

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

**NGUYỄN THỊ HỒNG MINH**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN  
ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ  
TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG  
ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế (khoa học quản lý)  
Mã số: 62340101**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

*Người hướng dẫn khoa học:*

- 1. PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGỌC HUYỀN**
- 2. TS. PHẠM VŨ THẮNG**

**Hà Nội – 2016**

## LỜI CAM KẾT

Tôi đã đọc và hiểu về các hành vi vi phạm sự trung thực trong học thuật. Tôi cam kết bằng danh dự cá nhân rằng nghiên cứu này do tôi tự thực hiện và không vi phạm yêu cầu về sự trung thực trong học thuật.

**Người hướng dẫn 1**

**Người hướng dẫn 2**

**Nghiên cứu sinh**

**PGS.TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền**

**TS. Phạm Vũ Thắng**

**Nguyễn Thị Hồng Minh**

## MỤC LỤC

<b>LỜI CAM ĐOAN</b> .....	i
<b>MỤC LỤC</b> .....	ii
<b>DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT</b> .....	v
<b>DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP</b> .....	vi
<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ</b> .....	9
<b>1.1. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài</b> .....	9
1.1.1. Nghiên cứu về DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	9
1.1.2. Nghiên cứu về QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	11
<b>1.2. Các công trình nghiên cứu trong nước</b> .....	14
<b>1.3. Kết luận rút ra từ tổng quan nghiên cứu</b> .....	17
<b>CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ</b> .....	18
<b>2.1. Dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ.</b> 18	
2.1.1. Hạ tầng giao thông đường bộ.....	18
2.1.2. PPP và dự án đầu tư theo hình thức PPP .....	19
2.1.3. Đặc trưng DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	22
2.1.4. Phân loại DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	24
2.1.5. Điều kiện thực hiện DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....	26
<b>2.2. Bản chất QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB</b> .....	30
2.2.1. Khái niệm QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....	30
2.2.2. Mục tiêu và các tiêu chí đánh giá QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....	33

2.2.3. Nguyên tắc QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	36
<b>2.3. Nội dung QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....</b>	<b>38</b>
2.3.1. Hoạch định phát triển DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	38
2.3.2. Xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, quy định và pháp luật cho DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	40
2.3.3. Tổ chức bộ máy QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	47
2.3.4. Giám sát và đánh giá DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	51
<b>2.4. Các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....</b>	<b>56</b>
2.4.1. Các nhân tố thuộc về nhà nước .....	56
2.4.2. Các nhân tố thuộc về môi trường bên ngoài.....	56
<b>2.5. Kinh nghiệm quốc tế về QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.....</b>	<b>60</b>
2.5.1. Kinh nghiệm của các nước.....	60
2.5.2. Bài học rút ra cho Việt Nam.....	63
<b>CHƯƠNG 3: PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM.....</b>	<b>66</b>
<b>3.1. Tổng quan về các DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam giai đoạn 2010- 2015 .....</b>	<b>66</b>
3.1.1. Hạ tầng GTĐB Việt Nam .....	66
3.1.2. Các DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.....	68
<b>3.2. Thực trạng QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.....</b>	<b>74</b>
3.2.1. Hoạch định phát triển dự án PPP đường bộ Việt Nam .....	74
3.2.2. Chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP đường bộ Việt Nam.....	79

3.2.3. Tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam.....	95
3.2.4. Giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ Việt Nam.....	103
<b>3.3. Đánh giá quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam .....</b>	<b>109</b>
3.3.1. Đánh giá quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB theo các nhóm tiêu chí .....	109
3.3.2. Đánh giá thành công, hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB .....	120
<b>CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC PPP TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM .....</b>	<b>125</b>
<b>4.1. Quan điểm hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam.....</b>	<b>125</b>
<b>4.2. Giải pháp hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam .....</b>	<b>124</b>
4.2.1. Hoàn thiện hoạch định phát triển dự án PPP.....	127
4.2.2. Hoàn thiện chính sách và luật pháp cho dự án PPP.....	128
4.2.3. Hoàn thiện bộ máy QLNN đối với dự án PPP .....	134
4.2.4. Hoàn thiện giám sát và đánh giá dự án PPP .....	136
<b>4.3. Một số kiến nghị.....</b>	<b>142</b>
4.3.1. Đối với Nhà nước .....	142
4.3.2. Đối với nhà đầu tư tư nhân.....	143
4.3.3. Đối với các bên khác có liên quan .....	145
<b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ .....</b>	<b>149</b>
<b>DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>150</b>
<b>PHỤ LỤC .....</b>	<b>158</b>

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

### 1. Từ tiếng Việt

<i>Chữ viết tắt</i>	<i>Nội dung viết tắt</i>
DADT	DADT
GTĐB	Giao thông đường bộ
GTVT	Giao thông vận tải
QLNN	Quản lý nhà nước
UBND	Ủy ban nhân dân

### 2. Từ tiếng Anh

<i>Chữ viết tắt</i>	<i>Nội dung viết tắt</i>	
	<i>Tiếng Anh</i>	<i>Tiếng Việt</i>
ADB	Asia Development Bank	Ngân hàng phát triển châu Á
BLT	Build- leasing - transfer	Xây dựng- thuê dịch vụ- chuyển giao
BOO	Build- own- operation	Xây dựng- sở hữu- kinh doanh
BOT	Build- operation- transfer	Xây dựng- kinh doanh- chuyển giao
BT	Build- transfer	Xây dựng- chuyển giao
BTL	Build- transfer- leasing	Xây dựng- chuyển giao- thuê dịch vụ
BTO	Build- transfer - operation	Xây dựng- chuyển giao-kinh doanh
DBFM	Design- building- funding- maintainance	Thiết kế- xây dựng- tài trợ- bảo trì
ODA	Official development assisstance	Hỗ trợ phát triển chính thức
OM	Operation and management	Kinh doanh và quản lý
PPP	Public Private Parnership	ĐỐI tác công- tư

## DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP

### BẢNG

Bảng 2.1:	Các hình thức hợp đồng dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ..	26
Bảng 2.2:	Rủi ro trong dự án PPP .....	29
Bảng 2.3:	Sự khác nhau giữa QLNN, quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và quản trị dự án PPP .....	33
Bảng 2.4:	Chủ thể và nội dung giám sát và đánh giá DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	54
Bảng 3.1:	Tổng mức đầu tư các dự án PPP đường bộ .....	69
Bảng 3.2:	Quy trình dự án PPP đường bộ .....	72
Bảng 3.3:	Đánh giá về định hướng phát triển dự án PPP đường bộ .....	78
Bảng 3.4:	Đánh giá về bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ .....	97
Bảng 3.5:	Ý kiến về giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ .....	105
Bảng 3.6:	Ý kiến về đóng góp của định hướng phát triển dự án PPP vào mức gia tăng dự án PPP đường bộ và số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia PPP .....	111
Bảng 3.7:	Ý kiến về kết quả thực hiện của dự án PPP đường bộ .....	112
Bảng 3.8:	Ý kiến về mức độ phù hợp của chính sách, quy định nhà nước đối với dự án PPP đường bộ .....	116
Bảng 3.9:	Ý kiến về mức độ cân bằng trong phân bổ lợi ích, rủi ro giữa các bên tham gia dự án PPP đường bộ .....	118
Bảng 3.10:	Ý kiến về năng lực của các bên tham gia dự án PPP đường bộ được nâng cao .....	120
Bảng 4.1:	Khung logic của dự án PPP đường bộ .....	138

### HÌNH

Hình 1.1:	Khung lý thuyết nghiên cứu về QLNN đối với dự án PPP đường bộ .....	3
Hình 2.1:	Quy trình diễn hình của dự án PPP .....	24
Hình 2.2:	Các điều kiện thành công của DAĐT theo hình thức PPP .....	27
Hình 2.3:	Mục tiêu QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	34
Hình 2.4:	Bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ .....	51
Hình 2.5:	Quy trình giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB .....	55
Hình 3.1:	Tỷ lệ đường các cấp .....	67

Hình 3.2.	Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ đúng đắn, hợp lý của định hướng phát triển dự án PPP đường bộ .....	79
Hình 3.3.	Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ .....	83
Hình 3.4.	Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ .....	88
Hình 3.5.	Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách đất đai đối với dự án PPP đường bộ .....	91
Hình 3.6.	Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ.....	95
Hình 3.7.	Mối quan hệ giữa các cơ quan QLNN và dự án trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Bộ GTVT.....	99
Hình 3.8.	Mối quan hệ giữa các cơ quan QLNN và dự án trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền là UBND tỉnh .....	99
Hình 3.9.	Ý kiến về năng lực của cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ.....	102
Hình 3.10.	Ý kiến về việc dự án PPP đường bộ đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với DADT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước.....	114
Hình 3.11.	Ý kiến về việc cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý .....	117

## **HỘP**

Hộp 3.1.	Dự án xây dựng đường nối sân bay Tân Sơn Nhất- Bình Lợi- Vành đai ngoài .....	73
Hộp 3.2.	Dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết.....	72
Hộp 3.3.	Hoạt động truyền thông chính sách xúc tiến đầu tư .....	81
Hộp 3.4.	Hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ.....	82
Hộp 3.5.	Ra văn bản hướng dẫn tổ chức thực thi chính sách tài chính.....	85
Hộp 3.6.	Tổ chức tập huấn về môi trường cho dự án PPP đường bộ.....	94



## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài luận án

Hạ tầng giao thông đường bộ (GTĐB) có tầm quan trọng đặc biệt trong phát triển kinh tế- xã hội quốc gia. Để phát triển hạ tầng GTĐB, nguồn vốn truyền thống từ ngân sách nhà nước thường không đáp ứng đủ nhu cầu. Trong hoàn cảnh các quốc gia đang hướng tới mục tiêu đảm bảo chất lượng dịch vụ công, đầu tư theo hình thức đối tác công tư (public private partnership- PPP) được coi là công cụ hiệu quả để thu hút vốn đầu tư tư nhân bổ sung vào nguồn vốn truyền thống và nâng cao hiệu quả đầu tư (Yescombe, 2007). Vai trò của đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB đạt được sự đồng thuận tại nhiều quốc gia, tuy nhiên trái với kỳ vọng của các chính phủ, hình thức đầu tư này có thể phát triển ở một số nước nhưng lại kém phát triển ở nước khác.

Lý luận và thực tiễn chỉ ra rằng, thành công của dự án đầu tư (DAĐT) theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB gắn liền với sự tham gia của nhà nước, nhà đầu tư tư nhân và các bên có liên quan (Yescombe, 2007). Trong đó, Nhà nước là lực lượng quyết định sự phát triển của dự án PPP, bao gồm việc hoạch định, thiết lập khung chính sách, khung pháp lý, thống nhất các quy định pháp luật, giám sát và đánh giá DАĐT (Yescombe, 2007; ADB, 2008).

Ở Việt Nam, vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB chiếm gần 90% tổng vốn đầu tư xây dựng giao thông giai đoạn 2001-2010 và ngày càng gia tăng. Nhu cầu vốn cho phát triển hạ tầng giao thông giai đoạn 2015- 2020 là hơn 1 triệu tỷ đồng. Giống như nhiều nước đang phát triển, nguồn vốn này chủ yếu từ ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Với những hạn chế ngân sách và trong điều kiện vốn ODA đang thu hẹp cho nước đã qua ngưỡng đói nghèo, tìm kiếm nguồn vốn từ khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB sẽ trở nên cấp bách.

Để giải quyết nhu cầu vốn cũng như nâng cao hiệu quả đầu tư, mô hình DАĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, bắt đầu được áp dụng ở Việt Nam từ những năm 90 của thế kỷ trước, đang từng bước được thể chế hóa và phát triển. Chính phủ đã có chủ trương khuyến khích DАĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB và bước đầu tạo khuôn khổ chính sách và pháp lý cho áp

dụng mô hình này. Tuy nhiên cho đến nay nhiều dự án trong danh mục kêu gọi đầu tư chưa thể triển khai. Vai trò của Nhà nước để thu hút, quản lý vốn đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB Việt Nam theo hình thức PPP chưa được thể hiện rõ. Nhiều dự án trong quá trình vận hành số lượt người sử dụng thấp thấp hơn nhiều so với dự báo khiến nhà đầu tư không có khả năng hoàn vốn (Bộ GTVT, 2009). Thiếu quy hoạch tổng thể, dài hạn của Nhà nước, hành lang pháp lý chưa đầy đủ (Đình Kiện, 2010), năng lực còn hạn chế của cán bộ các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) để đảm bảo dự án được quy hoạch và thực hiện có hiệu quả (Bùi Thị Hoàng Lan, 2010)... được coi là những nguyên nhân chủ yếu cản trở dự án PPP xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam. Hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP là cần thiết để đạt được các mục tiêu đối với đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.

Vì những lý do trên, nghiên cứu sinh chọn đề tài “QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam” để nghiên cứu. Việc nghiên cứu thực trạng và đề xuất biện pháp hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam hiện nay là cần thiết và có ý nghĩa.

## **2. Mục tiêu nghiên cứu**

Luận án này nhằm làm rõ các nội dung của QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB; phân tích thực trạng QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam; đề xuất giải pháp hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, luận án cần trả lời các câu hỏi sau:

(i) *QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB gồm những nội dung gì? được đánh giá theo những tiêu chí nào?*

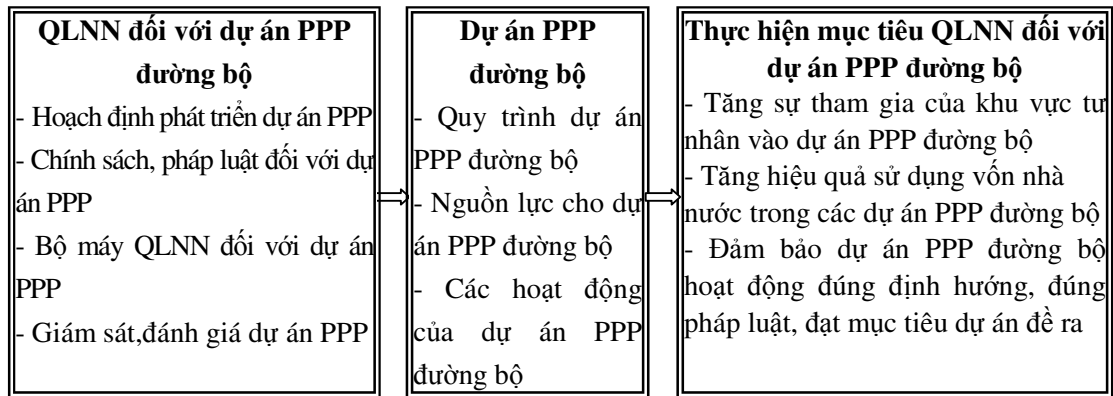
(ii) *QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam hiện nay ra sao?*

(iii) *QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần được hoàn thiện thế nào trong bối cảnh hội nhập, phù hợp điều kiện Việt Nam?*

### 3. Phương pháp nghiên cứu

#### 3.1. Khung lý thuyết nghiên cứu

Trên cơ sở tổng quan nghiên cứu các công trình liên quan tới QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB kết hợp với khảo sát chuyên gia, luận án đưa ra khung lý thuyết nghiên cứu sau (Hình 1.1):

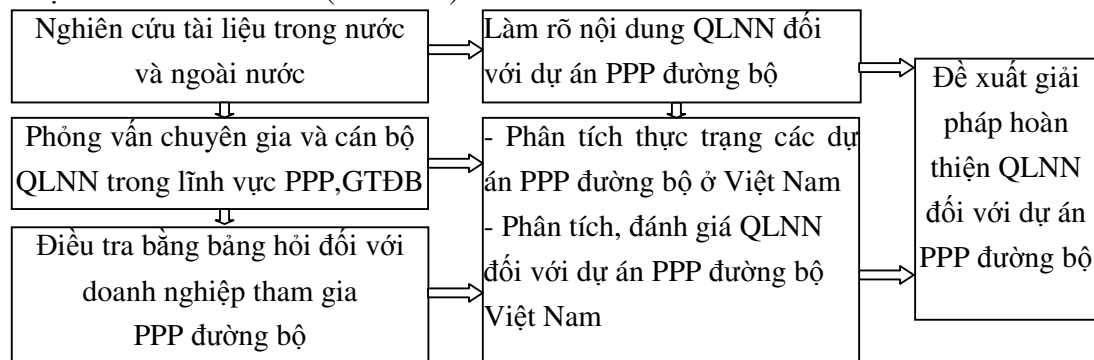


**Hình 1.1. Khung lý thuyết nghiên cứu về QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Tác giả xây dựng*

#### 3.2. Quy trình nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu đã đề ra, quy trình nghiên cứu của luận án được tiến hành như sau (Hình 1.2):



**Hình 1.2. Quy trình nghiên cứu về QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Tác giả xây dựng*

Để phân tích QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam, tác giả sử dụng cả phân tích định tính (thông qua miêu tả) và phân tích định lượng (thông qua điều tra, phân tích thống kê số liệu). Việc thu thập và xử lý dữ liệu được trình bày cụ thể ở mục 3.3 dưới đây.

### ***3.3. Phương pháp thu thập và xử lý dữ liệu***

#### ***3.3.1. Phương pháp thu thập dữ liệu thứ cấp***

Tác giả thu thập, hệ thống hoá và phân tích các tài liệu, công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã được công bố liên quan đến PPP và QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB như: bài báo khoa học, bài viết hội thảo, sách, giáo trình, đề tài khoa học, luận án tiến sỹ, các chính sách, quy định, văn bản pháp luật liên quan đến PPP của các nước và Việt Nam. Phương pháp này giúp tìm ra khoảng trống lý thuyết và thực tiễn để luận án có thể bổ sung, đóng góp. Trên cơ sở đó hệ thống hoá cơ sở lý luận về PPP và QLNN đối với dự án PPP, làm căn cứ hình thành khung lý thuyết nghiên cứu.

Ngoài ra, thu thập dữ liệu thứ cấp từ niên giám thống kê, báo cáo của các cơ quan QLNN và các tổ chức, kế thừa số liệu của các nghiên cứu trước có liên quan đến đề tài góp phần cung cấp thông tin làm căn cứ để tác giả đánh giá thực trạng QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.

#### ***3.3.2. Phương pháp thu thập dữ liệu sơ cấp***

Dữ liệu sơ cấp của luận án được thu thập bằng phương pháp phỏng vấn chuyên gia và điều tra bằng bảng hỏi đối với doanh nghiệp.

