hoạch. Ban QLDA trọng điểm phát triển đô thị Hà Nội là đại diện Chủ đầu tư xây dựng công trình, sau khi hoàn thành xây dựng, Ban QLDA bàn giao lại công trình cho UBND thành phố Hà Nội. Để thực hiện chức năng quản lý thì

UBND thành phố Hà Nội bàn giao lại các công trình cầu bộ hành cho Sở GTVT để quản lý theo nhiệm vụ được phân công. Theo đó, Sở GTVT bàn giao trách nhiệm quản lý, bảo dưỡng công trình cho Ban QLDA duy tu hạ tầng giao thông. Việc phân cấp quản lý và sự phối hợp giữa các đơn vị liên quan đến dự án đầu tư xây dựng và quản lý vận hành công trình giao thông đô thị hiện nay còn quá phức tạp.

Với kết quả phân tích và đánh giá thực trạng công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình cầu bộ hành của dự án nêu ở trên cho thấy công tác quản lý các công trình cầu bộ hành chưa đáp ứng được yêu cầu, chất lượng quản lý kém, còn nhiều bất cập.

3. Các phương án phân tích hiệu quả kinh tế tài chính

Căn cứ điều kiện kinh tế xã hội, định hướng phát triển của thành phố Hà Nội, căn cứ các quy định hiện hành về ĐTXD và khai thác, vận hành công trình giao thông đô thị, căn cứ số liệu thực tế của dự án ĐTXD 18 cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội nêu trên được đầu tư theo hình thức đầu tư truyền thống (ĐTTT). Luận án giả định dự án này được Chính quyền thành phố (gọi chung là Nhà nước) thực hiện đầu tư, vận hành theo hình thức đối tác công tư. Trên cơ sở các căn cứ, điều kiện giả định, Luận án đã nghiên cứu, phân tích hiệu quả kinh tế tài chính (KTTC) và đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án theo 3 phương án cơ bản.

Phương án 1-PA1: Nhà nước ĐTXD, khai thác và vận hành dự án (trong thời gian phân tích 30 năm) bằng 100% vốn ngân sách nhà nước (hình thức ĐTTT). Trong phương án này, luận án phân tích hai trường hợp có và không khai thác các dịch vụ theo công trình xây dựng.

Phương án 2-PA2: Nhà đầu tư tư nhân ĐTXD, khai thác và vận hành công trình bằng 100% nguồn vốn tư nhân. Trong phương án này sẽ phân tích theo cơ cấu vốn đầu tư (VĐT): 15% vốn tự có và 85% vốn vay từ tổ chức tín

dụng thương mại (theo quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ).

Phương án 3-PA3: Nhà nước và Nhà đầu tư tư nhân cùng góp vốn thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư (mô hình nhượng quyền). Trong phương án này sẽ phân tích theo tỷ lệ vốn góp hỗ trợ của Nhà nước

- PA3-1: Nhà nước hỗ trợ 20% VĐT, Nhà đầu tư tư nhân đóng góp 80% VĐT (bao gồm cả lãi vay xây dựng); và
- PA3-2: Nhà nước hỗ trợ 30% VĐT, Nhà đầu tư tư nhân đóng góp 70% VĐT (bao gồm cả lãi vay xây dựng)

Trong số vốn của Tư nhân thì 30% là vốn tự có và 70% vốn vay từ tổ chức tín dụng thương mại. Tư nhân sẽ khai thác các dịch vụ theo công trình xây dựng (ví dụ như là quảng cáo thương hiệu của doanh nghiệp, khai thác tiện ích không gian dưới cầu vượt) để chi trả chi phí vận hành dự án và thu hồi VĐT đã bỏ ra. Trong quá trình thực hiện dự án Nhà nước sẽ hỗ trợ chính sách ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp (theo Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/11/2013 của Chính phủ).

Các phương án đều được phân tích theo phương pháp giá trị đồng tiền (Value of Money) để so sánh hiệu quả KTTC của dự án đối tác công tư. Kết quả phân tích các phương án được thể hiện qua các chỉ tiêu kinh tế tài chính (NPV, IRR, r, Thời hạn thu hồi vốn).

4. Kết quả phân tích hiệu quả kinh tế tài chính

4.1. Phương án 1- Nhà nước đầu tư

PA1-1: phương án Nhà nước đầu tư dự án bằng 100% vốn ngân sách nhà nước, không khai thác dịch vụ theo các công trình cầu bộ hành, Nhà nước chi 165,195 tỷ đồng ĐTXD (trước thuế GTGT) và sẽ phải thành lập 1 đơn vị khai thác, vận hành các cầu bộ hành (thực hiện các công việc quản lý cầu, dọn vệ sinh, sửa chữa, duy tu bảo dưỡng cầu, ...) với kinh phí bình quân mỗi năm gần 2 tỷ đồng (59,67 tỷ đồng/30 năm) và không có khả năng thu hồi VĐT.

PA1-2: phương án Nhà nước đầu tư dự án bằng 100% vốn ngân sách nhà nước (165,195 tỷ đồng ĐTXD dự án), sau khi đầu tư xây dựng công trình thì Nhà nước khai thác dịch vụ theo các công trình cầu bộ hành như giả thiết kinh doanh ở PA2 và PA3. Hiệu quả khai thác tiện ích từ công trình sẽ trang trải chi phí vận hành hàng năm và thu hồi vốn đầu tư. Kết quả phân tích tính toán các chỉ tiêu KTTC của dự án như sau:

- + Giá trị NPV: 161,099 tỷ đồng (NPV>0)
- + Giá trị IRR: 5,11% (IRR> r với r = 0%)
- + Thời hạn thu hồi vốn: 13,01 năm

Với phương án phân tích này thì dự án có hiệu quả KTTC, tuy nhiên dự án không phù hợp với quan điểm và nguyên tắc tính toán vì trường hợp nghiên cứu được đặt trong bối cảnh hạn chế đầu tư công. Nhà nước thiếu vốn đầu tư xây dựng công trình.

4.2. Phương án 2 - Tư nhân đầu tư

Để tính toán các chỉ tiêu hiệu quả KTTC của PA2, một số căn cứ, điều kiện và các giả thiết để tính toán được áp dụng như sau:

- *Nguồn vốn và cơ cấu*: Nhà đầu tư tư nhân đầu tư 100% VĐT dự án (175,657 tỷ đồng) (trước thuế GTGT) với cơ cấu vốn là 15% vốn tự có và 85% vốn vay các tổ chức tín dụng thương mại, lãi suất vay vốn là 10%/năm (theo Ngân hàng Vietcombank tháng 4/2015).

- *Đồng tiền sử dụng trong tính toán*: đồng tiền nội tệ (tiền Việt Nam - VNĐ)

- *Thời gian phân tích dự án*:

+ Thời gian xây dựng dự án dự kiến 1,5 năm (18 tháng). Thời gian khởi công xây dựng tháng 1/2013 và dự kiến hoàn thành đưa vào sử dụng từ tháng 7/2014.

+ Tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư: 20%; 35%; và 45% (6 tháng/kỳ).

+ Thời gian phân tích: 30 năm, từ tháng 7/2014 đến 2043.

- *Phương án kinh doanh và doanh thu của dự án*

Công trình cầu bộ hành sau khi kết thúc xây dựng và đưa vào khai thác vận hành sẽ được phép khai thác dịch vụ quảng cáo ở trong cầu vượt (hình PL 3.5), tại những vị trí phù hợp với quy định của Luật Quảng cáo số 16/2012/QH13. Khảo sát thực tế của luận án đối với 18 cầu trên địa bàn thành phố Hà Nội và tổng hợp số liệu, tính trung bình diện tích quảng cáo tại mỗi cầu bộ hành là 50m²/cầu. Đơn giá quảng cáo ngoài trời được tham khảo theo đơn giá bình quân trên thị trường thành phố Hà Nội (1,28 tr.đ/m²/tháng - Hợp đồng số 26/2015/HĐ/HBA-BSTVN ngày 21/1/2015 của công ty CP Nội thất và Quảng cáo Hưng Bình).