*Thứ nhất, phỏng vấn viết (anket) đối với chuyên gia.*

Mục đích phỏng vấn là để có được thông tin đánh giá sâu và đa chiều về hoạt động QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, đồng thời định hướng giải pháp chính sách nhằm hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ phù hợp bối cảnh Việt Nam.

Nội dung phỏng vấn là các chức năng QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam và đề xuất hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Kết quả phỏng vấn cung cấp thông tin giúp tác giả làm rõ thực trạng hoạch định phát triển dự án, xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, quy định và pháp luật cho dự án, tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án, giám sát, đánh giá dự án PPP đường bộ Việt Nam.

Đối tượng phỏng vấn là 30 cán bộ QLNN và chuyên gia làm việc trong lĩnh vực PPP và GTĐB, trong đó 50% là cán bộ thuộc cơ quan QLNN trung ương (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài chính, Văn phòng Chính phủ),

30% là cán bộ thuộc cơ quan QLNN địa phương (các Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Giao thông vận tải, Sở Tài chính, Sở Xây dựng), còn lại 20% là chuyên gia thuộc ban quản lý dự án, viện nghiên cứu, trường đại học. Số lượng 30 chuyên gia là đủ để đảm bảo cung cấp thông tin. Đối tượng được phỏng vấn ở nhiều địa điểm khác nhau, có nhiều nghề nghiệp khác nhau nhằm thu thập thông tin đa dạng về nhân khẩu học.

Việc phỏng vấn lấy ý kiến chuyên gia thực hiện bằng cách liên lạc đặt hẹn cho cuộc gặp, tiếp đó gửi bảng hỏi phỏng vấn viết qua email trước cho người phỏng vấn chuẩn bị, sau cùng tác giả trực tiếp đến trao đổi thu thập thông tin.

*Thứ hai, điều tra bằng phiếu hỏi đối với doanh nghiệp tham gia dự án PPP đường bộ.*

Mục đích của điều tra nhằm thu thập thông tin từ doanh nghiệp về thực trạng làm căn cứ phân tích, đánh giá QLNN và đề xuất giải pháp hoàn thiện QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam. Phiếu điều tra được thiết kế nhằm thu thập thông tin dựa vào hệ thống các tiêu chí đánh giá QLNN và các chức năng QLNN. Có 6 mức đánh giá đối với từng nhận định: (1) là Hoàn toàn không đồng ý; (2) là Rất không đồng ý; (3) là Không đồng ý; (4) là Đồng ý; (5) là Rất đồng ý; (6) là Hoàn toàn đồng ý. Nghiên cứu sử dụng thang đo chẵn 6 mức độ bởi QLNN đối với PPP là vấn đề mới nên tác giả muốn phân định rõ ý kiến của người trả lời, thể hiện quan điểm chọn lựa rõ ràng đồng ý hay không đồng ý, tránh mơ hồ giữa hai thái độ. Thang đo chẵn với 6 mức độ này đã được Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013) sử dụng và kiểm định trong nghiên cứu về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng GTĐB ở Việt Nam.

Nội dung điều tra là thực trạng dự án PPP đường bộ, đánh giá của doanh nghiệp về QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam, các kiến nghị để hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam.

Đối tượng điều tra là các doanh nghiệp đã và đang tham gia dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thuộc cả ba miền Bắc, Trung, Nam. Tác giả gọi điện đến các doanh nghiệp tham gia 79 dự án PPP để liên hệ điều tra, có 75 doanh nghiệp đồng ý trả lời, trong đó 10 doanh nghiệp đồng ý khảo sát trực tiếp và 65 doanh

nghiệp nhận trả lời phiếu điều tra qua e-mail. Việc điều tra qua email giúp tiết kiệm thời gian và kinh phí điều tra, còn khảo sát trực tiếp giúp tác giả có điều kiện tìm hiểu sâu, quan sát và giải thích những vấn đề mà trả lời phiếu điều tra qua e-mail không thể hiện đầy đủ. Số phiếu thu hồi được là 64, tỷ lệ phản hồi là 85%.

Dữ liệu sơ cấp được thu thập thông qua phỏng vấn chuyên gia và điều tra bằng bảng hỏi đối với chủ thể QLNN (nhà quản lý ở các cơ quan QLNN) và đối tượng bị quản lý (dự án, đối tác tư nhân), không đi sâu tìm hiểu các bên khác có liên quan như đối tượng thụ hưởng và nhà tài trợ. Những quan điểm, ý kiến đánh giá của các bên có liên quan và nhà tài trợ được thu thập từ dữ liệu thứ cấp.

### *3.3.3. Phương pháp xử lý dữ liệu*

Sau khi thu thập dữ liệu thứ cấp và sơ cấp, tác giả tiến hành kiểm tra, làm sạch dữ liệu cả trước, trong và sau khi mã hóa dữ liệu, nhập dữ liệu. Trong số 64 phiếu thu về, có hai (02) phiếu bị trống nhiều nội dung nên không được sử dụng. Vì vậy, số phiếu hợp lệ được sử dụng cho phân tích là 62. Tác giả sử dụng phần mềm SPSS20.0 làm công cụ để xử lý dữ liệu phục vụ cho mục tiêu nghiên cứu.

Hệ số Cronbach Alpha được tác giả sử dụng để xem xét độ tin cậy của thước đo các tiêu chí đánh giá QLNN là tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính phù hợp, tính bền vững. Kết quả phân tích hệ số Cronbach Alpha của thước đo tính hiệu lực = 0,869; tính hiệu quả = 0,792; tính phù hợp = 0,741; tính bền vững = 0,728; tất cả đều thỏa mãn điều kiện Cronbach Alpha > 0,7. Kết quả này cho thấy các thước đo có độ tin cậy cao và có thể sử dụng được để đánh giá QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB (mục 3.3.1 Chương 3)

Ngoài ra để xử lý dữ liệu, tác giả còn sử dụng phương pháp mô tả, thống kê, so sánh, tổng hợp và chuyên gia; từ đó đưa ra những kết luận về thực trạng QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam.

## **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án là QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu:

- Về nội dung, luận án nghiên cứu QLNN đối với dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB theo quá trình quản lý, bao gồm: hoạch định phát triển dự án PPP, xây dựng, tổ chức thực thi chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP, tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP, giám sát và đánh giá dự án PPP. Các dự án PPP đường bộ được nghiên cứu bao gồm dự án do Bộ GTVT và UBND cấp tỉnh quản lý, tập trung vào dự án xây dựng đường và cầu là những loại hình công trình hạ tầng quan trọng nhất trong hệ thống hạ tầng GTĐB.

- Về không gian, luận án nghiên cứu về QLNN đối với các dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB tại Việt Nam. Điều tra được tiến hành đối với doanh nghiệp thực hiện dự án tại cả ba miền Bắc, Trung, Nam.

- Về thời gian, luận án xem xét, đánh giá hoạt động QLNN đối với dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB giai đoạn 2010- 2015. Lý do vì năm 2010 là năm có sự thay đổi căn bản trong QLNN đối với dự án PPP, được thể hiện ở Nghị định 108/2009/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BT và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế Thí điểm đầu tư theo hình thức PPP. Luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam giai đoạn từ 2016 đến năm 2020.

### **5. Những đóng góp mới của đề tài**

Thứ nhất, về mặt phát triển khoa học: Luận án hệ thống hóa và bổ sung cơ sở lý luận, từ đó đóng góp vào hệ thống các nghiên cứu về QLNN đối với DADT nói chung, với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng cơ sở hạ tầng GTĐB nói riêng. Luận án đã xác định được các tiêu chí đánh giá QLNN đối với dự án PPP đường bộ, đồng thời chỉ ra những nhân tố cơ bản ảnh hưởng đến QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực cải cách khu vực công trong điều kiện hội nhập toàn cầu của một quốc gia đang phát triển, trong thời kỳ kinh tế chuyển đổi.

Thứ hai, về mặt thực tiễn: Luận án căn cứ vào những chức năng QLNN đối với dự án PPP đã được nghiên cứu ở trên làm cơ sở đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh thực tiễn của Việt Nam. Cụ thể là hoàn thiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, pháp luật, bộ máy quản lý, hoạt động giám sát và đánh giá nhằm thúc đẩy phát triển dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB phù hợp với những quy luật phát triển của xã hội.

Ngoài ra, kết quả nghiên cứu của luận án còn là tài liệu tham khảo cho những nghiên cứu tiếp theo về PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

## **6. Cấu trúc luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và phụ lục, luận án gồm bốn chương:

Chương 1: Tổng quan nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ

Chương 2: Cơ sở lý luận về quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ

Chương 3: Phân tích thực trạng quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam

Chương 4: Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam



# **CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ**

## **1.1. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài**

Trong một vài thập kỷ gần đây, hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB ngày càng khẳng định vai trò trong điều kiện nguồn vốn ngân sách là có hạn trong khi vẫn phải đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng công trình và đảm bảo hiệu quả đầu tư công. Cùng với trào lưu chủ nghĩa tự do mới và chủ nghĩa dân chủ xã hội, với việc thu hẹp khu vực công và nâng cao vai trò khu vực tư trong cung ứng dịch vụ công, đầu tư theo hình thức PPP đang thu hút sự quan tâm của nhiều nhà khoa học, nhà quản lý và quốc gia trên thế giới.

Có rất nhiều nghiên cứu về PPP nói chung, dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB nói riêng với những mục đích và mức độ khác nhau cả trên phương diện lý luận và thực tiễn.

Các nghiên cứu từ góc độ lý luận đã chỉ rõ đặc điểm của PPP (ADB, 2008; Young và cộng sự, 2009), loại hình PPP (Yescombe, 2007), động cơ của các bên tham gia vào PPP (ADB, 2008), các yếu tố tác động đến sự phát triển của PPP (Young và cộng sự, 2009).

Những nghiên cứu từ góc độ thực tiễn tập trung vào việc khảo sát thực trạng, đánh giá tình hình thực hiện và đưa ra các gợi ý chính sách. Các công trình này nghiên cứu PPP áp dụng ở các nước phát triển và đang phát triển, trong cung cấp các dịch vụ công và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng (trong đó đặc biệt phải kể đến năng lượng, viễn thông, giao thông, nước và chất thải), từ góc độ Nhà nước, khu vực tư nhân và các đối tượng thụ hưởng.

Tổng hợp, hệ thống hóa và nghiên cứu các công trình khoa học về PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, tác giả nhận thấy một số khuynh hướng sau:

### ***1.1.1. Nghiên cứu về DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB***

Dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB gắn liền với sự tham gia của nhà nước, nhà đầu tư tư nhân, đối tượng thụ hưởng và các bên có liên quan. Young và cộng sự (2009) chỉ ra bốn yếu tố tác động đến dự án PPP là nhà nước, lựa chọn nhượng quyền, rủi ro dự án và tài chính cho dự án. Để đảm bảo dự án PPP đường

bộ thành công, Nhà nước cần hoàn thiện chính sách theo hướng tạo môi trường đầu tư thuận lợi, phân bổ rủi ro hợp lý, lựa chọn đối tác có năng lực, bảo lãnh tỷ giá và doanh thu tối thiểu, ổn định vĩ mô.

Cuttaree (2008) xác định các yếu tố thành công của PPP tại Chile và Mexico trong điều kiện sau khủng hoảng bao gồm: quy hoạch dự án PPP tốt, nghiên cứu khả thi dự án tốt, dự báo doanh thu và chi phí chính xác, khuôn khổ luật pháp phù hợp, thể chế nhà nước mạnh, quản lý kinh tế vĩ mô tốt, người sử dụng có khả năng thanh toán, đấu thầu cạnh tranh và minh bạch. Mặc dù vậy, tác giả chưa chỉ ra được mức độ quan trọng của từng nhân tố đối với thành công của dự án PPP.

Nghiên cứu kinh nghiệm thực hiện các dự án PPP trong lĩnh vực đường bộ của Australia với nghiên cứu sâu Dự án Airport Link, Banks (2008) cho rằng những điều kiện thành công của dự án PPP ngành đường bộ là: (i) cam kết chính trị mạnh mẽ của nhà nước, (ii) có luận chứng kinh tế đúng đắn, (iii) tìm hiểu kỹ thị trường trước khi tiến hành quá trình đấu thầu và (iv) năng lực của nhóm cán bộ chuẩn bị dự án. Pascual (2008) nghiên cứu dự án đường cao tốc theo hình thức PPP tại Philipin đã chỉ ra điều kiện tiên quyết cho thành công dự án là việc thể chế hóa PPP thông qua khung chính sách, pháp lý và chương trình truyền thông toàn diện về PPP.

Tác động của khủng hoảng đến PPP là chủ đề được tập trung nghiên cứu trong lĩnh vực này kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008. Hầu hết các nghiên cứu đều khẳng định bối cảnh hiện nay tạo điều kiện cho các nước phát triển PPP ở cấp độ cao hơn, thích nghi với điều kiện môi trường sau khủng hoảng.

DADT theo hình thức PPP ở các nước đang phát triển và các nước mới nổi cũng được nhiều tác giả tập trung nghiên cứu và chỉ ra nét đặc thù. Finlayson (2008) nghiên cứu về xu thế mới trong việc tạo nguồn vốn xây dựng cơ sở hạ tầng ở Hàn Quốc và Ấn Độ, từ đó đưa ra những thách thức chính trong việc tạo nguồn vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo phương thức PPP bao gồm: Tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định; Xây dựng khung pháp lý cho việc nhượng quyền khai thác công trình hạ tầng; Xây dựng quy trình giải quyết tranh chấp; Đưa ra khung chính sách ổn định

cho dự án; Đảm bảo biện pháp khắc phục về mặt pháp lý cho các tổ chức cho vay trong trường hợp rủi ro; Thiết kế dự án hiệu quả và có khả năng gọi vốn; Xây dựng cơ chế giảm nhẹ rủi ro.

Các nghiên cứu cho thấy sự không rõ ràng về sở hữu và hạn chế trong hệ thống luật pháp là nguồn gốc của rủi ro, do vậy các nền kinh tế chuyển đổi cần xây dựng một thể chế kinh tế minh bạch. Tuy nhiên có rất ít nghiên cứu cân nhắc đầy đủ các yếu tố trong QLNN (xây dựng chiến lược, quy hoạch; thiết lập khung chính sách và pháp lý; bộ máy quản lý; giám sát và đánh giá) cũng như tác động nhiều chiều của QLNN đối với dự án PPP trong nền kinh tế đang chuyển đổi như ở Việt Nam.

UNESCAP (2011) đã chỉ ra các vấn đề của PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng tại các nước đang phát triển khu vực châu Á- Thái Bình Dương là khu vực công chưa đủ năng lực thực thi dự án PPP, thiếu thể chế, văn bản hướng dẫn và tài liệu kỹ thuật khiến công chức khó khăn trong việc phát triển và thực hiện dự án trong khi công chúng có thể có nhiều hiểu lầm về PPP.

Những nguyên nhân dẫn đến thất bại của PPP trong xây dựng cơ sở hạ tầng GTĐB tại một quốc gia Đông Nam Á là Malaysia được Ward, J.L. and Sussman, J.M. (2005) đưa ra bao gồm: hạn chế trong khả năng hỗ trợ của Chính phủ, chính sách không đồng bộ, bất ổn về chính trị, thiếu minh bạch trong lựa chọn nhà đầu tư và mức giá thu phí thấp. Để đảm bảo sự thành công của dự án PPP, những thay đổi chính sách cần thiết là: (i) Nhà nước không nên giới hạn các đề xuất dự án của khu vực tư nhân, với điều kiện những đề xuất đó hướng tới mục tiêu của Nhà nước; (ii) Nhà nước cần có những giải pháp phù hợp để giảm thiểu chi phí cho các dự án PPP; (iii) Cần chuẩn hóa một quy trình đánh giá cạnh tranh trong lựa chọn nhà đầu tư để tăng hiệu quả đầu tư; và (iv) Các điều khoản hợp đồng nên linh hoạt.

### ***1.1.2. Nghiên cứu về QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB***

Ở phần 1.1.1 tác giả đã khẳng định rằng vai trò của nhà nước được coi là một trong bốn trụ cột của thành công trong dự án PPP. Nhà nước giữ vai trò rất quan trọng trong việc phát triển và quản lý dự án PPP. Một cơ chế không phù hợp và

năng lực nhà nước yếu kém đều dẫn đến thất bại (Yescombe, 2007; Maluleke, K.J. (2008). Nhiệm vụ của nhà nước là phải tạo lập những điều kiện thuận lợi nhất cho các nhà đầu tư tham gia vào PPP, cụ thể:

Thứ nhất: Môi trường đầu tư hấp dẫn. Nhà nước cần tạo lập môi trường đầu tư thuận lợi với điều kiện xã hội, pháp luật, kinh tế và tài chính ổn định. Ngoài ra, để tăng sức hấp dẫn cho các dự án PPP, nhà nước cần cung cấp các hỗ trợ riêng biệt hoặc thực hiện bảo lãnh.

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

Thứ ba, thành lập cơ quan giám sát và hợp tác. Koch, C. and Buser, M. (2006) lập luận rằng mục tiêu trong các hợp đồng PPP rất đa dạng giữa các cơ quan công quyền khác nhau (trung ương và địa phương). Chính phủ cần thành lập một cơ quan hòa giải các xung đột, làm cầu nối giữa các nhà đầu tư nước ngoài với chính quyền (Maluleke, 2008).

Thông qua các dự án PPP, nhà nước kỳ vọng sẽ tăng cường năng lực, đổi mới chất lượng dịch vụ, tăng hiệu quả dự án, chuyển giao rủi ro cho khu vực tư nhân và bảo

đảm giá trị đồng tiền (ADB, 2008; Li, B. and Akintoye, A., 2003; Li và cộng sự, 2010).

Để đạt được mục tiêu của mình, các nhà nước đã thực hiện nhiều cải cách đối với PPP (ADB, 2008) như hoàn thiện khung chính sách, quy định và pháp lý, ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, phát triển thị trường tài chính (Li, B. and Akintoye, A., 2003), lựa chọn nhà đầu tư tư nhân có năng lực (Birnie, 1997) v.v...

Để thu hút được khu vực tư nhân tham gia vào PPP, nhà nước phải thỏa mãn được bốn yếu tố: Lợi nhuận đầu tư, chia sẻ rủi ro, điều kiện kinh tế vĩ mô và khung pháp lý (Sader, 2000). Khung pháp lý đầy đủ và minh bạch là vô cùng quan trọng vì trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB, vốn đầu tư của các dự án thường lớn, thời gian vận hành và khai thác để thu hồi vốn kéo dài làm tăng rủi ro cũng như các nguy cơ tranh chấp giữa các bên (Estache and De Rus, 2000). Do vậy nhà nước mà đại diện là các nhà ra chính sách phải hiểu được kỳ vọng của nhà đầu tư tư nhân cũng như những rào cản đối với PPP để có thể xây dựng và hoàn thiện khung chính sách, hỗ trợ khu vực tư nhân đồng thời đảm bảo hiệu lực và hiệu quả QLNN đối với dự án PPP (Hwang and Chen, 2004).