Hình PL 4.5: Khai thác không gian bên trong công trình cầu bộ hành

Bên cạnh đó, Nhà đầu tư tư nhân được phép khai thác các tiện ích kèm theo công trình giao thông cầu bộ hành, như là đặt tên Nhà đầu tư cho các cầu vượt để quảng bá thương hiệu, khai thác khoảng không gian dưới cầu bộ hành để kinh doanh bán hàng có điều kiện trong những thời gian phù hợp (thời gian Trung Thu, thời gian Tết hoặc cho thuê bán vé xe buýt, ...). Trên thực tế, luận án đã khảo sát và điều tra thực tế đối với 18 cầu bộ hành cho thấy có 11 cầu có đủ điều kiện để đặt các ki ốt kinh doanh bán hàng (hình PL 4.6). Đơn giá

cho thuê ki ốt bán hàng là đơn giá bình quân trên thị trường thành phố Hà Nội (20 tr.đ/tháng/cầu).



Hình PL 4.6: Khai thác không gian dưới gầm cầu thang của cầu bộ hành
(Ảnh chụp tại cầu bộ hành Giảng Võ ngày 9/2/2015)

- *Kế hoạch khai thác dịch vụ công trình*: giả thiết hệ số khai thác 70% (năm thứ 1), 80% (năm thứ 2) và từ năm thứ 3 trở đi đạt 90%.

- *Một số điều kiện khác*:

a. Chi phí vận hành: bao gồm chi phí vận hành hàng năm và chi phí khấu hao tài sản cố định (TSCĐ).

a.1. Chi phí vận hành hàng năm: chi phí chi trả (i) Chi phí tiền lương cho cán bộ trực tiếp và gián tiếp (tiền lương cơ bản, mức đóng bảo hiểm theo quy định hiện hành (Nghị định 103/2014/NĐ-CP ngày 11/11/2014 về mức tiền lương tối thiểu vùng đối với người lao động), (2) Chi phí quản lý doanh nghiệp (dự kiến 10% tổng chi phí tiền lương), (3) Chi phí khác (tiền điện, nước, điện thoại, Internet,) (dự kiến 5% tổng chi phí tiền lương).

a.2. Chi phí khấu hao TSCĐ: cách tính khấu hao và thời hạn tính khấu hao công trình XD được tính theo Thông tư số 45/2013/TT-BTC ngày

25/04/2013 của Bộ Tài chính quy định về chế độ quản lý, sử dụng và trích khấu hao TSCĐ. Thời gian tính khấu hao cho công trình XD là 30 năm; còn các khoản chi phí khác được tính khấu hao trừ dần trong 10 năm. Tính khấu hao theo phương pháp khấu hao đều.

a.3. Các chi phí khác: chi phí duy tu bảo dưỡng, sửa chữa thường xuyên hàng năm được tính: bằng 0,1% của giá trị XD tính từ năm thứ 4 trở đi (năm thứ 5: 7,78 tr.đ/cầu/năm; năm thứ 10: 8,17 tr.đ/cầu/năm,..);

- Chi phí sửa chữa lớn công trình XD dự kiến 10 năm 1 lần với giá trị bằng 0,7% giá trị XD công trình.

- *Thuế và nghĩa vụ tài chính*: Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) được xác định theo các quy định (Điều 15 và 16, Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/11/2013 của Chính phủ về Quy định chi tiết và hướng dẫn Luật thuế thu nhập doanh nghiệp).

- *Lãi vay và kế hoạch trả nợ*: lãi vay vốn cố định là 10%/năm, trả trong 12 năm. Vay vốn bổ sung với lãi suất: 10%/năm trả trong 5 năm (nếu có).

- *Điều kiện khác*: Mức biến động giá đầu vào và giá đầu ra của PA phân tích là ở mức 5%/5 năm. Tất cả các giá trị của đơn giá, phí, chi phí đầu vào và chi phí đầu ra đưa vào trong phân tích tính toán đều được lấy theo giá trị trước thuế giá trị gia tăng (VAT). Do đó trong tính toán phân tích KT- TC không xét đến thuế giá trị gia tăng.

Tỷ suất chiết khấu: Tỷ suất chiết khấu (r) được tính trên cơ sở bình quân gia quyền lãi suất vay và cơ cấu nguồn VĐT của DA.

- *Kết quả phân tích của các chỉ tiêu hiệu quả KTTC là*:

- Chỉ tiêu NPV : -34,698 tỷ đồng

- Chỉ tiêu IRR : 6,07% ($r=8,5\%$)

- Thời gian thu hồi vốn: Không có khả năng thu hồi vốn

Từ kết quả phân tích cho thấy, nếu Nhà đầu tư tư nhân bỏ vốn 100% để thực hiện DA ĐTXD các cầu bộ hành trên địa bàn Thành phố Hà Nội, mặc dù

đã được Nhà nước áp dụng chính sách ưu đãi thuế TNDN, nhưng dự án vẫn không có tính khả thi và dự án không có hiệu quả ($NPV < 0$, $IRR < r$).

4.3 Phương án 3 - hình thức đối tác công tư

Giữ nguyên các số liệu, dữ liệu, các giả thiết và điều kiện tính toán, chính sách ưu đãi của Nhà nước như ở PA2, giả thiết dự án ĐTXD 18 công trình cầu bộ hành được đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Phương án này được phân tích theo 2 phương án về tỷ lệ hỗ trợ vốn của Nhà nước (20% và 30% VĐT). Trong số VĐT của Tư nhân thì có 30% vốn tự có và 70% vốn vay thương mại.

Kết quả phân tích, tính toán theo PA 3-1:

- Nguồn VĐT: 170,123 tỷ đồng (Nhà nước hỗ trợ 20%: 33,039 tỷ đồng; tư nhân 80%: 137,084 tỷ đ., trong đó 30% vốn tự có, 70% vốn vay)
- Chỉ tiêu NPV: 17,947 tỷ đồng
- Chỉ tiêu IRR: 6,61 % ($r=5,60\%$)
- Thời gian thu hồi vốn: > 30 năm (Nhà đầu tư không có khả năng thu hồi VĐT trong thời gian phân tích 30 năm).

Kết quả phân tích, tính toán theo PA 3-2:

- Nguồn VĐT: 169,352 tỷ đồng ((Nhà nước hỗ trợ 30%: 49,558 tỷ đ; tư nhân 70%: 119,794 tỷ đ., trong đó 30% vốn tự có, 70% vốn vay)
- Chỉ tiêu NPV: 34,823 tỷ đồng
- Chỉ tiêu IRR: 6,72 % ($r=4,90\%$)
- Thời gian thu hồi vốn: 29,47 năm (Nhà đầu tư có khả năng thu hồi VĐT đã bỏ ra). (chi tiết xem các Bảng tính toán kèm theo)

Như vậy, với kết quả tính toán ở trên của các phương án phân tích, cho thấy nếu dự án ĐTXD các cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội muốn có sự tham gia của khu vực tư nhân và được đầu tư theo hình thức đối tác công tư thì cần có sự hỗ trợ vốn của Nhà nước (ít nhất là 30% VĐT) và được áp dụng chính sách ưu đãi thuế TNDN hiện hành (Nghị định 218/2013/NĐ-

CP) thì dự án đầu tư có hiệu quả về KTTC ($NPV > 0$, $IRR > r$, và Nhà đầu tư tư nhân có thể thu hồi được vốn đầu tư đã bỏ ra).

Đồng thời đối với từng phương án có phân tích độ nhạy với sự thay đổi của các đại lượng tính toán (thay đổi tỷ lệ góp vốn, biến động giá, chính sách ưu đãi, thay đổi đơn giá đầu ra (giá quảng cáo sản phẩm, giá cho thuê chỗ kinh doanh, ...) để lựa chọn phương án cơ bản tốt nhất.