QLNN đối với đầu tư phát triển hạ tầng giao thông được Maluleke (2008) phân tích theo các khía cạnh: xây dựng chính sách, lập kế hoạch, đảm bảo môi trường, nắm quyền sở hữu, tài trợ và quản lý hoạt động.

QLNN bị cho là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến thất bại của các dự án PPP (Sader, 2000). Môi trường đầu tư khó dự đoán, môi trường pháp lý không đầy đủ, năng lực của nhà nước yếu kém và không đủ để thực thi các cam kết sẽ không thể hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Nghiên cứu đồng thời cũng chỉ ra rằng PPP khó có thể vận hành tốt tại những nơi mà QLNN yếu kém, hoạt động điều hành của nhà nước không hiệu quả và không thiết lập được môi trường thể chế hoàn thiện.

Hoàn thiện khung pháp lý là cần thiết nhưng cũng không đủ để đảm bảo cho thành công của các dự án PPP. Nyagwachi và Smallwood (2006) chỉ ra rằng mặc dù đã xây dựng được khung pháp lý khá đầy đủ nhưng các dự án PPP trong lĩnh vực hạ tầng GTĐB ở Nam Phi vẫn thất bại, nguyên nhân xuất phát từ: (i) Chính sách hỗ trợ không thỏa đáng; (ii) Năng lực quản lý dự án của các cơ quan nhà nước còn yếu

kém; và (iii) Nhận thức không đầy đủ về PPP, cả ở khu vực tư nhân cũng như nhà nước. Tuy nhiên các tác giả chưa giải thích được mức độ quan trọng của các yếu tố này đối với các dự án PPP đường bộ.

Nhiều công trình khác nghiên cứu về các nhân tố ảnh hưởng đến dự án PPP đường bộ cũng chỉ ra vai trò của QLNN đối với thành công dự án PPP ở cả các nước phát triển và đang phát triển, có thể kể đến Hardcastle và cộng sự (2005), nghiên cứu ở Anh, đề cập đến môi trường vĩ mô và bảo lãnh của chính phủ; Garvin (2010), nghiên cứu ở Mỹ, chính sách hỗ trợ của nhà nước; Mohammad (2009), nghiên cứu ở Indonesia, chính sách khuyến khích của nhà nước; Henry (2011), nghiên cứu ở Uganda, hỗ trợ của nhà nước. Các công trình này đi sâu nghiên cứu một số khía cạnh cụ thể của QLNN đối với dự án PPP, nhưng không tổng hợp đầy đủ nội dung QLNN cũng như không đánh giá QLNN đối với dự án PPP theo hệ thống tiêu chí.

**Tóm lại:** Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài đã cung cấp bức tranh tổng quát về PPP, dự án PPP và QLNN đối với dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB; phân tích lý thuyết về khái niệm, đặc điểm, các yếu tố tác động, đánh giá những thành công và thất bại trong PPP và QLNN đối với PPP mà các nước trên thế đã và đang thực hiện. Đây là nguồn tư liệu thứ cấp quan trọng giúp xây dựng khung lý thuyết về QLNN đối với PPP ở Việt Nam, gợi mở nhiều cách tiếp cận mới, bổ ích cho việc triển khai nghiên cứu về QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

## **1.2. Các công trình nghiên cứu trong nước**

Ở Việt Nam, liên quan đến đề tài của luận án cũng có một số nghiên cứu nằm rải rác ở các bài báo, sách tham khảo, chuyên khảo, đề tài khoa học. Có thể khái quát thành các hướng cơ bản là nghiên cứu về quản lý dự án và đầu tư phát triển dự án hạ tầng GTĐB theo nguồn vốn ngân sách nhà nước; nghiên cứu về PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB; và nghiên cứu về QLNN đối với đầu tư và DAĐT theo hình thức PPP đường bộ. Bên cạnh việc khẳng định vai trò của

PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB tại Việt Nam, các công trình này nghiên cứu PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB từ ba nhóm hữu quan: Nhà nước, khu vực tư nhân và đối tượng thụ hưởng.

Nghiên cứu về quản lý dự án và đầu tư phát triển dự án hạ tầng GTĐB từ ngân sách nhà nước, Lê Thanh Hương (2005) xem xét dự án, quản lý dự án và sự thành công của dự án như là một đối tượng và chịu sự tác động của QLNN đối với đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông. Cán Quang Tuấn (2008) chỉ ra đặc điểm, vai trò của vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước cũng như các nhân tố ảnh hưởng đến sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung từ ngân sách nhà nước, trong đó có yếu tố cơ sở pháp lý. Cùng thống nhất với quan điểm đó, Trần Minh Phương (2012) xác định các yếu tố ảnh hưởng đến phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, trong đó cũng bao gồm yếu tố về cơ chế, chính sách của nhà nước, đồng thời gợi ý chính sách thu hút vốn đầu tư đối với phát triển hạ tầng GTĐB trên quan điểm cho rằng đầu tư có thể do chính phủ hoặc tư nhân nhưng người sử dụng đường là đối tượng có trách nhiệm hoàn trả. Trong quản lý hoạt động đầu tư xây dựng cần nâng cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia.

Nghiên cứu về PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, GTVT (2009) đã phân tích và đánh giá khuôn khổ pháp luật, quy định, chính sách đối với ngành đường bộ và đề xuất hỗ trợ PPP trong ngành đường bộ, trong đó có đề xuất khuôn khổ chính sách, pháp luật, và năng lực bộ máy.

Đinh Kiện (2010) trong khi phân tích các nguyên nhân dẫn đến thất bại của DADT xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông theo hình thức BOT (một hình thức hợp đồng PPP) đã nhận xét rằng năng lực quản lý dự án của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn yếu kém, hệ thống pháp lý, chính sách chưa thực sự hoàn thiện và hiệu quả, trên cơ sở đó đề xuất giải pháp về quy hoạch và các chính sách, luật pháp, quy định hình thức PPP.

Nghiên cứu của Bùi Thị Hoàng Lan (2010) tập trung vào ứng dụng mô hình PPP tại Việt Nam, trong đó có những đánh giá sơ bộ về QLNN đối với dự án PPP và đưa ra một số khuyến nghị nhằm nâng cao năng lực quản lý dự án PPP

trong phát triển hạ tầng GTĐB. Tuy nhiên tác giả chỉ đi sâu nghiên cứu các yếu tố liên quan tới triển khai dự án, còn các yếu tố khác như cơ chế tạo sự cạnh tranh công bằng giữa các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, năng lực của các cơ quan nhà nước quản lý PPP, khung chính sách và pháp lý, hoạt động giám sát và đánh giá... chưa được đề cập thỏa đáng.

Đặng Thị Hà (2013) khi xem xét những tồn tại khi áp dụng hình thức PPP để huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước cho dự án đường cao tốc Việt Nam khẳng định các chính sách chưa cụ thể, thiếu văn bản hướng dẫn chi tiết, hệ thống văn bản pháp lý chưa bao phủ hết các tình huống phát sinh trên thực tế, thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan QLNN. Tuy nhiên, các nội dung này mới chỉ dừng lại ở gợi mở vấn đề chứ chưa đi sâu phân tích cụ thể nguyên nhân, đề xuất giải pháp mang tính hệ thống nhằm phát triển PPP ở Việt Nam.

Liên quan đến nội dung QLNN, có thể chia thành nhóm nghiên cứu về QLNN đối với đầu tư và DAĐT từ vốn ngân sách nhà nước như Nguyễn Thị Bình (2013), Trần Văn Hồng (2002), Tạ Văn Khoái (2009), Hồ Hoàng Đức (2005) và QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP như Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013).

Nguyễn Thị Bình (2013) và Trần Văn Hồng (2002) phân tích QLNN đối với đầu tư theo chu trình của hoạt động đầu tư, bao gồm: xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư, lập, thẩm định, phê duyệt đầu tư, triển khai dự án, nghiệm thu, thẩm định chất lượng và bàn giao công trình, thanh quyết toán vốn đầu tư (Nguyễn Thị Bình, 2013); kế hoạch hoá đầu tư; lập, thẩm định, phê duyệt dự án; lựa chọn nhà thầu và ký hợp đồng; giám sát chất lượng, nghiệm thu công trình; thanh toán vốn đầu tư; quyết toán vốn đầu tư; kiểm tra, giám sát (Trần Văn Hồng, 2002).

Tạ Văn Khoái (2009) trong nghiên cứu về QLNN đối với DAĐT đã phân tích chức năng QLNN theo quá trình quản lý, bao gồm hoạch định phát triển DAĐT, hình thành khung khổ pháp luật quản lý DAĐT, ban hành và tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách quản lý DAĐT, tổ chức bộ máy và cán bộ và kiểm tra, kiểm soát DAĐT.

Hồ Hoàng Đức (2005) nghiên cứu về QLNN đối với đầu tư xây dựng theo đối tượng của quản lý, bao gồm: các chủ thể hoạt động đầu tư xây dựng, đấu thầu XD, ký kết và thực hiện hợp đồng XD, chất lượng công trình XD, vốn đầu tư.



Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013) phân tích nội dung QLNN đối với PPP trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng GTĐB gồm: xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách, quy định; xây dựng và tổ chức thực hiện khung pháp lý; bộ máy quản lý và nhân sự; giám sát và đánh giá đầu tư. QLNN đối với đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng GTĐB được xem xét dưới góc độ tổng thể, không đi sâu xem xét QLNN đối với dự án.

**Tóm lại:** Các nhóm nghiên cứu trong nước đã đề cập và giải quyết một số khía cạnh nhất định liên quan đến PPP và QLNN đối với dự án PPP đường bộ ở Việt Nam. Những công trình này có ý nghĩa quan trọng trong việc cung cấp dữ liệu thứ cấp và lý thuyết tiếp cận phục vụ cho nghiên cứu của luận án. Tuy nhiên, các nghiên cứu này gặp một số giới hạn sau đây: (i) Chỉ đề cập một hoặc một số khía cạnh cụ thể, hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu có hệ thống về lý thuyết và đánh giá thực trạng QLNN đối với dự án PPP; (ii) nhận thức của các nhà khoa học và nhà hoạch định chính sách về PPP chưa thống nhất, có khi đồng nhất PPP với xã hội hóa dịch vụ công, hoặc giới hạn ở hình thức BOT, BTO, BT giữa nhà nước và các tổ chức tư nhân, chưa nghiên cứu các hình thức nhượng quyền, DBFO, BOO; (iii) còn thiếu các nghiên cứu về hệ thống chiến lược, kế hoạch, chính sách, luật pháp của nhà nước đối với PPP.

### **1.3. Kết luận rút ra từ tổng quan nghiên cứu**

Từ tổng quan nghiên cứu ở trên, ta thấy mỗi công trình đều có những đóng góp tích cực cả về lý luận và thực tiễn trên các góc độ tiếp cận khác nhau, với đối tượng, phạm vi và thời điểm nghiên cứu khác nhau. Đây là những thông tin hữu ích, làm cơ sở quan trọng cho việc thực hiện hướng nghiên cứu của luận án. Tuy nhiên các công trình nghiên cứu này chưa xem xét trong một chỉnh thể thống nhất:

- Các yếu tố ảnh hưởng đến dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB;
- Nội dung QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB xét theo quá trình quản lý;
- Các tiêu chí đánh giá QLNN đối với dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

Đây là những nội dung cần được tiếp tục bổ sung, làm rõ và hoàn thiện ở cả phương diện lý luận và thực tiễn, đặc biệt là đối với các DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB trong điều kiện của Việt Nam.

## **CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ**

### **2.1. Dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ**

#### **2.1.1. Hạ tầng giao thông đường bộ**

Giao thông tham gia vào mọi giai đoạn phát triển của đời sống loài người. Hạ tầng giao thông là một bộ phận không thể thiếu và không thể tách rời của bất kỳ nền kinh tế và xã hội nào (Maluleke, 2008). Theo US Chamber of Commerce (2010), hạ tầng giao thông là những hạ tầng cơ bản phục vụ việc chuyển các đầu vào đến địa điểm sản xuất, hàng hoá và dịch vụ cho khách hàng, và từ khách hàng đến thị trường, bao gồm: trạm chuyển, đường cao tốc, đường hàng không, đường sắt, đường thuỷ (cảng) và những điểm vận tải đa phương thức.

Hạ tầng GTĐB là phần hạ tầng tạo nên hoặc có liên quan đến đường bộ, gồm công trình đường bộ, bến xe, bãi đỗ xe, trạm dừng nghỉ và các công trình phụ trợ khác trên đường bộ phục vụ giao thông và hành lang an toàn đường bộ (Quốc hội, 2008).

Trong luận án này, tác giả cho rằng hạ tầng GTĐB là các công trình hạ tầng phục vụ giao thông và hành lang an toàn đường bộ, sử dụng cho việc đi lại của người dân trên bộ và giao lưu kinh tế.

Hạ tầng GTĐB được phân chia thành hạ tầng giao thông tĩnh như đường giao thông, bến xe, bãi đỗ xe, nhà chờ xe bus... và hạ tầng giao thông động như cầu, cầu vượt, nút giao thông... Đường giao thông là công trình hạ tầng quan trọng nhất trong hệ thống hạ tầng GTĐB, có chức năng liên kết giao thông giữa các địa điểm với nhau, phục vụ cho việc đi lại, vận chuyển, do vậy được coi là huyết mạch của nền kinh tế. Ở các nước đang phát triển, đường giao thông thường được phân cấp thành đường quốc lộ, cao tốc, đường cấp tỉnh, đường nông thôn, đường đô thị, đường chuyên dụng.

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau để đánh giá hạ tầng GTĐB. Hạ tầng GTĐB có thể được đánh giá theo các nhóm tiêu chí cơ bản là: quy mô, năng lực, công suất,

tính kết nối đồng bộ, tính hiện đại, hiệu quả kinh tế, tính đồng đều, an toàn giao thông, quỹ đất, môi trường, vốn, QLNN đối với đường bộ. Ngoài ra, hạ tầng GTĐB cũng có thể được đánh giá theo hai nhóm tiêu chí định lượng (chiều dài, mật độ, tỷ lệ đường các cấp) và định tính (tính đồng bộ, tính kết nối, tính cạnh tranh quốc tế, tính phù hợp, năng lực quản lý...) (Trần Minh Phương, 2012).

### **2.1.2. PPP và dự án đầu tư theo hình thức PPP**

#### **2.1.2.1. Khái niệm PPP và dự án đầu tư theo hình thức PPP**

PPP không phải là một khái niệm mới trong lĩnh vực hạ tầng mà được coi là đã tồn tại hàng nghìn năm với sự tham gia của người dân vào đầu tư xây dựng công trình công cộng của các vương triều Trung Hoa những năm đầu Công nguyên (Gernet, 1982). Công trình PPP đầu tiên được lịch sử hiện đại ghi nhận là mô hình nhượng quyền năm 1854 để xây dựng và vận hành kênh đào Suez (Levy, 1996), mở đường cho trào lưu về sự tham gia của tư nhân trong quản lý dự án công trình công cộng. Mặc dầu vậy, thuật ngữ PPP chỉ thực sự được sử dụng một cách chính thức tại Hoa Kỳ vào khoảng những năm 50 của thế kỷ XIX với các chương trình giáo dục được tài trợ cả từ Nhà nước và khu vực tư nhân (Yescombe, 2007).

Từ giác độ lý luận, các nghiên cứu có cách tiếp cận khác nhau đưa ra những khái niệm khác nhau về PPP. Một cách chung nhất, PPP bao gồm các hoạt động trong đó khu vực tư nhân được trao quyền trong một quãng thời gian để vận hành lĩnh vực mà theo truyền thống thuộc về Nhà nước (Grimsey, D. and Lewis, M.K., 2005). Cùng với cách tiếp cận này, Skelcher (2005) cho rằng PPP kết hợp nguồn lực của chính phủ với nguồn lực của các tổ chức cá nhân nhằm đạt được các mục tiêu xã hội.

Tuy nhiên những học giả khắt khe về học thuật đòi hỏi đưa ra khái niệm PPP thông qua việc xác định những yếu tố chủ chốt của PPP là: quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư, hợp tác để đạt được mục tiêu chung, bao gồm việc chia sẻ rủi ro, trách nhiệm. Dựa vào đó, PPP được định nghĩa là một thoả thuận hợp tác giữa khu vực công và tư trong đó chia sẻ nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, lợi ích với nhau nhằm đạt được các mục tiêu chung (Young và cộng sự, 2009).

Dưới góc độ thực tiễn, các chính phủ, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ cũng đưa ra khái niệm PPP áp dụng trong phạm vi lĩnh vực của mình. Do có nhiều hình thức dự án PPP trong những điều kiện khác nhau, ở các quốc gia khác nhau nên cũng tồn tại rất nhiều khái niệm khác nhau về PPP, thường là có phạm vi khá rộng để có thể áp dụng được ở nhiều nước, nhiều lĩnh vực. Theo WB (2007), PPP là một thoả thuận giữa nhà nước và một công ty tư nhân trong đó công ty tư nhân cung cấp một tài sản hoặc dịch vụ, hoặc cả hai để có được lợi nhuận. Theo ADB (2008), PPP thể hiện một khuôn khổ có sự tham gia của khu vực tư nhân nhưng vẫn ghi nhận và thiết lập vai trò của chính phủ đảm bảo đáp ứng các nghĩa vụ xã hội và đạt được thành công trong cải cách của khu vực nhà nước và đầu tư công. Ở Mỹ, với quan điểm nhấn mạnh vào động cơ lợi nhuận của khu vực tư nhân trong khi tham gia PPP, Hội đồng quốc gia về PPP cho rằng PPP là một thoả thuận hợp đồng giữa một cơ quan nhà nước và một tổ chức tư nhân vì mục tiêu lợi nhuận trong đó các nguồn lực và rủi ro được chia sẻ để cung cấp một dịch vụ công hoặc phát triển hạ tầng công cộng (Li, B. and Akintoye, A., 2003).

Ở Việt Nam, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức PPP đưa ra khái niệm đầu tư theo hình thức PPP 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” (Chính phủ, 2015, tr.1).

Nhiều tác giả khi đưa ra khái niệm PPP đã khẳng định rõ ràng rằng PPP được thực hiện thông qua dự án. Canadian Council for PPP (2004) định nghĩa PPP là một dự án hợp tác giữa khu vực công và tư được xây dựng dựa trên năng lực chuyên môn của mỗi bên, đáp ứng tốt nhất các nhu cầu công cộng thông qua việc phân bổ nguồn lực, rủi ro và lợi ích một cách thích hợp.

Dựa vào những phân tích ở trên, có thể xác định những yếu tố cơ bản trong khái niệm PPP là: một quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư; khu vực công và tư làm việc một cách hợp tác với nhau nhằm đạt được các mục tiêu; liên quan đến việc chia sẻ rủi ro và trách nhiệm giữa hai khu vực; được thực hiện thông

qua dự án. Trong luận án này, khái niệm PPP được hiểu là *hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư dưới hình thức dự án trong đó các nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, lợi ích được chia sẻ giữa hai bên nhằm đạt được mục tiêu chung.*

Với khái niệm PPP này, có thể thấy hình thức PPP được thực hiện thông qua dự án để phân chia lợi ích, rủi ro, trách nhiệm của mỗi bên. Tiếp cận từ góc độ đầu tư, để thực hiện hoạt động đầu tư có hiệu quả phải đầu tư theo dự án (Tùng Quang Phương và Phạm Văn Hùng, 2013). Đầu tư bằng hình thức PPP cũng cần được thực hiện thông qua dự án PPP. Luật Đầu tư số 59/2005/QH11 của Việt Nam quy định “DAĐT là tập hợp các đề xuất bỏ vốn trung và dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định” (Quốc hội, 2005, tr.1). Kerzner (2009) thì cho rằng dự án bao gồm một tập hợp các hoạt động và nhiệm vụ có mục tiêu cụ thể cần phải hoàn thành trong điều kiện nhất định, có thời gian bắt đầu và kết thúc rõ ràng, ngân sách giới hạn, sử dụng các nguồn lực (tài lực, nhân lực, thiết bị...) và thực hiện đa chức năng.

Những phân tích ở trên cho thấy mối quan hệ không thể tách rời giữa hình thức PPP và DADT. Dựa vào khái niệm PPP và khái niệm DADT, tác giả đưa ra định nghĩa về DADT theo hình thức PPP là *một thỏa thuận hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư để bỏ vốn trung và dài hạn nhằm tiến hành các hoạt động đầu tư trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định trong đó các nguồn lực, rủi ro, trách nhiệm, lợi ích được chia sẻ giữa hai bên nhằm đạt được mục tiêu chung.*

#### 2.1.2.2. Động cơ của nhà nước tham gia vào PPP

ADB (2008) chỉ ra ba nguyên nhân chính thúc đẩy nhà nước tham gia vào PPP là: thu hút vốn đầu tư tư nhân, tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực và cải cách lĩnh vực.

Do sự gia tăng dân số, xu hướng đô thị hóa và nhu cầu tăng lên của nhà nước để xây dựng công trình mới hoặc nâng cấp, bảo trì công trình hiện tại trong điều kiện ngân sách là có hạn dẫn đến nhu cầu ngày càng tăng của các nhà nước đối với việc huy động vốn từ khu vực tư nhân để bù đắp sự thiếu hụt trong xây dựng và phát triển hạ tầng GTĐB. Với PPP, các nhà nước kỳ vọng sẽ huy động được vốn đầu tư của khu vực tư nhân góp phần xây dựng hạ tầng GTĐB thông qua việc thu

hút nhà đầu tư tham gia PPP, từ đó giảm gánh nặng cũng như rủi ro đối với ngân sách nhà nước.

Một đặc điểm nổi bật của nhà nước là ít có động lực thiết lập tính năng suất, chất lượng, hiệu quả cho các hoạt động, sản phẩm và dịch vụ tạo ra; trong khi khu vực tư nhân với động cơ lợi nhuận luôn duy trì nguyên tắc hiệu quả trong sản xuất, kinh doanh sản phẩm, dịch vụ. Với cho phép khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, nhà nước mong muốn sẽ tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực sẵn có.

Để có thể khởi động, xúc tiến, thực hiện và phát triển PPP đòi hỏi nhà nước phải đánh giá, phân bổ trách nhiệm rõ ràng cho các bên, tăng cường sự tham gia bình đẳng của khu vực tư nhân trong quan hệ đối tác thông qua đối thoại và thảo luận mở, đây được coi là chất xúc tác thúc đẩy cải cách rộng lớn hơn cho lĩnh vực hạ tầng GTĐB nói riêng, cải cách khu vực công nói chung.

### **2.1.3. Đặc trưng DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB có những đặc điểm gắn với DADT, với hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng GTĐB, với ngân sách nhà nước và với hình thức PPP. Khi phân tích đặc điểm của DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB sẽ dựa theo những nhóm đặc điểm này (Nguyễn Thị Bình (2013), Tạ Văn Khoái (2009)).

*Gắn với đặc điểm của một dự án đầu tư*, các dự án có có mục đích, mục tiêu, kết quả rõ ràng, có chu kỳ phát triển riêng, được tiến hành trong một thời hạn nhất định, có tính bất định và độ rủi ro cao do thời gian kéo dài của hoạt động đầu tư (Nguyễn Bạch Nguyệt, 2008). Các dự án đều trải qua các giai đoạn chuẩn bị, lập, thẩm định, tổ chức thực hiện và kết thúc (hoặc chuyển giao). Mục tiêu quản lý của mọi dự án đều nhằm đảm bảo chất lượng, thời gian và tài chính đã được thiết lập.

*Gắn với đặc điểm của hoạt động xây dựng hạ tầng GTĐB*, hoạt động chính của dự án là sản xuất xây dựng, chu kỳ sản xuất và thời gian sử dụng dài và chịu ảnh hưởng nhiều của điều kiện tự nhiên như thời tiết, khí hậu, địa hình... làm tăng tính rủi ro và không ổn định của dự án so với những DADT khác (Nguyễn Thị Bình, 2013). Sản

phẩm của dự án là công trình hạ tầng GTĐB, quy mô lớn, kết cấu phức tạp, các yếu tố cần thiết chủ yếu cho dự án là tài chính, đất đai, môi trường và xúc tiến đầu tư.

*Gắn với đặc điểm của nguồn vốn ngân sách nhà nước*, dự án phải tuân thủ nguyên tắc về quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước do pháp luật quy định, thường là không có tính hoàn trả trực tiếp, phục vụ nhu cầu chung của nhà nước như xây dựng công trình kết cấu hạ tầng và cung cấp dịch vụ công nhằm thực hiện mục tiêu trung và dài hạn, có quy mô vốn lớn. Việc lập, thẩm định, phê duyệt dự án phải dựa vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội của quốc gia, vùng, ngành. Các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước thường được đại diện, uỷ thác sử dụng vốn nên dễ gây lãng phí, thất thoát trong quá trình quản lý.

*Gắn với đặc thù của hình thức PPP*, dự án được hình thành bởi sự liên kết giữa hai bên đối tác nhà nước (cơ quan nhà nước có thẩm quyền) và tư nhân (nhà đầu tư tư nhân). Để đảm bảo tính bền vững của dự án, cần duy trì mối quan hệ đối tác một cách ổn định thông qua việc giải quyết hài hoà quyền lợi và nghĩa vụ của hai bên tương xứng với đóng góp cũng như rủi ro mà mỗi bên gánh chịu, phát huy được thế mạnh của cả hai bên. Ngoài ra, dự án còn có sự tham gia của các bên khác có liên quan như tổ chức tài trợ, người sử dụng dịch vụ.

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tư cách là một bên đối tác đại diện cho phần vốn góp của nhà nước trong dự án, hướng tới mục tiêu đảm bảo giá trị đồng tiền cho nhà nước trên cơ sở nâng cao hiệu quả tài chính- kinh tế dự án PPP so với DADT hoàn toàn sử dụng ngân sách nhà nước, nâng cao chất lượng công trình và dịch vụ, cải thiện chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ công.

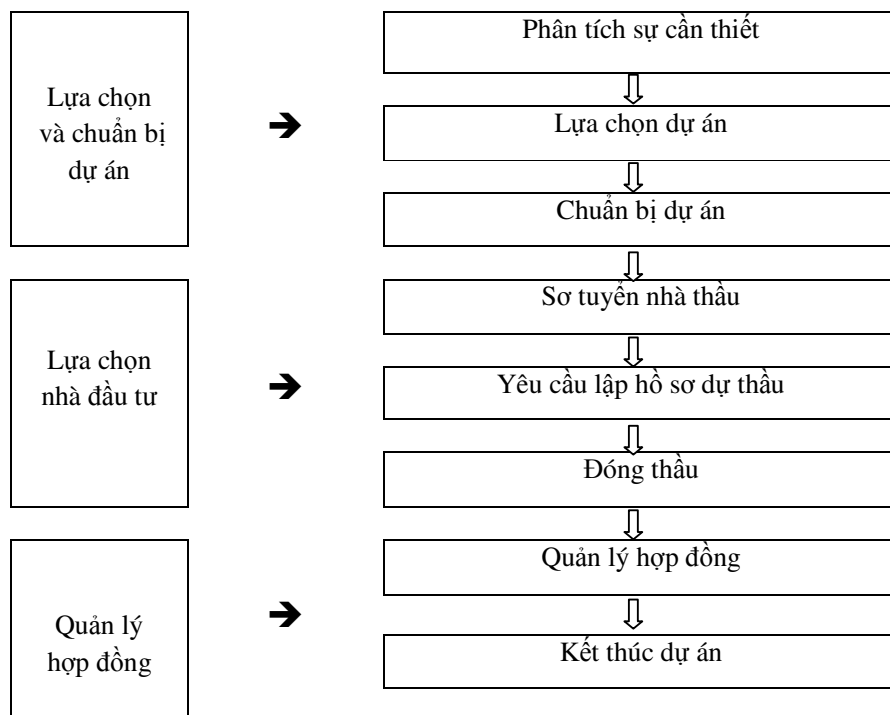
Nhà đầu tư tư nhân góp vốn, công nghệ, kỹ năng quản lý với mong muốn có được thu nhập đủ để bù đắp rủi ro và đạt mức lợi nhuận kỳ vọng. Nhà đầu tư tư nhân với tư cách là người bỏ vốn đầu tư, huy động vốn, sử dụng vốn, người xây dựng hạ tầng GTĐB, người cung cấp dịch vụ và nâng cao giá trị thương mại cho các công trình hạ tầng GTĐB..., cần phải có năng lực chuyên môn, năng lực tài chính, năng lực quản lý và năng lực quan hệ (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013).

Tổ chức tài trợ tiến hành tài trợ vốn cho nhà nước và nhà đầu tư tư nhân để

thực hiện công trình đường bộ, đảm bảo tính khả thi về tài chính của DAĐT. Ngoài ra, tổ chức tài trợ còn tham gia kiểm soát tài chính dự án PPP, nâng cao năng lực quản lý tài chính của nhà đầu tư tư nhân và đánh giá hiệu quả dự án PPP. Các tổ chức tài trợ có thể vì mục tiêu lợi nhuận hoặc hỗ trợ phát triển.

Người sử dụng dịch vụ, hay người sử dụng công trình hạ tầng GTĐB kỳ vọng sẽ được cung cấp dịch vụ có chất lượng tốt hơn so với công trình hạ tầng GTĐB đầu tư truyền thống, được tham gia vào quá trình trao đổi về khả năng và sự sẵn sàng chi trả để có được mức phí dịch vụ hợp lý. Trách nhiệm của người sử dụng dịch vụ là trả phí dịch vụ để nhà đầu tư thu hồi khoản đầu tư ban đầu và bảo trì công trình.

Quy trình điển hình của DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được thể hiện ở hình 2.1.



**Hình 2.1. Quy trình điển hình của dự án PPP**

*Nguồn: Tổng hợp từ Shaun Johnson (trích dẫn trong Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013, tr.56)*

#### **2.1.4. Phân loại DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Cho tới nay, tiếp cận cả từ góc độ lý luận và thực tiễn đều cho thấy DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được phân loại theo hình thức hợp đồng dự án. Thực chất các hình thức hợp đồng dự án này xác định mối quan hệ, trách



nhiệm, mức độ đóng góp, phân bổ lợi ích và rủi ro giữa hai bên đối tác nhà nước- tư nhân. Dựa vào các tiêu chí này, những hình thức hợp đồng dự án PPP điển hình phổ biến nhất ở các nước là:

- Xây dựng- kinh doanh- chuyển giao (BOT): Tư nhân thiết kế, xây dựng, tài trợ, vận hành và bảo trì công trình. Sau khi hoàn thành công trình, tư nhân vận hành công trình trong một thời gian nhất định, sau đó chuyển lại quyền sở hữu cho nhà nước; Tư nhân thu hồi chi phí thông qua thu phí và giữ lại các khoản thu từ người sử dụng; Động cơ chính là thực hiện tài trợ tư nhân, chuyển giao rủi ro thiết kế, xây dựng, bảo trì, rủi ro thu nhập cho tư nhân.

- Xây dựng- chuyển giao- kinh doanh (BTO): Tư nhân thiết kế, xây dựng, tài trợ, vận hành và bảo trì công trình. Sau khi hoàn thành công trình, tư nhân chuyển lại quyền sở hữu cho nhà nước và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định. Tư nhân thu hồi chi phí thông qua thu phí và giữ lại các khoản thu từ người sử dụng; Động cơ chính là thực hiện tài trợ tư nhân, chuyển giao rủi ro thiết kế, xây dựng, bảo trì, rủi ro thu nhập cho tư nhân.

- Xây dựng- chuyển giao (BT): Nhà nước tài trợ, sở hữu, vận hành và bảo trì công trình; Tư nhân thiết kế và xây dựng công trình với một số phí cố định từ Nhà nước; Chuyển giao rủi ro chi phí xây dựng cho tư nhân; Không tài trợ tư nhân.

- Xây dựng- sở hữu- kinh doanh (BOO): Tư nhân tài trợ, xây dựng, sở hữu và vận hành một công trình hoặc dịch vụ vĩnh viễn, quy định về vai trò của đối tác Nhà nước được xác định trong thoả thuận ban đầu và thông qua cơ quan có thẩm quyền. BOO được một số ít các quốc gia, tổ chức thừa nhận (như Canada) nhưng không có mặt trong chính sách, pháp luật, quy định của hầu hết các nước có PPP phát triển (Anh, Úc, Brazil, Ủy ban châu Âu, Hàn Quốc...). Chính sách quốc gia về PPP của Ấn Độ còn tuyên bố rõ Ấn Độ không công nhận BOO là một hình thức PPP. Hình thức BOO thực sự còn đang là vấn đề gây tranh cãi.

- Xây dựng- chuyển giao- thuê dịch vụ (BTL): tư nhân xây dựng công trình hạ tầng, sau đó chuyển giao cho nhà nước và được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở vận hành, khai thác công trình đó trong một thời hạn nhất định. Nhà nước thuê dịch vụ và thanh toán cho tư nhân.

- Xây dựng- thuê dịch vụ- chuyển giao (BLT): tư nhân xây dựng công trình hạ tầng, được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở vận hành, khai thác công trình đó trong thời hạn nhất định; nhà nước thuê dịch vụ và thanh toán cho tư nhân; hết thời hạn cung cấp dịch vụ, tư nhân chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước.

- Kinh doanh- quản lý (OM): Nhà nước tài trợ, xây dựng, sở hữu công trình; Tư nhân kinh doanh, quản lý công trình với một số phí cố định từ nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định; Không tài trợ tư nhân (Nhiều ý kiến không đồng ý rằng đây là một hình thức của PPP mà coi đây là hợp đồng dịch vụ).

- Thiết kế- xây dựng- tài trợ- bảo trì (DBFM): Nhà nước trả một khoản phí cố định cho tư nhân; Tư nhân thiết kế, xây dựng, tài trợ và bảo trì công trình; Động cơ chính là chuyển giao rủi ro thiết kế, xây dựng và bảo trì cho tư nhân; Nhà nước giữ lại rủi ro thu nhập; Có tài trợ tư nhân.

**Bảng 2.1: Các hình thức hợp đồng dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

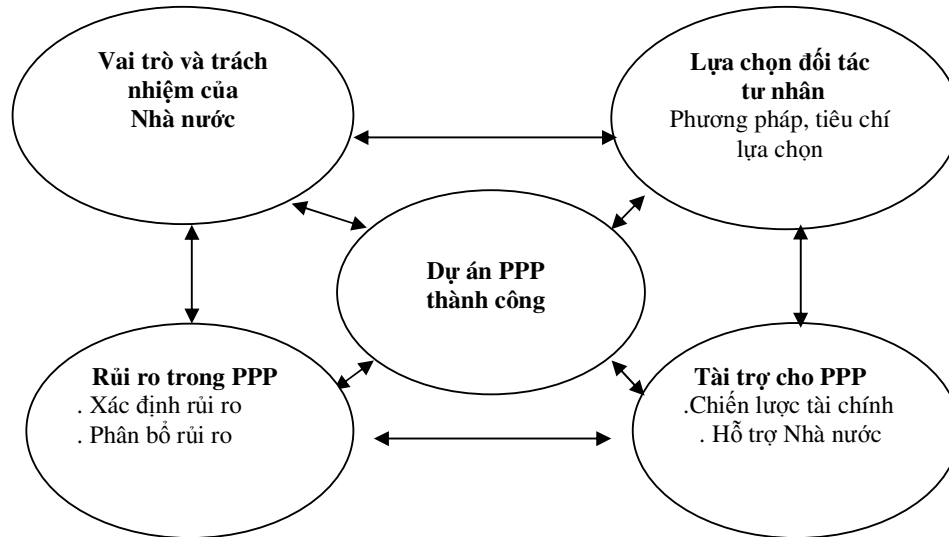
Hình thức	Thiết kế	Xây dựng	Vận hành	Bảo trì	Tài trợ	Sở hữu
BOT	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước (Sau khi tư nhân vận hành)
BTO	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước (Sau khi hoàn thành công trình)
BT	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
BOO	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
BTL	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước (Sau khi hoàn thành công trình)
BLT	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước (Sau khi tư nhân vận hành)
OM	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
DBFM	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Nhà nước

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

### **2.1.5. Điều kiện thực hiện DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

DADT theo hình thức PPP xây dựng hạ tầng GTĐB chỉ có thể thành công trong những điều kiện nhất định. Những điều kiện của thành công cho DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là: (i) Vai trò và trách nhiệm của nhà

nước, (ii) lựa chọn đối tác tư nhân, (iii) rủi ro trong PPP, (iv) tài trợ cho PPP (Young và cộng sự, 2009).