Bảng PL 4.2: Tổng mức đầu tư dự án Đầu tư xây dựng 18 cầu bộ hành trên địa bàn thành phố Hà Nội

PA 4-1 - Phương án thực hiện theo hình thức đối tác công tư

Đơn vị tính: đồng

STT	KHOẢN MỤC CHI PHÍ	GIÁ TRỊ XÂY LẮP TRƯỚC THUẾ	THUẾ VAT	TỔNG CỘNG
1	Chi phí xây dựng	133.327.111.338	13.332.711.134	146.659.822.472
2	Chi phí Quản lý dự án	1.793.257.114	-	1.793.257.114
3	Chi phí Tư vấn đầu tư xây dựng	5.433.483.215	543.348.321	5.976.831.536
4	Chi phí khác	9.623.611.118	962.361.112	10.585.972.230
5	Chi phí giải phóng mặt bằng	-	-	-
6	Chi phí dự phòng	15.017.746.279	1.501.774.628	16.519.520.907
7	Cộng	165.195.209.069	16.340.195.195	181.535.404.259
8	Lãi vay trong thời gian XD	4.157.412.762	415.741.276	4.573.154.038
9	TỔNG CỘNG	169.352.621.831	16.755.936.471	186.108.558.297

Bảng PL 4.3: Chi phí lãi vay trong thời gian xây dựng

TT	Nội dung	Vốn trước thuế VAT (đồng)	Năm thứ 1		Năm thứ 2	Tổng vay	Tổng lãi
			6 Tháng lần 1	6 Tháng lần 2	6 tháng lần 1		
I	Nguồn vốn thực hiện dự án	165.195.209.069					
II.1	Tỷ lệ huy động vốn (%)	100%	20.00%	35.00%	45.00%		
II.2	Vốn cần giải ngân	165.195.209.069	33.039.041.814	57.818.323.174	74.337.844.081		
1	Vốn Nhà nước: 30%	49.558.562.721	24.779.281.360	24.779.281.360			
2	Vốn tư nhân: 70% trong đó:	115.636.646.348					
	Vốn tự có, 30%	34.690.993.905	8.259.760.453	26.431.233.451			
	Vốn vay, 70%	80.945.652.444		6.607.808.363	74.337.844.081		
II.3	Lãi vay trong thời gian XD						
1.1	Vay đợt 1: Lãi suất vay (0,833%/tháng)			6.607.808.363		6.607.808.363	
1.2	Chi phí lãi vay lần 1			110.130.139	330.390.418		440.520.558
2.1	Vay đợt 2: Lãi suất vay (0,833%/tháng)				74.337.844.081	74.337.844.081	
2.2	Chi phí lãi vay lần 2				3.716.892.204		3.716.892.204
	Cộng					80.945.652.444	4.157.412.762

Bảng PL 4.4: Khấu hao tài sản cố định

Khoản mục chi phí	Giá trị tính khấu hao, triệu đ	Thời hạn khấu hao, năm	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Công trình xây dựng	146,660	30	2,444	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889
Các chi phí khác	22,693	10	1,135	2,269	2,269	2,269	2,269	2,269	2,269	2,269	2,269	2,269	1,135				
Cộng	169,353		3,579	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	6,023	4,889	4,889	4,889	4,889

Khoản mục chi phí	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	Tổng giá trị khấu hao	Giá trị còn lại	Tổng giá trị TS
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
Công trình xây dựng	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	144,215	2,444	146,660
Các chi phí khác																22,693		22,693
Cộng	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	166,908	2,444	169,353