**Hình 2.2: Các điều kiện thành công của DĐT theo hình thức PPP**

*Nguồn: Young và cộng sự (2009)*

#### 2.1.5.1. Vai trò và trách nhiệm của nhà nước

Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong phát triển và quản lý các dự án PPP. Với chức năng hoạch định sự phát triển của dự án, nhà nước xác định mục đích, mục tiêu phát triển PPP, lựa chọn tập hợp dự án PPP (Abdel-Aziz, 2007), xác định lĩnh vực tiềm năng cho sự phát triển PPP (Koch, C. and Buser, M., 2006).

Với chức năng thiết lập và tổ chức thực thi chính sách, luật pháp, Nhà nước thiết lập khung chính sách và pháp lý (hầu hết các nghiên cứu về vai trò của Nhà nước đối với PPP đều chỉ ra điều này), các hướng dẫn, công cụ và tiêu chuẩn cho dự án PPP (Koch, C. and Buser, M., 2006). Việc thiết lập một khuôn khổ chính sách và pháp lý đúng đắn là điều kiện tiên quyết cho PPP, tăng sự sẵn sàng, quyết tâm của nhà đầu tư tư nhân vào PPP trong lĩnh vực hạ tầng, đồng thời tăng lợi ích của nhà nước thông qua việc đảm bảo rằng dự án hoạt động hiệu quả (Zouggari, 2003). Chính sách hợp lý là cần thiết để đảm bảo phân bổ rủi ro hợp lý và tránh tham nhũng trong quá trình thực hiện PPP.

Với chức năng tổ chức, Nhà nước thành lập và vận hành bộ máy quản lý đối với dự án PPP từ trung ương đến địa phương nhằm đảm bảo vận hành thông suốt trong suốt quá trình hoạt động của dự án. Việc thành lập một cơ quan QLNN cấp trung ương đối với DADT theo hình thức PPP là cần thiết để điều phối, giải quyết xung đột giữa các bên có liên quan. Các cơ quan này không chỉ ra chính sách, vận động chính sách, hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo... mà còn liên kết giữa nhà đầu tư nước ngoài và chính quyền địa phương (Kumaraswamy and Zhang, 2001).

Với chức năng kiểm soát, Nhà nước thực hiện giám sát và đánh giá dự án, đảm bảo việc thực hiện các mục tiêu phát triển dự án PPP.

#### 2.1.5.2. Lựa chọn đối tác tư nhân

Nhà nước cần lựa chọn nhà đầu tư tư nhân có trách nhiệm tài trợ, thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo trì công trình hạ tầng. Thành công của dự án PPP phụ thuộc rất lớn vào việc lựa chọn được một nhà đầu tư tư nhân phù hợp, điều này đòi hỏi phải có quy trình đấu thầu được thiết kế tốt, phương pháp đánh giá nhà thầu phù hợp, tiêu chí đánh giá minh bạch.

Quá trình đấu thầu lựa chọn nhà thầu tư nhân cho dự án xây dựng hạ tầng theo hình thức PPP phức tạp và đòi hỏi chi phí cao hơn nhiều so với đấu thầu theo phương pháp truyền thống (Young và cộng sự, 2009). Birnie (1997) chỉ ra rằng chi phí đấu thầu dự án PPP ở Anh chiếm khoảng 0.48- 0.62% tổng chi phí dự án, cao hơn nhiều so với chi phí đấu thầu các dự án BT (0.18-0.32%) và dự án thiết kế- đầu tư- xây dựng truyền thống (0.04-0.15%). Để giảm chi phí đấu thầu và khuyến khích cạnh tranh, nhiều chính phủ (ví dụ Anh) áp dụng quy trình đấu thầu bao gồm nhiều giai đoạn được chuẩn hóa.

Để có thể chọn được nhà thầu phù hợp nhất, một số phương pháp đánh giá nhà thầu được áp dụng như: phương pháp cho điểm đơn giản, phương pháp NPV, phân tích đa tiêu chí, phương pháp đấu thầu 2 hồ sơ. Có thể sử dụng các phương pháp khác nhau hoặc kết hợp nhiều phương pháp để đánh giá nhà thầu. Mỗi phương pháp đều có ưu và nhược điểm riêng, tuy nhiên phương pháp NPV và phân tích đa tiêu chí được sử dụng phổ biến nhất.

Về tiêu chí đánh giá, các nghiên cứu chỉ ra rằng có nhiều tiêu chí lựa chọn nhà thầu cho dự án PPP, chia thành bốn nhóm: tài chính; kỹ thuật; an toàn, sức khỏe, môi trường; và quản lý. Những tiêu chí này cần được đánh giá dựa trên mục tiêu của khách hàng, đặc điểm và kế hoạch của dự án.

#### 2.1.5.3. Rủi ro trong dự án PPP

Một đặc điểm nổi bật của DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là mức độ rủi ro cao do thời gian dự án kéo dài và có nhiều bên tham gia vào quan hệ đối tác, vì vậy Nhà nước cần xác định, phân loại và phân bổ rủi ro. Những rủi ro trong dự án PPP được Young và cộng sự (2009) tóm tắt như trong Bảng 2.2.

**Bảng 2.2: Rủi ro trong dự án PPP**

<b>Loại rủi ro</b>	<b>Yếu tố rủi ro</b>
Rủi ro chính trị	Trung dụng công trình; Khả năng chi trả của chính phủ; Thay đổi luật pháp và chính sách; Đối lập chính trị; Tham nhũng; Chậm phê duyệt; Sự cố chính trị bất khả kháng
Rủi ro tài chính	Điều kiện kinh tế bất lợi; Áp trần tỷ suất lợi nhuận; Mức tín nhiệm thấp; Mất khả năng trả nợ; Phá sản; Thiếu sự đảm bảo; Rủi ro tài trợ vốn; Khả năng cho vay của nhà tài trợ; Lạm phát, lãi suất, tỷ giá hối đoái dao động
Rủi ro xây dựng	Thu hồi và bồi thường đất chậm; Chi phí xây dựng vượt trội; Chậm thời gian xây dựng; Thiếu nguyên liệu và lao động; Địa điểm dự án; Yếu kém của bên mời thầu; Sự cố xây dựng bất khả kháng
Rủi ro vận hành, bảo trì	Chi phí vận hành và bảo trì vượt trội; Đơn vị vận hành năng lực yếu và năng suất vận hành thấp; Thiếu nguyên liệu; Sự cố bất khả kháng
Rủi ro thị trường, doanh thu	Doanh số không đạt; Chính phủ áp trần lợi nhuận và thuế quan; Dự báo giá và cầu không chính xác; Cầu giảm; Rủi ro cạnh tranh; Sự cố bất khả kháng
Rủi ro pháp lý	Quy trình phê duyệt dự án không công bằng; Can thiệp nhà nước vào việc chọn nhà thầu tư nhân; Nhà nước kiểm soát quá chặt hoặc cản trở dự án; Thay đổi chế độ tài khoá; Nhà nước thay đổi phạm vi dự án; Luật pháp và chính sách không ổn định, hiệu lực thấp; Vi phạm các điều khoản hợp đồng; Thay đổi không báo trước về cơ chế nhượng quyền; Chậm dứt dự án sớm; Rủi ro luật pháp bất khả kháng

*Nguồn: Young và cộng sự (2009)*

Việc phân bổ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân sẽ thay đổi đối với các dự án khác nhau, tại các quốc gia khác nhau, tuy nhiên, một nguyên tắc quan trọng trong phân bổ rủi ro là chia sẻ rủi ro tối ưu chứ nhà nước không chuyển giao rủi ro tối đa. Theo nguyên tắc này, nhìn chung những rủi ro liên quan đến môi trường vĩ mô mà dự án hoạt động (rủi ro chính sách và pháp lý) cần được nhà nước gánh chịu trong khi những rủi ro liên quan trực tiếp đến dự án (rủi ro thương mại, thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo trì, tài chính) nên được chuyển giao cho khu vực tư nhân. Những rủi ro nằm ngoài khả năng kiểm soát của cả Nhà nước và tư nhân nên được chia sẻ bởi cả hai bên.

#### 2.1.5.4. Tài trợ cho PPP

Kế hoạch tài chính đúng đắn và rõ ràng là một yếu tố quan trọng của thành công trong dự án PPP, trong đó bao gồm kỹ thuật tài chính, công cụ tài chính và chiến lược tài chính. Zhang (2005) chỉ ra rằng năng lực của nhà đầu tư tư nhân có thể được đo lường bằng bốn yếu tố: kỹ thuật tài chính mạnh; lợi thế về nguồn lực tài chính và chi phí dịch vụ thấp; cơ cấu tài chính mạnh và đòi hỏi mức độ lợi nhuận trên đầu tư thấp; năng lực quản lý rủi ro tốt.

## **2.2. Bản chất QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

### **2.2.1. Khái niệm QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

QLNN đối với đầu tư nói chung, với DADT nói riêng, là một nội dung trong QLNN về kinh tế. Theo Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu (2008), QLNN đối với nền kinh tế quốc dân là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực kinh tế trong và ngoài nước, các cơ hội có thể có, để đạt được mục tiêu phát triển kinh tế đất nước đã đặt ra. QLNN về kinh tế được thể hiện thông qua các chức năng kinh tế và quản lý kinh tế của Nhà nước. Từ khái niệm này có thể cho rằng QLNN đối với đầu tư được thể hiện thông qua các chức năng quản lý kinh tế của nhà nước.

Theo Từ Quang Phương và Phạm Văn Hùng (2013), quản lý đầu tư của nhà nước bao gồm các nội dung: xây dựng hệ thống luật pháp; xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đầu tư; ban hành chính sách, chủ trương đầu tư, định mức kinh tế-kỹ thuật; xây dựng chính sách cán bộ, đào tạo, huấn luyện cán bộ; đề ra chủ trương, chính sách hợp tác đầu tư nước ngoài; thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát; quản lý trực tiếp nguồn vốn nhà nước, quản lý trực tiếp đầu tư vào hoạt động công ích.

Luật Đầu tư (năm 2005) của Việt Nam cũng xác định nội dung QLNN về đầu tư là: xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách đầu tư; ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về đầu tư; hướng dẫn, hỗ trợ và giải quyết vướng mắc của nhà đầu tư; cấp, thu hồi giấy chứng nhận đầu tư; hướng dẫn, đánh giá hiệu quả đầu tư, kiểm tra, thanh tra và giám sát hoạt động đầu tư; giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng và xử lý vi phạm trong đầu tư; đào tạo nguồn nhân lực, xúc tiến đầu tư (Quốc hội, 2005).

DADT trong xây dựng hạ tầng GTĐB nhằm mục tiêu phát triển hệ thống GTĐB. Do vậy QLNN đối với DADT trong xây dựng hạ tầng GTĐB là một nội dung trong QLNN nhằm phát triển hệ thống GTĐB. Theo Kong Keo (2004, tr.31), “QLNN nhằm phát triển hệ thống GTĐB là quá trình tác động của các cơ quan có chức năng, thẩm quyền nhất định bằng tổ chức, quan điểm, chiến lược, chính sách, công cụ, phương pháp, phương tiện... có tính chất nhà nước tới việc xây dựng, hình thành hệ thống GTĐB trong điều kiện kinh tế, xã hội, khoa học- công nghệ hiện tại và tương lai, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế- xã hội, an ninh quốc phòng, đối nội và đối ngoại của một quốc gia”. Từ cách tiếp cận này, có thể coi QLNN đối với DADT xây dựng hạ tầng GTĐB là sự tác động của các cơ quan QLNN tới việc xây dựng, hình thành hệ thống GTĐB thông qua các quan điểm, chiến lược, chính sách, công cụ, tổ chức, phương pháp, phương tiện.

DADT theo hình thức PPP đòi hỏi sự chia sẻ, đóng góp nguồn lực của cả hai bên đối tác nhà nước, tư nhân, trong đó có một phần từ ngân sách nhà nước. Tạ Văn Khoái (2009, tr.35) đưa ra khái niệm về QLNN đối với DADT xây dựng từ ngân

sách nhà nước là “sự tác động của Nhà nước tới hoạt động của DADT xây dựng cũng như các khâu của DADT xây dựng có sử dụng ngân sách nhà nước bằng quyền lực của nhà nước thông qua cơ chế, chính sách và biện pháp quản lý thích hợp nhằm thực hiện mục tiêu của các dự án phục vụ định hướng phát triển kinh tế-xã hội mà nhà nước đã xác định trong từng thời kỳ”.

Tổng hợp từ các nghiên cứu có liên quan, tác giả luận án đưa ra khái niệm về QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là *sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước tới việc hình thành, thực hiện và khai thác DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thông qua hoạch định phát triển, ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách và pháp luật, tổ chức bộ máy QLNN và giám sát, đánh giá đối với dự án nhằm thực hiện các mục tiêu QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.*

Với khái niệm này về QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, tác giả muốn nhấn mạnh một số yếu tố sau:

- Mục tiêu của quản lý là gia tăng sự tham gia của khu vực tư nhân vào DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB; sử dụng hiệu quả vốn nhà nước trong xây dựng hạ tầng GTĐB; đảm bảo dự án PPP hoạt động đúng định hướng, đúng pháp luật, đạt mục tiêu dự án đề ra.

- Chủ thể quản lý là Nhà nước, bao gồm các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp: Quốc hội, Chính phủ, cơ quan tư pháp và chính quyền địa phương các cấp.

- Đối tượng của quản lý là các hoạt động liên quan đến dự án PPP ở tất cả các giai đoạn của chu trình dự án, từ chuẩn bị dự án, lập và thẩm định dự án, tổ chức thực hiện dự án, khai thác, kết thúc dự án.

- Nội dung của quản lý là các chức năng QLNN xét theo quá trình, bao gồm hoạch định phát triển dự án, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách và luật pháp, tổ chức bộ máy quản lý, giám sát và đánh giá dự án.

Liên quan đến khái niệm QLNN đối với dự án PPP đường bộ, cần phân biệt sự khác nhau giữa QLNN đối với dự án PPP, quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và quản trị dự án PPP.



**Bảng 2.3: Sự khác nhau giữa QLNN, quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và quản trị dự án PPP**

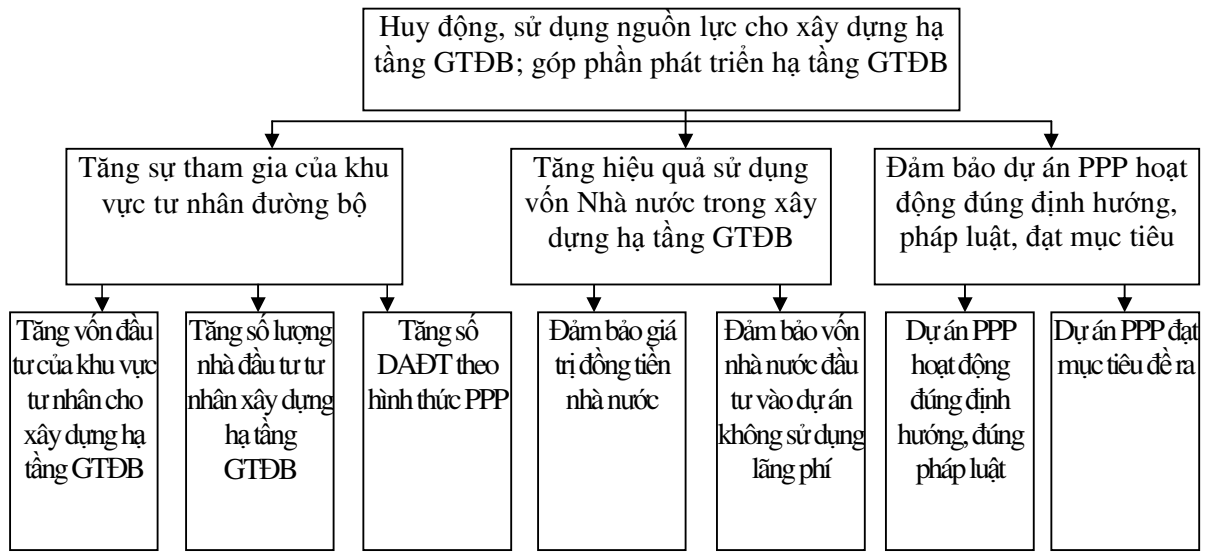
<b>Yếu tố xem xét</b>	<b>QLNN đối với dự án PPP</b>	<b>Quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với dự án PPP</b>	<b>Quản trị dự án PPP</b>
Mục tiêu	Tăng sự tham gia của khu vực tư nhân vào dự án PPP đường bộ; tăng hiệu quả sử dụng vốn Nhà nước trong xây dựng hạ tầng GTĐB; đảm bảo dự án PPP hoạt động đúng định hướng, đúng pháp luật, đạt mục tiêu dự án	Đảm bảo sử dụng đúng vốn Nhà nước trong dự án; Đảm bảo thực hiện các cam kết với nhà đầu tư tại hợp đồng dự án; Đảm bảo dự án PPP hoạt động đúng định hướng, đúng pháp luật, đạt mục tiêu đề ra	Đảm bảo đạt được các mục tiêu mà dự án đề ra về chất lượng, tiến độ, ngân sách
Chủ thể	Nhà nước: Quốc hội, Chính phủ, cơ quan tư pháp, chính quyền địa phương	Bộ, ngành, chính quyền địa phương các cấp	Ban quản lý dự án / chủ đầu tư
Đối tượng	Các hoạt động ở tất cả các giai đoạn của chu trình dự án PPP	Các hoạt động ở giai đoạn tổ chức thực hiện dự án	Các hoạt động ở giai đoạn tổ chức thực hiện dự án
Nội dung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hoạch định phát triển dự án PPP</li> <li>○ Ban hành và tổ chức thực hiện chính sách và luật pháp đối với dự án</li> <li>○ Xây dựng và vận hành bộ máy QLNN đối với dự án</li> <li>○ Giám sát và đánh giá dự án</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lập dự án</li> <li>○ Lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán và ký kết hợp đồng dự án</li> <li>○ Giám sát và đánh giá dự án</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lập kế hoạch dự án PPP</li> <li>○ Xây dựng bộ máy quản trị dự án</li> <li>○ Quản lý nhân sự</li> <li>○ Quản lý thời gian</li> <li>○ Quản lý chất lượng</li> <li>○ Quản lý chi phí</li> <li>○ Quản lý rủi ro</li> <li>○ Giám sát, đánh giá</li> </ul>

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

### **2.2.2. Mục tiêu và các tiêu chí đánh giá QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

#### **2.2.2.1. Mục tiêu QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Mục tiêu QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP đường bộ gồm: mục đích tối cao mà hoạt động QLNN hướng tới, mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể.



**Hình 2.3: Mục tiêu QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

#### 2.2.2.2. Các tiêu chí đánh giá QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB

Chiavo-Campo và Sundaram (2003) đề ra các tiêu chí đánh giá hệ thống quản lý công bao gồm: tính kinh tế, tính hiệu quả, tính hiệu lực và tính công bằng. Tuy nhiên bản thân các tác giả ngay trong nghiên cứu này cho rằng tính hiệu quả có nội hàm tương tự như tính kinh tế (tính kinh tế là có được hàng hóa dịch vụ có chất lượng với mức giá thấp nhất và kịp thời, còn tính hiệu quả là có mức chi phí đơn vị thấp nhất để đạt được chất lượng nhất định. Về bản chất, cả tính kinh tế và tính hiệu quả đều thể hiện mối quan hệ giữa chi phí đầu vào và kết quả đầu ra).

Ngoài ba tiêu chí hiệu lực, hiệu quả và công bằng thì tính bền vững cũng là một tiêu chí được sử dụng phổ biến để đánh giá QLNN. Dựa vào khái niệm và các tiêu chí đánh giá QLNN (Chiavo-Campo và Sundaram, 2003), tổng hợp và so sánh các tiêu chí đánh giá QLNN đối với các đối tượng trong nền kinh tế (Nguyễn Huy Tranh, 2011; Nguyễn Xuân Phúc, 2012; Đào Anh Tuấn, 2013; Mai Công Quyền, 2015) và kết quả nghiên cứu định tính về QLNN đối với dự án PPP, trong luận án này tác giả sử dụng các tiêu chí đánh giá QLNN đối với hạ tầng GTĐB như sau:

*a. Hiệu lực*

Hiệu lực QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thể hiện ở khả năng tác động của nhà nước đến dự án PPP đường bộ và sự chấp hành của dự án PPP với tư cách là đối tượng của quản lý. Theo nghĩa rộng, hiệu lực QLNN đối với dự án PPP ngành đường bộ thể hiện ở việc nhà nước xác định đúng mục đích, mục tiêu QLNN đối với dự án PPP và thực hiện được các mục đích, mục tiêu đó; dự án PPP thực hiện đúng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, tuân thủ chính sách, pháp luật của nhà nước. Theo nghĩa hẹp, hiệu lực QLNN thể hiện ở mối quan hệ giữa kết quả QLNN đối với dự án PPP ngành đường bộ đã đạt được với mục tiêu của QLNN. Các tiêu chí hiệu lực bao gồm:

*HL1: Mức độ gia tăng vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB*

*HL2: Mức gia tăng số lượng dự án PPP đường bộ*

*HL3: Mức độ thực hiện đúng định hướng, chính sách của dự án PPP đường bộ*

*HL4: Mức độ đạt mục tiêu của dự án PPP đường bộ*

*b. Hiệu quả*

Hiệu quả QLNN đối với các dự án PPP ngành đường bộ được thể hiện qua kết quả đạt được của QLNN đối với dự án so với chi phí nhà nước bỏ ra để có được các kết quả đó. Hiệu quả này là cao khi đạt được các mục tiêu QLNN đề ra với chi phí thấp nhất, hoặc đạt được kết quả cao nhất với nguồn lực đầu vào nhất định.

Tuy nhiên khó có thể đo lường một cách trực tiếp hiệu quả QLNN đối với DAĐT mà có thể đánh giá gián tiếp thông qua hiệu quả dự án, thể hiện cụ thể qua các tiêu chí sau:

*HQ1: Dự án PPP đường bộ đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với DAĐT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước*

*HQ2: Mức độ đóng góp của dự án PPP đường bộ vào phát triển kinh tế xã hội địa phương*

*HQ3: Mức độ lãng phí sử dụng vốn nhà nước trong dự án PPP đường bộ*

*c. Phù hợp*

Tính phù hợp của QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thể hiện ở sự phù hợp trong định hướng, chính sách, luật pháp, cơ

cấu bộ máy, hệ thống giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ. Theo những yếu tố đó, để đánh giá tính phù hợp của QLNN đối với dự án PPP trong xây dựng hạ tầng đường bộ, cần đánh giá định hướng phát triển dự án PPP đường bộ có nhất quán với định hướng phát triển chung của ngành GTĐB / GTVT không, chính sách, quy định của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ có phù hợp, đảm bảo thực hiện tốt các mục tiêu chiến lược không; Cơ cấu bộ máy có hợp lý xét theo các thuộc tính của cơ cấu bộ máy nhà nước không. Các tiêu chí phù hợp cụ thể là:

*PH1: Tính nhất quán của định hướng phát triển dự án PPP đường bộ với định hướng phát triển chung của ngành giao thông vận tải, GTĐB*

*PH2: Mức độ phù hợp của chính sách, quy định của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ*

*PH3: Mức độ phù hợp của bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ*

*PH4: Mức độ phù hợp của giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ*

#### *d. Bền vững*

Tính bền vững trong QLNN đối với dự án PPP thể hiện ở tác động tích cực ổn định, lâu dài của QLNN đối với dự án và cân bằng lợi ích giữa các chủ thể (công bằng trong đối xử với các nhà đầu tư tư nhân; cân bằng lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư, người sử dụng dịch và các bên khác có liên quan). Các tiêu chí bền vững cụ thể là:

*BV1: Mức độ cân bằng trong phân bổ lợi ích, rủi ro giữa các bên liên quan dự án PPP đường bộ*

*BV2: Mức độ ổn định của chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ*

*BV3: Năng lực của các bên tham gia dự án PPP đường bộ được nâng cao*

*BV4: Dự án PPP góp phần ngày càng tăng trong phát triển GTĐB*

### **2.2.3. Nguyên tắc QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

*Thứ nhất, đảm bảo nghĩa vụ và quyền lợi hài hòa giữa các bên*

Để đảm bảo duy trì mối quan hệ đối tác một cách bền vững, nghĩa vụ và quyền lợi của nhà nước và nhà đầu tư tư nhân phải được xác định và giải quyết một cách hài hòa, tương ứng với phần tham gia của mỗi bên và rủi ro mà mỗi bên phải

gánh chịu, phát huy được thế mạnh của cả khu vực tư và khu vực công. Nhà nước hướng tới mục tiêu đạt giá trị đồng tiền thông qua thu hút nguồn vốn của khu vực tư nhân, cải thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ và nâng cao chất lượng dịch vụ. Nhà đầu tư tham gia dự án PPP với mong muốn việc đầu tư của mình mang lại hiệu quả, thu nhập thỏa đáng, tỷ suất lợi nhuận như mong đợi, một thị trường cạnh tranh minh bạch, các rủi ro được xác định và chia sẻ. Một đối tượng khác được hưởng lợi trực tiếp từ các kết quả dự án là người sử dụng dịch vụ. Các nhà nước thành công trong quản lý dự án PPP dường bộ đều giành sự chú ý thích đáng đến quyền lợi của người sử dụng dịch vụ, cụ thể là đảm bảo để người dân được hưởng dịch vụ với chất lượng ngày càng cao với mức chi phí hợp lý.

*Thứ hai, đảm bảo giá trị đồng tiền cho nhà nước*

Đảm bảo giá trị đồng tiền lớn nhất là nguyên tắc cần được xem xét ở tất cả các giai đoạn của QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB cũng như các giai đoạn của chu trình dự án. Khi quản lý dự án PPP, nhà nước cần chắc chắn rằng DADT xây dựng hạ tầng GTDB theo hình thức PPP phải tạo ra tổng lợi ích ròng cho nhà nước cao hơn so với các hình thức đầu tư khác.

*Thứ ba, định hướng kết quả đầu ra*

QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB nên tập trung vào các đặc điểm đầu ra của công trình hạ tầng GTDB được xây dựng và dịch vụ được cung cấp hơn là cách thức xây dựng và cung cấp dịch vụ. Giám sát và đánh giá dựa trên kết quả là cần thiết để đảm bảo rằng các công trình và dịch vụ được cung cấp phù hợp với tiêu chuẩn đầu ra.

*Thứ tư, công khai và minh bạch*

Tính công khai và minh bạch là yêu cầu quan trọng trong tất cả hoạt động của nhà nước để quản lý đối với dự án PPP. Nhà nước cần đảm bảo cung cấp thông tin về sử dụng nguồn lực của nhà nước cho các nhà đầu tư, người sử dụng dịch vụ, người nộp thuế và các bên liên quan khác. Tuy nhiên một điểm đáng lưu ý là trong khi duy trì tính minh bạch và công bố thông tin về các quá trình và kết quả, vẫn cần bảo vệ bí mật thương mại thích hợp.

### **2.3. Nội dung QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB**

Như đã đề cập ở khái niệm QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP, tùy thuộc mục đích nghiên cứu, các chủ thể có thể lựa chọn cách tiếp cận khác nhau về QLNN đối với dự án PPP xét theo chu trình dự án hoặc theo quá trình quản lý.

Theo chu trình DAĐT, QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP bao gồm các nội dung: quản lý quá trình lập DAĐT, quản lý quá trình thẩm định DAĐT, quản lý quá trình xây dựng và vận hành công trình.

Nội dung quản lý tiếp cận theo quá trình quản lý được Henri Fayol- người đưa ra lý thuyết quản lý hành chính ở Pháp- xác định theo các chức năng tương đối độc lập gồm hoạch định, tổ chức, điều khiển, phối hợp và kiểm soát để áp dụng rộng rãi cho các đối tượng quản lý (Fayol, 2013).

Theo cách tiếp cận này, nội dung QLNN xét theo quá trình quản lý đối với đầu tư theo hình thức PPP được Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013) xác định bao gồm: (i) hoạch định phát triển dự án PPP (xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch), (ii) xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP, (iii) tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP, (iv) giám sát và đánh giá dự án PPP. Cũng theo cách tiếp cận này, Quốc hội (2005) xác định nội dung QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP bao gồm: Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách; Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật; Hướng dẫn, hỗ trợ và giải quyết vướng mắc của nhà đầu tư; Tổ chức hoạt động xúc tiến đầu tư; Cấp, thu hồi giấy chứng nhận đầu tư; Tổ chức hoạt động đào tạo nguồn nhân lực; Hướng dẫn, đánh giá hiệu quả đầu tư, kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động đầu tư; giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng và xử lý vi phạm.

Do những đặc điểm của DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB nên trong luận án này, tác giả vận dụng cách tiếp cận theo quá trình quản lý.

### **2.3.1. Hoạch định phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Hoạch định phát triển dự án là một trong những chức năng cơ bản của QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Trên giác độ QLNN về kinh tế, hoạch định phát triển kinh tế là quyết định trước những nhiệm vụ, mục tiêu và giải pháp phát triển, bao gồm định ra đường lối phát triển kinh tế và thiết lập các kế hoạch ngắn hạn, trung hạn và dài hạn (Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu, 2008). Chức năng hoạch định của Nhà nước đối với sự phát triển của dự án được thực hiện thông qua việc đưa ý tưởng xây dựng và phát triển các dự án vào trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế, xã hội quốc gia cũng như của ngành, vùng, địa phương, kế hoạch, chương trình đầu tư công cộng (Tạ Văn Khoái, 2009). Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013) khi phân tích các chức năng cơ bản của QLNN đối với hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB đã xác định rõ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng GTĐB là một trong những chức năng cơ bản của QLNN đối với lĩnh vực đường bộ. Cùng cách tiếp cận này, nhiều tác giả khẳng định hoạch định là chức đầu tiên của QLNN đối với đầu tư, tuy nhiên chức năng này được đề cập đến với nhiều tên gọi, hình thức khác nhau như lập kế hoạch (Maluleke, 2008), hoạch định phát triển DADT (Tạ Văn Khoái, 2009), xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư (Nguyễn Thị Bình, 2013), kế hoạch hoá đầu tư (Trần Văn Hồng, 2002).

Trong luận án này, khái niệm hoạch định phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được hiểu là *việc xác định quan điểm, định hướng mục tiêu, giải pháp và nguồn lực cơ bản nhằm phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, được thể hiện thông qua các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, ngành và địa phương.*

Các quốc gia không xây dựng hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB một cách độc lập, riêng biệt mà lồng ghép vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng

GTĐB, phát triển giao thông vận tải và phát triển kinh tế- xã hội. Hoạch định phát triển DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB bao gồm các nội dung cơ bản là: (i) các quan điểm phát triển, (ii) các mục tiêu phát triển, (iii) các giải pháp, nguồn lực.

*a. Quan điểm phát triển*

Quan điểm phát triển là những tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt chức năng hoạch định từ việc xác định mục tiêu đến những nhiệm vụ, nguồn lực. Nhà nước cần thể hiện rõ ràng cam kết dài hạn và ổn định đối với việc phát triển PPP. Ở các nước đang phát triển và có điều kiện hạ tầng GTĐB còn yếu kém như Việt Nam, quan điểm phát triển PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thường bao gồm hai khía cạnh cốt lõi sau:

- Định hướng phát triển DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB phù hợp với định hướng phát triển hạ tầng GTĐB, phát triển GTĐB, phát triển giao thông vận tải, phát triển kinh tế- xã hội quốc gia và địa phương.

- Cam kết và ủng hộ rõ ràng, nhất quán về mặt chính trị của nhà nước đối với DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

*b. Mục tiêu phát triển*

Hệ thống mục tiêu phát triển là những kết quả mong đợi mang tính tổng hợp và dài hạn, những biến đổi quan trọng về chất đối với DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB sau một giai đoạn nhất định.

Phát triển DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB hướng tới các mục tiêu sau:

- Tăng vốn đầu tư tư nhân đóng góp vào dự án
- Tăng số lượng nhà đầu tư tham gia dự án
- Tăng tỷ trọng công trình được xây dựng theo hình thức PPP
- Mở rộng quy mô, số lượng dự án
- Nâng cao năng lực các bên tham gia dự án
- Xác định loại hình hạ tầng đường bộ cần thu hút dự án PPP theo thứ tự ưu tiên
- Xác định tốc độ phát triển các dự án trong từng giai đoạn



*c. Giải pháp, nguồn lực*

Giải pháp là những công việc phải thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Nguồn lực là các yếu tố đầu vào cần thiết để thực hiện các mục tiêu đó.

Về vốn: Nguồn vốn truyền thống cho đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ là từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên tại nhiều quốc gia trên thế giới, chính phủ khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư xây dựng và cung cấp dịch vụ hạ tầng đường bộ, huy động vốn từ ngân sách nhà nước, khu vực tư nhân và khu vực nước ngoài. Đặc biệt, tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua cơ chế PPP nhằm đạt kết quả tốt hơn, huy động tài chính từ khu vực tư nhân giúp giảm gánh nặng ngân sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả, xây dựng năng lực và chia sẻ rủi ro (Nguyễn Thị Hồng Minh, 2011).

Về nhân lực: Nhân lực là một trong những nguồn lực quan trọng góp phần thực hiện thành công định hướng phát triển hạ tầng GTĐB. Giải pháp phát triển nguồn nhân lực tập trung vào hai bộ phận: đội ngũ cán bộ quản lý đối với dự án PPP đường bộ và đội ngũ cán bộ, chuyên gia kỹ thuật. Đội ngũ cán bộ quản lý gồm cán bộ của các cơ quan QLNN, cán bộ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và cán bộ quản lý dự án của khu vực tư nhân. Nhân lực cho QLNN đối với dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần đảm bảo số lượng và chất lượng, chú trọng công tác đào tạo nâng cao năng lực và chính sách đãi ngộ thỏa đáng.

Về tổ chức quản lý: Các nước có nền kinh tế chuyển đổi thường hướng tới sắp xếp lại cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước theo chức năng, phân định rõ chức năng QLNN của cơ quan QLNN với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, đổi mới quản lý hành chính trong lĩnh vực GTĐB, khuyến khích nhà đầu tư tư nhân có đủ điều kiện tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB, tạo lập môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế.

**2.3.2. Xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, quy định và pháp luật cho DABT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

**2.3.2.1. Xây dựng khung chính sách, quy định**

Nguyễn Thị Ngọc Huyền và cộng sự (2013) xác định hai cách tiếp cận đối với xây dựng chính sách cho hạ tầng GTĐB là theo quy trình thực hiện dự án và theo các yếu tố cần thiết cho thực hiện dự án.

Theo quy trình thực hiện dự án, chính sách cho hạ tầng GTĐB bao gồm:

- Chính sách, quy định về xác định và lựa chọn dự án;
- Chính sách, quy định về lựa chọn hình thức hợp đồng cho dự án;
- Chính sách, quy định về lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án;
- Chính sách, quy định về ưu đãi và đảm bảo đầu tư;
- Chính sách, quy định về phân bổ rủi ro giữa Nhà nước và tư nhân;
- Chính sách, quy định về xây dựng và vận hành công trình.

Theo các yếu tố cần thiết cho thực hiện dự án, chính sách cho dự án PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB bao gồm các nội dung cơ bản: chính sách xúc tiến đầu tư; chính sách tài chính, tín dụng; chính sách đất đai; chính sách môi trường.

Trong luận án này, xây dựng chính sách đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được xem xét theo cách tiếp cận thứ hai, đó là các yếu tố cần thiết cho thực hiện dự án.

*a. Chính sách, quy định về xúc tiến đầu tư*

Xúc tiến đầu tư cho DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là tổng thể các hoạt động và biện pháp nhằm thu hút đầu tư vào các dự án PPP đường bộ. Chính sách xúc tiến đầu tư nhằm mục tiêu chung thu hút được đầu tư từ nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước tham gia vào DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Mục tiêu chính sách cụ thể là nhằm: (i) Thu hút được sự quan tâm của nhà đầu tư tư nhân; (ii) tăng sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân; (iii) tăng lượng vốn đầu tư cho dự án. Các mục tiêu này đạt được thông qua nhóm các hoạt động sau:

Thứ nhất, xác định tiềm năng và cơ hội đầu tư.

Xác định tiềm năng và cơ hội đầu tư dự án PPP đường bộ bao gồm nghiên cứu, đánh giá thực trạng hạ tầng GTĐB và nhu cầu xây dựng, sử dụng hạ tầng GTĐB của quốc gia và địa phương; đánh giá đối tác đầu tư; xây dựng danh mục dự án kêu gọi đầu tư; xây dựng cơ sở dữ liệu xúc tiến đầu tư.

Thứ hai, truyền thông về DAĐT.