Bảng PL 4.5: Tổng hợp thu nhập hoạt động của dự án

TT	Nội dung	Năm vận hành									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Tổng doanh thu	5,762	13,171	14,818	14,818	15,558	15,558	15,558	15,558	15,558	16,336
2	Tổng chi phí	716	1,432	1,432	1,565	1,644	1,644	1,644	1,644	1,644	2,659
3	Thu nhập hoạt động	5,046	11,739	13,386	13,252	13,915	13,915	13,915	13,915	13,915	13,677
4	Khấu hao tài sản cố định	3,579	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158	7,158
5	Thu nhập sau khấu hao	1,467	4,581	6,228	6,094	6,757	6,757	6,757	6,757	6,757	6,519
6	Trả lãi vay	4,255	8,156	7,447	6,737	6,028	5,319	4,610	3,901	3,191	2,482
7	- Lãi vay vốn đầu tư	4,255	8,156	7,447	6,737	6,028	5,319	4,610	3,901	3,191	2,482
8	- Lãi vay ngắn hạn										
9	Thu nhập trước thuế	-2,788	-3,575	-1,219	-643	729	1,438	2,147	2,856	3,566	4,037
10	Thuế TNDN									178	202
11	Lợi nhuận ròng	-2,788	-3,575	-1,219	-643	729	1,438	2,147	2,856	3,387	3,835
12	Lợi nhuận ròng và khấu hao	791	3,583	5,939	6,515	7,887	8,596	9,305	10,014	10,545	10,993

Bảng PL 4.5: Tổng hợp thu nhập hoạt động của dự án (tiếp)

TT	Nội dung	Năm vận hành									
		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	Tổng doanh thu	16,336	16,336	16,336	16,336	17,153	17,153	17,153	17,153	17,153	18,011
2	Tổng chi phí	1,726	1,726	1,726	1,726	1,812	1,812	1,812	1,812	1,812	2,836
3	Thu nhập hoạt động	14,611	14,611	14,611	14,611	15,341	15,341	15,341	15,341	15,341	15,175
4	Khấu hao tài sản cố định	6,023	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889
5	Thu nhập sau khấu hao	8,587	9,722	9,722	9,722	10,452	10,452	10,452	10,452	10,452	10,286
6	Trả lãi vay	1,773	1,064	355							
7	- Lãi vay vốn đầu tư	1,773	1,064	355							
8	- Lãi vay ngắn hạn										
9	Thu nhập trước thuế	6,814	8,658	9,367	9,722	10,452	10,452	10,452	10,452	10,452	10,286
10	Thuế TNDN	341	433	468	972	1,045	2,613	2,613	2,613	2,613	2,572
11	Lợi nhuận ròng	6,474	8,225	8,899	8,750	9,407	7,839	7,839	7,839	7,839	7,715
12	Lợi nhuận ròng và khấu hao	12,497	13,114	13,788	13,638	14,296	12,728	12,728	12,728	12,728	12,603

Bảng PL 4.5: Tổng hợp thu nhập hoạt động của dự án (tiếp)

TT	Nội dung	Năm vận hành									
		21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
1	Tổng doanh thu	18,011	18,011	18,011	18,011	18,911	18,911	18,911	18,911	18,911	19,857
2	Tổng chi phí	1,903	1,903	1,903	1,903	1,998	1,998	1,998	1,998	1,998	3,031
3	Thu nhập hoạt động	16,108	16,108	16,108	16,108	16,914	16,914	16,914	16,914	16,914	16,826
4	Khấu hao tài sản cố định	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889	4,889
5	Thu nhập sau khấu hao	11,219	11,219	11,219	11,219	12,025	12,025	12,025	12,025	12,025	11,937
6	Trả lãi vay										
7	- Lãi vay vốn đầu tư										
8	- Lãi vay ngắn hạn										
9	Thu nhập trước thuế	11,219	11,219	11,219	11,219	12,025	12,025	12,025	12,025	12,025	11,937
10	Thuế TNDN	2,805	2,805	2,805	2,805	3,006	3,006	3,006	3,006	3,006	2,984
11	Lợi nhuận ròng	8,415	8,415	8,415	8,415	9,019	9,019	9,019	9,019	9,019	8,953
12	Lợi nhuận ròng và khấu hao	13,303	13,303	13,303	13,303	13,907	13,907	13,907	13,907	13,907	13,842

Bảng PL 4.6: Các chỉ tiêu kinh tế tài chính của dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư (tiếp)

TT	Các chỉ tiêu	Năm vận hành									
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
		10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
I	Chi phí										
1	Tài sản cố định										
1.1	Vốn đầu tư										
1.2	Vốn tái đầu tư										
2	Thuế TNDN	202	341	433	468	972	1,045	2,613	2,613	2,613	2,613
	Tổng chi phí	202	341	433	468	972	1,045	2,613	2,613	2,613	2,613
II	Lợi ích										
1	Thu nhập hoạt động	13,677	14,611	14,611	14,611	14,611	15,341	15,341	15,341	15,341	15,341
2	Giá trị còn lại										
	Tổng lợi ích	13,677	14,611	14,611	14,611	14,611	15,341	15,341	15,341	15,341	15,341
III	Dòng lợi ích chi phí	13,475	14,270	14,178	14,142	13,638	14,296	12,728	12,728	12,728	12,728
IV	Dòng lợi ích chi phí cộng dồn	- 43,058	-28,788	-14,611	-468	13,170	27,466	40,194	52,922	65,650	78,378

Bảng PL 4.6: Các chỉ tiêu kinh tế tài chính của dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư (tiếp)

TT	Các chỉ tiêu	Năm vận hành										
		2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043
		20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
I	Chi phí											
1	Tài sản cố định											
1.1	Vốn đầu tư											
1.2	Vốn tái đầu tư											
2	Thuế TNDN	2,572	2,805	2,805	2,805	2,805	3,006	3,006	3,006	3,006	3,006	2,984
	Tổng chi phí	2,572	2,805	2,805	2,805	2,805	3,006	3,006	3,006	3,006	3,006	2,984
II	Lợi ích											
1	Thu nhập hoạt động	15,175	16,108	16,108	16,108	16,108	16,914	16,914	16,914	16,914	16,914	16,826
2	Giá trị còn lại											2,444
	Tổng lợi ích	15,175	16,108	16,108	16,108	16,108	16,914	16,914	16,914	16,914	16,914	19,270
III	Dòng lợi ích chi phí	12,603	13,303	13,303	13,303	13,303	13,907	13,907	13,907	13,907	13,907	16,286
IV	Dòng lợi ích chi phí cộng dồn	90,981	104,284	117,587	130,891	144,194	158,101	172,009	185,916	199,823	213,731	230,017

PHỤ LỤC 5

Phiếu điều tra khảo sát về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

II. THỰC TRẠNG VỀ HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ

6. Theo Anh/Chị, hình thức đối tác công tư có phải là hình thức đầu tư BOT, BT, BTO đã và đang được áp dụng tại Việt Nam hiện nay không?

- Các hình thức này khác nhau Các hình thức này là một

7. Qua thông tin mà Anh/Chị thu thập được, ở Việt Nam đã có dự án nào được thực hiện (dự án hoàn thành) theo hình thức đối tác công tư hay chưa?

- Chưa có dự án nào
 Đã có dự án (vui lòng cung cấp thông tin về tên dự án/địa phương thực hiện):

.....

8. Theo Anh/Chị, đầu tư theo hình thức đối tác công tư có những ưu điểm gì so với hình thức đầu tư truyền thống?

- Tiết kiệm chi phí xây dựng
 Giảm gánh nặng ngân sách Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình
 Thời gian xây dựng công trình được rút ngắn
 Phân chia rủi ro cho các bên đối tác (Nhà nước, Tư nhân) hợp lý làm cho hiệu quả dự án cao hơn
 Chất lượng công trình tốt hơn so với các hình thức đầu tư truyền thống
 Ưu điểm khác:

.....

9. Theo Anh/Chị, đầu tư theo hình thức đối tác công tư có những nhược điểm, hạn chế gì so với hình thức đầu tư truyền thống?

- Khó khăn trong việc đàm phán hợp đồng
 Thời gian hợp đồng kéo dài, tính rủi ro thực hiện dự án cao;
 Nhà nước khó kiểm soát được chi phí khai thác, vận hành công trình của Nhà đầu tư tư nhân làm cho phí sử dụng dịch vụ cao
 Nhược điểm khác:

.....

10. Theo Anh/Chị, hình thức đối tác công tư có thể ứng dụng trong giai đoạn nào của dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị?

- Giai đoạn xây dựng Giai đoạn vận hành Toàn bộ dự án
 Khác:

11. Theo Anh/Chị, nguyên nhân nào tác động làm cho hình thức đối tác công tư chưa được áp dụng phổ biến tại thành phố Hà Nội, Việt Nam?