Truyền thông về DAĐT bao gồm xây dựng các ấn phẩm, tài liệu phục vụ xúc tiến đầu tư; cung cấp thông tin, giới thiệu và quảng bá môi trường, tiềm năng, cơ

hội đầu tư trên các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức triển lãm, hội nghị, hội thảo giới thiệu môi trường đầu tư của đất nước, tổ chức chương trình vận động xúc tiến đầu tư.

Thứ ba, hỗ trợ nhà đầu tư.

Hỗ trợ nhà đầu tư tìm hiểu về chính sách, luật pháp, môi trường, tiềm năng và cơ hội đầu tư, tư vấn pháp lý và cung cấp các dịch vụ tư vấn khác cho nhà đầu tư, hỗ trợ sau đầu tư.

*b. Chính sách, quy định về tài chính*

Mục tiêu của chính sách tài chính nhằm đảm bảo và sử dụng hiệu quả nguồn tài chính cho DAĐT và giá trị đồng tiền cho nhà nước. Chính sách tài chính là cần thiết để phát triển và duy trì dự án PPP.

Nguyên tắc chính sách tài chính là: (1) phân tích giá trị đồng tiền trước khi tiến hành; (2) khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân; (3) tôn trọng quy định quốc tế, khu vực và quốc gia; (4) lựa chọn hình thức hỗ trợ hiệu quả; (5) bình đẳng trước pháp luật đối với các nhà đầu tư; (6) đảm bảo tính minh bạch.

Tổng hợp chính sách tài chính đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB của UN (2008) và một số quốc gia khác như Anh, Canada, Hàn Quốc, trong luận án này tác giả xác định các quy định và hình thức hỗ trợ tài chính đối với dự án PPP để đạt được mục tiêu đề ra như sau:

Thứ nhất, đưa yêu cầu phân tích giá trị đồng tiền là bắt buộc trước khi lựa chọn hình thức PPP cho DAĐT. Hiệu quả tài chính dự án PPP được đánh giá thông qua so sánh chi phí đầu tư theo hình thức PPP với chi phí đầu tư hoàn toàn từ ngân sách nhà nước với cùng chất lượng công trình, dịch vụ được cung cấp.

Thứ hai, lựa chọn những dự án có lợi ích ròng cao nhất để ưu tiên kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP nhằm thu hút nguồn vốn tư nhân.

Thứ ba, xác định cấu trúc tài trợ dự án bao gồm quy định tỷ lệ vốn của nhà nước và nhà đầu tư tư nhân, sự tham gia sở hữu, góp vốn của nhà nước vào công ty dự án giúp đạt hệ số vốn chủ sở hữu trên nợ tốt hơn (các nhà tài trợ dự án tăng vốn chủ sở hữu khi không có sự tham gia của các nguồn vốn chủ sở hữu khác như các quỹ đầu tư).

Thứ tư, hỗ trợ thông qua qua tín dụng nhà nước, bao gồm: (i) khoản vay không lãi suất hoặc lãi suất thấp nhằm giảm chi phí tài trợ dự án, (ii) khoản vay thứ cấp của nhà nước cho dự án để bổ sung khoản vay chính từ ngân hàng thương mại nhằm tăng cường điều kiện tài chính cho dự án. Các khoản tín dụng này có thể được cấp theo một mức cố định hoặc theo một tỷ lệ trên tổng chi phí dự án.

Thứ năm, ưu đãi thuế và hải quan: chế độ thuế đặc biệt để khuyến khích nhà đầu tư như miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất- nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu, miễn, giảm thuế đối với nhà thầu nước ngoài.

Thứ sáu, bảo lãnh của nhà nước, bao gồm: (i) Bảo lãnh tín dụng của nhà nước đối với việc trả nợ của dự án, được cấp theo một mức cố định hoặc theo tỷ lệ trên tổng chi phí dự án, hoặc trong những điều kiện nhất định cần bảo lãnh. Việc bảo lãnh này thường có chi phí thấp hơn bảo lãnh tín dụng do các tổ chức cho vay thương mại cung cấp. (ii) Bảo lãnh doanh thu để bù đắp doanh thu dự án khi thu nhập dự án thấp dưới mức doanh thu tối thiểu hoặc để bù đắp khoản thiếu hụt khi mức phí thực tế mà người tiêu dùng trả thấp hơn mức giá thương mại để nhà đầu tư tư nhân có thể có lãi. (iii) Bảo lãnh hoạt động là bảo lãnh của chính phủ nước chủ nhà trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện nghĩa vụ của mình (iv) Bảo lãnh đối với các công ty dự án để không bị chính phủ ngăn cấm thực hiện một số quyền đã được xác định trong hợp đồng dự án, ví dụ bảo lãnh ngoại hối (bảo lãnh chuyển đổi thu nhập sang ngoại tệ, bảo lãnh có đủ ngoại tệ để trả nợ, trả cổ tức, trả phí quản lý bằng ngoại tệ), bảo lãnh tài sản không bị sung công (đảm bảo rằng công ty dự án và các cổ đông không bị sung công tài sản mà không được đền bù thỏa đáng).

Thứ bảy, các đảm bảo khác, ví dụ nhà nước đảm bảo không xây dựng dự án hạ tầng khác cạnh tranh với dự án hiện tại.

#### *c. Chính sách, quy định về đất đai*

Đất đai là đầu vào quan trọng của các DADT xây dựng công trình GTĐB. Chính sách đất đai đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB nhằm (1) đảm bảo cho các dự án có mặt bằng phục vụ xây dựng công trình hạ tầng GTĐB, (2) sử dụng đất đúng mục đích, (3) làm gia tăng giá trị của đất thông qua đầu tư xây dựng công trình giao thông.

Để đảm bảo đất đai cho xây dựng công trình, trong quá trình thu hồi đất phục vụ xây dựng công trình giao thông, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền thu hồi, sử dụng đất thuộc quyền sở hữu (hoặc quyền sử dụng) của tổ chức, cá nhân khác để phục vụ cho mục đích xây dựng công trình GTĐB đã được phê duyệt và có trách nhiệm bồi thường thiệt hại về việc đó.

Để sử dụng đất đúng mục đích xây dựng công trình GTĐB trong các dự án PPP, dự án phải sử dụng đất phục vụ cho xây dựng và vận hành công trình GTĐB, không được bán hay sử dụng cho mục đích khác. Về chi phí cho sử dụng đất, cần xác định rõ cách xác định chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng và cách tính thuế, phí, lệ phí sử dụng đất trong thời gian dự án để một mặt đảm bảo không bị thất thu ngân sách nhà nước, mặt khác giúp doanh nghiệp dự án PPP kiểm soát hoặc giảm chi phí đầu vào. Khi bồi thường giải phóng mặt bằng cần xác định hình thức bồi thường thiệt hại (bằng tiền mặt, bằng đất ở, nhà ở), mức bồi thường (căn cứ xác định mức bồi thường, khung biểu giá đất ở, nhà ở, hệ số chuyển đổi), lịch trình bồi thường, việc tái định cư của người dân bị mất đất. Ở Hàn Quốc, Luật PPP trong lĩnh vực hạ tầng trao quyền sở hữu đất cho tổ chức cá nhân được nhượng quyền, tài sản công cộng có thể bán cho người được nhượng quyền và được sử dụng miễn phí, giúp doanh nghiệp giảm mạnh chi phí đầu tư, xây dựng.

Để làm tăng giá trị của đất thông qua đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, cần quy hoạch đồng bộ đất đai dọc tuyến đường để phát triển đô thị, khu công nghiệp, khu tiểu thủ công nghiệp, nông nghiệp sản xuất lớn.

Về thời hạn sử dụng đất, nhà nước cần đưa ra khung thời hạn tối đa hoặc tối thiểu mà các dự án PPP có thể được sử dụng đất phục vụ cho xây dựng và sử dụng công trình công cộng, ngoài thời hạn đó, cần xác định quyền sở hữu và sử dụng đất cho công trình. Đường bộ là lĩnh vực đầu tư đòi hỏi thời gian dài để có thể hoàn vốn, vì vậy DADT theo hình thức PPP trong lĩnh vực đường bộ cần thời hạn sử dụng đất dài hạn đủ để duy trì, vận hành công trình để thu hồi vốn và lãi

#### *d. Chính sách, quy định về môi trường.*

Quá trình xây dựng, sử dụng và vận hành công trình GTĐB gây ô nhiễm môi trường sống, ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe người tham gia giao thông và cộng

đồng dân cư xung quanh. Dự án PPP với tư cách là một công cụ quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế xã hội cần đóng góp vào phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, đảm bảo hệ sinh thái đường bộ bền vững như là một trong những ưu tiên hàng đầu thông qua cân bằng nhu cầu hiện tại của nhà nước với trách nhiệm đối với các thế hệ tương lai.

Mục tiêu cụ thể của chính sách môi trường đối với dự án PPP ngành đường bộ là: (1) giảm thiểu ô nhiễm môi trường trong quá trình giải phóng mặt bằng, xây dựng, sử dụng, vận hành công trình; (2) sử dụng tiết kiệm nguồn tài nguyên thiên nhiên quốc gia; (3) tạo điều kiện thực thi các luật về môi trường, tài nguyên.

Để đạt được mục tiêu trên, yếu tố môi trường cần được đảm bảo tôn trọng và tuân thủ trong suốt quá trình dự án.

Thứ nhất, trong giai đoạn lựa chọn và chuẩn bị dự án, cần đưa nguyên tắc bảo vệ môi trường và các mục tiêu về môi trường vào hệ thống mục tiêu của dự án, đưa yếu tố môi trường làm tiêu chí lựa chọn danh mục dự án.

Trước khi quyết định thực hiện một dự án PPP, các cơ quan nhà nước cần cân nhắc và đánh giá các yếu tố môi trường và sức khỏe cộng đồng. Tiến hành đánh giá tác động môi trường trước khi lập dự án và đánh giá môi trường chiến lược cho đến khi kết thúc dự án. Ở nhiều nước trên thế giới, tiêu chí về môi trường đối với dự án PPP ngành đường bộ được thể hiện qua nhóm tiêu chuẩn xây dựng “công trình xanh” bao gồm tiết kiệm và sử dụng hợp lý năng lượng, tiết kiệm và tái sử dụng vật liệu xây dựng, tiết kiệm và tái sử dụng nguồn nước, bảo tồn sinh thái và môi trường đất.

Thứ hai, trong giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư (nhà thầu), đưa tiêu chí môi trường là một trong những tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư. Nhà đầu tư cần thể hiện rõ ràng rằng họ hiểu kỹ càng về các yêu cầu và tiêu chuẩn môi trường, có khả năng và giải pháp phù hợp để đáp ứng các yêu cầu môi trường trong bảo tồn nguồn lực, giảm thiểu rác thải, giảm ô nhiễm trong khi xây dựng và trong suốt vòng đời dự án.

Thứ ba, trong giai đoạn xây dựng và vận hành công trình, đưa vấn đề môi trường là một trong các nguyên tắc quan trọng trong quản lý và xây dựng công trình, là một trong các tiêu chí giám sát và đánh giá xây dựng công trình, đảm bảo

đạt các quy định về ô nhiễm môi trường. Việc thiết kế công trình cũng phải xem xét đầy đủ các yếu tố tác động tiêu cực đến môi trường đồng thời đưa ra các biện pháp hữu hiệu để giảm thiểu ô nhiễm.

#### 2.3.2.2. Xây dựng khung pháp lý

Khung pháp lý đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là sự thể hiện các chính sách, quy định liên quan đến dự án PPP thông qua các văn bản quy phạm pháp luật. Khung pháp lý là công cụ thể chế hóa chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, quy định về dự án PPP đường bộ.

Trên thế giới không có mô hình chung về khung pháp lý đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Trong khi một số nước ban hành luật về PPP chung cho các lĩnh vực trong đó có lĩnh vực GTĐB, một số nước khác ban hành luật/ văn bản pháp luật riêng cho ngành GTĐB, thậm chí ban hành văn bản luật cụ thể cho từng dự án PPP.

Khung pháp lý đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần đảm bảo các yêu cầu sau:

*Đầy đủ:* Xây dựng khung pháp lý cho cả quy trình DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, từ khâu xác định và lựa chọn DAĐT theo hình thức PPP, lựa chọn nhà đầu tư, tổ chức thực hiện dự án, giám sát và đánh giá.

*Kịp thời:* Khung pháp lý đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần được ban hành đúng thời điểm, đúng giới hạn thời gian.

*Đồng bộ, nhất quán:* Các văn bản pháp quy được ban hành cần thống nhất với nhau, không chồng chéo và mâu thuẫn nhằm tạo được hành lang pháp lý thống nhất cho các cơ quan QLNN cũng như các nhà đầu tư trong quá trình xây dựng và thực hiện dự án. Chẳng hạn, luật PPP cần nhất quán với luật đầu tư, luật xây dựng, luật đấu thầu, luật đất đai, luật giao thông vận tải và luật GTĐB.

*Khoa học:* Các văn bản pháp quy cần được xây dựng trên cơ sở lý luận và thực tiễn, có luận cứ rõ ràng, phù hợp với xu hướng vận động khách quan, tuân thủ yêu cầu của các nguyên lý khoa học, vận dụng các phương pháp khoa học hiện đại.

#### 2.3.2.3. Tổ chức thực hiện chính sách

Tổ chức thực hiện chính sách đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là quá trình triển khai chính sách để đưa chính sách vào thực tiễn. Quá

trình tổ chức thực hiện chính sách gồm giai đoạn chuẩn bị triển khai, tổ chức triển khai và đánh giá điều chỉnh hoạt động cho phù hợp với thực tế của dự án PPP đường bộ.

Các nội dung chính của tổ chức thực hiện chính sách gồm tổ chức tập huấn, truyền thông và tư vấn, triển khai chương trình và dự án phát triển PPP đường bộ, phối hợp hoạt động, vận hành hệ thống cung cấp dịch vụ hỗ trợ.

*Tổ chức tập huấn:* nhằm nâng cao năng lực nguồn nhân lực, trang bị kiến thức và kỹ năng cần thiết khi thực hiện các giải pháp chính sách. Đối tượng tập huấn là các cán bộ trong bộ máy QLNN đối với PPP ngành đường bộ và doanh nghiệp khu vực tư nhân tham gia vào PPP đường bộ.

*Truyền thông và tư vấn:* nhằm tuyên truyền để các nhà đầu tư tư nhân, nhà tài trợ, người sử dụng đường bộ biết, hiểu, ủng hộ và thực hiện chính sách, hướng dẫn thực hiện chính sách đối với DADT theo hình thức PPP ngành đường bộ thông qua các phương tiện truyền thông đại chúng như truyền hình, truyền thanh, báo viết, internet, các tổ chức xã hội.

*Phối hợp hoạt động:* phối hợp hoạt động của các chủ thể tiến hành triển khai chính sách đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB nhằm huy động tối đa nguồn lực từ các chủ thể. Trong đó xác định rõ chủ thể phối hợp, cơ quan đầu mối phối hợp, hoạt động cần phối hợp, công cụ phối hợp, thời điểm phối hợp.

*Vận hành hệ thống cung cấp dịch vụ hỗ trợ:* nhằm cung cấp dịch vụ hỗ trợ cần thiết cho nhà đầu tư tư nhân và dự án PPP đường bộ để đảm bảo thực thi tốt chính sách, đạt được mục tiêu đề ra. Nhà nước chịu trách nhiệm chính phát triển dịch vụ hỗ trợ thực hiện chính sách, bên cạnh đó khu vực tư nhân cũng cần tham gia cung cấp dịch vụ này.

### **2.3.3. Tổ chức bộ máy QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Bộ máy QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là hệ thống các cơ quan nhà nước có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, lợi ích nhất định, được thành lập theo luật định, nhằm thực hiện nhiệm vụ QLNN đối với dự án PPP đường bộ.

Bộ máy QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước và mang tính độc lập tương



đôi. Việc phân định rõ ràng bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ trong bộ máy nhà nước là rất khó khăn, ở các nước trên thế giới hiện nay thường không có bộ máy QLNN riêng cho dự án PPP đường bộ mà được lồng ghép trong bộ máy QLNN đối với PPP và ngành đường bộ.

Để quản lý dự án PPP cần có sự tham gia của ba loại cơ quan: Các cơ quan QLNN, cơ quan nhà nước được uỷ quyền và doanh nghiệp dự án (ban quản lý dự án). Tuy nhiên trong luận án này chỉ nghiên cứu về quản lý của nhà nước đối với các dự án PPP chứ không nghiên cứu về nhà nước với tư cách là một bên đối tác đầu tư trong dự án PPP hay quản lý vi mô đối với dự án PPP, vì vậy cấu trúc bộ máy QLNN đối với dự án PPP chỉ bao gồm cấp độ thứ nhất đó là các cơ quan QLNN.

Cơ cấu bộ máy quản lý thường được phân tích theo sáu thuộc tính cơ bản là mức độ chuyên môn hóa, sự phân chia hệ thống thành bộ phận, cấp quản lý và tầm quản lý, mức độ phi tập trung hóa, các loại quyền hạn, phối hợp. Do đặc thù của bộ máy QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB nên khi phân tích, đánh giá bộ máy QLNN thường tập trung vào các nội dung: sự chuyên môn hóa, phân cấp quản lý và phối hợp.

#### 2.3.3.1. Chuyên môn hóa

Chuyên môn hóa trong bộ máy QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là việc phân chia chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan theo chiều ngang. Để đảm bảo thực hiện các mục tiêu QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, bộ máy QLNN cần được chuyên môn hóa theo chức năng. Do tính đa dạng của công việc QLNN và tính phức tạp của đối tượng QLNN là các dự án đòi hỏi nguồn lực đầu vào lớn và sản phẩm đầu ra phức tạp, trải qua nhiều giai đoạn (chuẩn bị, lập, thẩm định, tổ chức thực hiện, chuyển giao và kết thúc), liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau, vì vậy cần mức độ chuyên môn hóa cao các nhiệm vụ, công việc trong cơ cấu bộ máy.

#### 2.3.3.2. Phân cấp quản lý giữa chính quyền trung ương và địa phương

Phân cấp QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là việc xác định và phân công các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng

cấp, quy trình và quan hệ giữa các cấp QLNN đối với dự án, là sự ủy quyền của cơ quan đầu não cho các cơ quan, bộ phận cấp dưới nhằm giảm nhẹ quyền lực của các cơ quan cấp trên, tăng quyền ra quyết định ở cấp dưới. Phân cấp cho các cơ quan QLNN cấp địa phương là một trong những thay đổi lớn dẫn đến thành công của các dự án PPP đường bộ, làm tăng trách nhiệm giải trình của cơ quan QLNN địa phương (Ward and Sussman, 2005).