- Thiếu văn bản pháp lý, hướng dẫn về đối tác công tư (Luật, Nghị định....)
- Các văn bản về PPP bị chồng chéo, khó khăn trong việc áp dụng
- Các cơ chế chính sách khuyến khích việc áp dụng hình thức đối tác công tư chưa rõ ràng, thiếu cụ thể
- Thành phố Hà Nội thiếu đơn vị chuyên trách về đối tác công tư
- Nguyên nhân khác:

12. Theo quan điểm cá nhân của Anh/Chị, đầu tư theo hình thức đối tác công tư có thể áp dụng trong quản lý công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội được không?

- Có thể áp dụng được ngay
- Có thể áp dụng trong tương lai gần
- Khó áp dụng, không khả thi trong thực tế

13. Đối với Nhà đầu tư tư nhân/Doanh nghiệp xây dựng:

13.1. Doanh nghiệp của Anh/Chị có sẵn sàng tham gia dự án theo hình thức đối tác công tư trong đầu tư xây dựng và quản lý công trình giao thông đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội hay không?

- Có
- Không, lý do:

13.2. Anh/Chị có biết nếu Doanh nghiệp muốn thực hiện dự án đối tác công tư thì đơn vị nào của thành phố Hà Nội là đơn vị đầu mối tiếp nhận thông tin dự án?

- Không
- Có, đơn vị:

13.3. Doanh nghiệp của Anh/Chị có cán bộ chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm để có thể thương thảo hợp đồng, quản lý dự án theo hình thức đối tác công tư hay không?

- Không
- Có, số người:người

13.4. Anh/Chị có thể cho biết nguồn vốn tự có của doanh nghiệp/Công ty tại thời điểm hiện nay? tỷ đồng

III. GIẢI PHÁP ỨNG DỤNG HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Mức độ đánh giá:

1. Rất cần thiết 2. Cần thiết 3. Ít cần thiết 4. Không cần thiết

14. Anh/Chị hãy xếp thứ tự về mức độ quan trọng của các giải pháp thực hiện để ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý các công trình giao thông đô thị tại thành phố Hà Nội (theo thứ tự ưu tiên)

Giải pháp	Mức độ đánh giá			
	1	2	3	4
<p>14.1. Chính phủ hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về PPP (cụ thể là sửa Quyết định 71/QĐ-TTg) theo hướng ban hành văn bản có tính pháp lý cao hơn</p> <p><input type="checkbox"/> Luật <input type="checkbox"/> Nghị định</p>				
<p>14.2. Chính quyền thành phố Hà Nội ban hành các văn bản, cơ chế thí điểm (thuộc thẩm quyền thành phố) để khuyến khích nhà đầu tư tư nhân tham gia hình thức đối tác công tư.</p> <p><input type="checkbox"/> Cơ chế ưu đãi về thủ tục đầu tư</p> <p><input type="checkbox"/> Cơ chế tài chính</p> <p><input type="checkbox"/> Cơ chế khác:</p>				
<p>14.3. Chính quyền thành phố Hà Nội có nên thành lập cơ quan chuyên trách về hình thức đối tác công tư?</p> <p><input type="checkbox"/> Không nên</p> <p><input type="checkbox"/> Nên thành lập:</p> <p style="padding-left: 40px;"><input type="checkbox"/> Đơn vị PPP trực thuộc Thành phố</p> <p style="padding-left: 40px;"><input type="checkbox"/> Đơn vị PPP trực thuộc Sở, Ban ngành</p>				
<p>14.4. Công bố các thông tin hướng dẫn để khuyến khích hình thức đối tác công tư được áp dụng trên địa bàn thành phố Hà Nội</p> <p><input type="checkbox"/> Thông tin về danh mục dự án</p> <p><input type="checkbox"/> Thông tin về cơ quan đầu mối PPP của thành phố</p> <p><input type="checkbox"/> Thông tin về thủ tục đầu tư, đăng ký dự án PPP</p>				