Tùy đặc điểm phát triển PPP mà các quốc gia có mức độ phân cấp quản lý khác nhau. Tuy nhiên, nhìn chung chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trung ương- địa phương thường được phân cấp như sau:

- Cơ quan ban hành luật, nghị định về PPP: thông thường đây là trách nhiệm của Quốc hội/ Nghị viện hoặc Chính phủ- cơ quan chịu trách nhiệm cao nhất về thiết lập khung pháp lý cho sự phát triển của các dự án PPP.

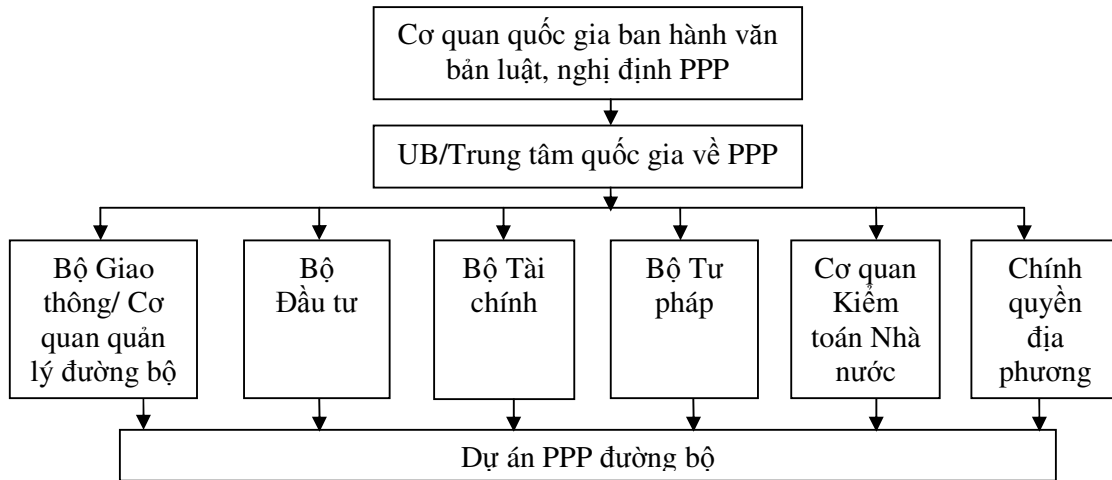
- Cơ quan ban hành văn bản hướng dẫn PPP, xúc tiến dự án PPP, phê duyệt dự án PPP, kiểm soát sự tham gia của Nhà nước... thường do một Ủy ban hay trung tâm quốc gia chuyên trách về PPP đảm nhiệm. Các nước thành công trong quản lý DADT theo hình thức PPP trong lĩnh vực hạ tầng đều thành lập ủy ban quốc gia về PPP có trách nhiệm quyết định những vấn đề tổng thể, liên ngành, tạo sự đồng thuận giữa các bộ, ngành, thống nhất hoạt động quản lý PPP và điều hành, giải quyết khó khăn trong quá trình triển khai.

- Cơ quan QLNN ngành đường bộ chịu trách nhiệm phát triển PPP và quản lý dự án PPP cho ngành mình, thường là Bộ Giao thông hay các cơ quan quản lý đường bộ. Công việc cụ thể của cơ quan QLNN ngành đường bộ bao gồm hoạch định phát triển dự án PPP trong ngành, ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện PPP, giám sát việc thực hiện các dự án PPP, đào tạo PPP, cung cấp thông tin về PPP.

- Các cơ quan nhà nước chuyên môn khác (ngoài ngành đường bộ) chịu trách nhiệm quản lý lĩnh vực mà mình phụ trách đối với dự án PPP: bộ đầu tư (xây dựng kế hoạch đầu tư, xúc tiến đầu tư), bộ tài chính (ban hành văn bản hướng dẫn về huy động và sử dụng vốn cho dự án PPP, tài trợ khu vực công, quản lý ngân sách), bộ tư pháp

(xây dựng và ban hành văn bản pháp lý cho dự án PPP ngành đường bộ), kiểm toán nhà nước (kiểm tra và đảm bảo việc huy động, sử dụng vốn đúng quy định).

Bộ máy QLNN đối với dự án PPP ngành đường bộ được thể hiện ở Hình 2.4.



**Hình 2.4: Bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

#### 2.3.3.3. Phối hợp của bộ máy QLNN

Phối hợp của bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là quá trình liên kết hoạt động và nguồn lực giữa các cơ quan QLNN, các cấp và các nhà quản lý nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Phối hợp là cần thiết bởi nếu thiếu phối hợp hoặc phối hợp lỏng lẻo thì các cơ quan, bộ phận, cá nhân sẽ thiếu liên kết, các nhiệm vụ và hoạt động dễ bị trùng lặp, chồng chéo hoặc thiếu hụt, không đồng bộ.

Phối hợp trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ được thực hiện giữa các đối tượng, quá trình sau:

- Phối hợp giữa các cấp bậc quản lý.
- Phối hợp giữa các tổ chức, bộ phận, cá nhân quản lý.
- Phối hợp trong các quá trình quản lý.

Phối hợp giữa các cấp, các tổ chức, bộ phận, cá nhân quản lý là cách tiếp cận khá phổ biến đối với phối hợp trong QLNN. Phối hợp giữa các cấp bậc quản lý là sự liên kết theo chiều dọc giữa các cấp quản lý (ví dụ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, giữa Bộ GTĐB và Sở GTĐB, giữa Bộ Đầu tư và Sở đầu tư, giữa chính quyền Tỉnh/ Thành phố và các Sở chuyên ngành thuộc Tỉnh/ Thành phố...). Phối hợp

giữa các tổ chức, bộ phận là sự liên kết theo chiều ngang hoặc liên kết chéo giữa các đơn vị (ví dụ giữa chính quyền các Tỉnh/ Thành phố, giữa các Bộ, giữa các Sở...).

#### **2.3.4. Giám sát và đánh giá DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Nội dung thứ tư của QLNN đối với dự án PPP đường bộ được thể hiện dưới nhiều tên gọi và hình thức khác nhau như đánh giá và kiểm soát (Maluleke, K.J., 2008), giám sát và đánh giá (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013), giám sát, kiểm tra (Mai Công Quyền, 2015), kiểm tra và kiểm toán (Nguyễn Huy Tranh, 2012), thanh tra, kiểm tra, giám sát (Phan Huy Lê, 2011), kiểm tra, giám sát và đánh giá (Phan Thị Thu Hiền, 2015), kiểm soát (Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu, 2007). Do đặc thù của đối tượng QLNN ở đây là dự án PPP nên tác giả sử dụng thuật ngữ giám sát và đánh giá.

Giám sát và đánh giá đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là tổng thể những hoạt động của cơ quan QLNN nhằm kịp thời phát hiện và xử lý những khó khăn, sai lệch cũng như cơ hội phát triển của dự án nhằm đảm bảo cho hoạt động của dự án tuân theo đúng định hướng, mục tiêu phát triển đề ra. Giám sát và đánh giá nhằm cung cấp thông tin phản hồi cho các nhà quản lý để đạt được mục tiêu phát triển DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Trong đó, giám sát là việc liên tục, thường xuyên thu thập, phân tích thông tin về dự án nhằm sơ bộ xác định thực trạng và tiến độ thực hiện dự án so với kế hoạch đặt ra. Đánh giá là bước tiếp theo của giám sát để xử lý, sử dụng thông tin của hoạt động giám sát nhằm điều chỉnh, hoàn thiện và đổi mới các hoạt động dự án.

Ngân hàng Thế giới (2008) đã chỉ ra vai trò của giám sát và đánh giá đối với hiệu lực, hiệu quả của QLNN thông qua việc đánh giá số lượng, chất lượng, mục tiêu hoạt động sản xuất hàng hóa và cung cấp dịch vụ công của nhà nước, các kết quả và ảnh hưởng. Các nước thành viên của Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) cũng sử dụng hệ thống giám sát và đánh giá để cung cấp thông tin nhằm đảm bảo đạt được mục tiêu đặt ra, phát hiện sai sót kịp thời và xây dựng, hoàn thiện chính sách.

Hệ thống giám sát và đánh giá của nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được xem xét theo các yếu tố cơ bản: chủ thể, nội dung, phương pháp, công cụ và quy trình.

#### 2.3.4.1. Chủ thể và nội dung giám sát và đánh giá

Các chủ thể nhà nước giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB khá đa dạng và phức tạp, bao gồm chính phủ, bộ quản lý GTĐB, chính quyền địa phương, hội đồng PPP quốc gia, cơ quan kiểm toán nhà nước, kho bạc nhà nước, được hệ thống lại như trong bảng 2.4. Nội dung giám sát và đánh giá được tiến hành đối với tất cả các giai đoạn theo chu trình dự án PPP, từ chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án.

Giám sát chuẩn bị DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB bao gồm giám sát tình hình đề xuất dự án, lập và phê duyệt danh mục dự án, lập và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi các dự án. Giám sát chuẩn bị dự án cần hướng tới kết quả là có được danh mục dự án phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội và mục tiêu phát triển hạ tầng GTĐB, có được báo cáo nghiên cứu khả thi có chất lượng.

Giám sát lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án bao gồm giám sát lập hồ sơ mời thầu, tiếp nhận, đánh giá hồ sơ dự thầu và lựa chọn nhà đầu tư, tổ chức đàm phán và ký kết hợp đồng dự án. Mục đích của giám sát giai đoạn này là lựa chọn được những nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, chuyên môn, công nghệ và quản lý để triển khai dự án; hợp đồng dự án ký kết giữa Nhà nước và nhà đầu tư tuân thủ luật pháp Việt Nam và quốc tế, xác định đúng đắn trách nhiệm của các bên.

Giám sát sự thực hiện dự án bao gồm giám sát tình hình đăng ký, thành lập, vận hành dự án; lựa chọn nhà thầu thiết kế và thi công; chuẩn bị mặt bằng xây dựng; lập thiết kế, thi công công trình, quản lý kinh doanh công trình, bảo dưỡng, sửa chữa và thu phí. Giám sát thực hiện dự án nhằm đảm bảo chất lượng, tiến độ, an toàn trong xây dựng và vận hành công trình; giá và phí theo đúng hợp đồng dự án.

Thông tin có được từ hoạt động giám sát là cơ sở để đánh giá dự án PPP, trong khi thông tin từ hoạt động đánh giá phục vụ cho các cơ quan QLNN hoàn thiện chiến lược, chính sách, luật pháp đối với dự án PPP đường bộ. Vì vậy đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần làm sáng tỏ sự phù hợp của DADT theo hình thức PPP với chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ và nhu cầu nâng cao năng lực của nhà đầu tư (Nguyễn Thị Hồng Minh, 2011). Đánh giá cũng cần xác định mức độ thực hiện các mục tiêu đặt ra cho dự án PPP đường bộ về thu hút vốn tư nhân, giá trị đồng tiền, chất lượng các công trình GTĐB theo hình thức PPP, đồng

thời đánh giá tác động của DADT xây dựng hạ tầng GTĐB tới sự phát triển hạ tầng GTĐB, phát triển kinh tế xã hội quốc gia và địa phương (UN, 2008).

**Bảng 2.4: Chủ thể và nội dung giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

Chủ thể	Nội dung giám sát và đánh giá
Chính phủ	Tổng thể dự án; lập danh mục dự án
Bộ quản lý GTĐB	Tổng thể dự án; lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; lựa chọn nhà đầu tư; thực hiện hợp đồng dự án
Chính quyền địa phương	Tổng thể dự án tại địa phương; lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi dự án; lựa chọn nhà đầu tư; thực hiện hợp đồng dự án
Hội đồng PPP quốc gia	Lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi dự án; lựa chọn nhà đầu tư; thực hiện hợp đồng dự án
Kiểm toán nhà nước	Tài chính dự án; sự tuân thủ nguyên tắc tài chính của dự án
Kho bạc Nhà nước (Bộ Tài chính)	Giám sát tiến độ và khối lượng vốn nhà nước giải ngân cho dự án

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

#### 2.3.4.2. Phương pháp, công cụ giám sát và đánh giá

Có nhiều tiêu chí khác nhau để phân loại phương pháp giám sát và đánh giá. Kusek và Rist (2005) dựa vào mục đích giám sát và đánh giá đã xác định hai phương pháp là giám sát và đánh giá sự thực hiện và giám sát và đánh giá dựa trên kết quả.

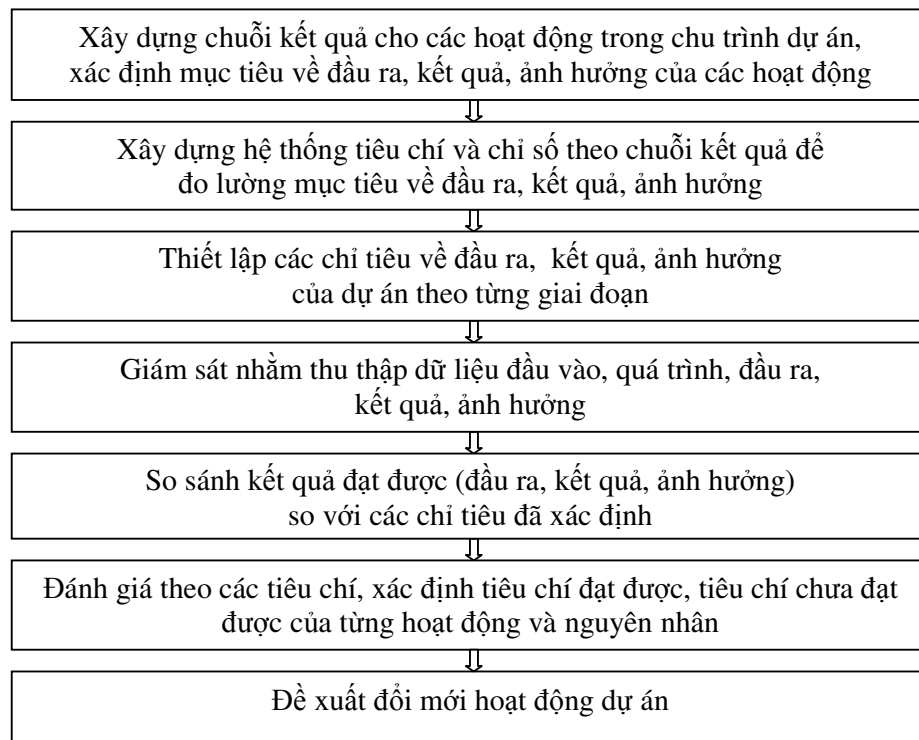
Là một phương pháp truyền thống, giám sát và đánh giá sự thực hiện tập trung mô tả thực trạng dự án, xây dựng mẫu chuẩn so sánh các hoạt động và đầu ra, thu thập dữ liệu về đầu vào, hoạt động và đầu ra, báo cáo về việc cung cấp đầu vào, xác định hành động can thiệp, cung cấp thông tin về sự thực hiện và quản lý mà không đề cập đến các vấn đề rộng hơn như hiệu lực và sự phát triển. Cách tiếp cận này không giúp các nhà quản lý hiểu được đầy đủ sự thành công của dự án (Kusek và Rist, 2005).

Vì điểm yếu của hệ thống giám sát và đánh giá thực hiện, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả được các nhà nước sử dụng như một công cụ hữu hiệu trong quản lý công. Giám sát và đánh giá dựa trên kết quả là quá trình liên tục thu thập và phân tích số liệu, so sánh với kết quả dự định xem các kế hoạch, quyết định của tổ chức được thực hiện tốt đến mức độ nào, tập trung vào tác động và ảnh hưởng của dự án, giúp đảm bảo các nguồn lực được huy động, sử dụng, các hoạt động được tiến hành, các đầu ra đạt được kết quả, tác động mong muốn, tập trung vào những kết quả và tác động quan trọng của dự án, tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm.

Với cách tiếp cận giám sát và đánh giá dựa trên kết quả nêu trên, công cụ giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ gồm chuỗi kết quả, khung logic, khung giám sát và đánh giá, bên cạnh các công cụ truyền thống như báo cáo tài chính. *Chuỗi kết quả* là công cụ để mô tả và phân tích mối quan hệ giữa đầu vào, hoạt động, đầu ra, kết quả và tác động của dự án PPP đường bộ. *Khung logic* mô tả chi tiết mục đích, mục tiêu, đầu ra, hoạt động, đầu vào theo các chỉ số, phương tiện kiểm chứng để thu thập thông tin theo chỉ số và các giả định cơ bản để có thể đạt được theo logic của chuỗi kết quả. *Khung giám sát và đánh giá* là bộ công cụ để thực hiện việc giám sát và đánh giá theo kết quả, bao gồm chuỗi kết quả, khung logic và quy trình giám sát, đánh giá dự án.

#### 2.3.4.3. Quy trình giám sát và đánh giá

Quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ được áp dụng cho tất cả các bước của dự án. Trong từng bước có mục tiêu, chỉ số, công cụ khác nhau, tuy nhiên tính logic của các quy trình này là tương đối thống nhất, bao gồm các bước như hình 2.5.



**Hình 2.5: Quy trình giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với DABT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB**

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

## **2.4. Các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

### **2.4.1. Các nhân tố thuộc về nhà nước**

#### *a. Quan điểm về vai trò của nhà nước.*

Quan điểm về vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công và vai trò của khu vực tư nhân trong nền kinh tế thị trường ảnh hưởng đến hoạt động QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung nơi nhà nước có vai trò chủ đạo, nhà nước thông qua các doanh nghiệp nhà nước trực tiếp sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho nền kinh tế, nhà nước độc quyền trong sản xuất và cung ứng hầu hết các dịch vụ công. Khu vực tư nhân ít được khuyến khích phát triển, sản xuất và cung ứng cơ sở hạ tầng và dịch vụ công. Trong điều kiện đó, nhà nước sẽ không ban hành và thực hiện các chiến lược, kế hoạch, chính sách, luật pháp đối với hoạt động đầu tư và DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

Nền kinh tế thị trường đã thừa nhận và tạo điều kiện cho vai trò của tư nhân như là một kênh huy động vốn cho nền kinh tế. Vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng không chỉ từ ngân sách nhà nước mà còn từ các nguồn khác như khu vực tư nhân. Ngoài ra, nhà nước mặc dù là chủ thể chịu trách nhiệm chính trong cung cấp dịch vụ công nhưng không phải là chủ thể duy nhất. Xu hướng xã hội hoá, tính cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ công thấy vai trò ngày càng cao của khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ công. Với cách tiếp cận này, QLNN đối với DAĐT PPP có sự tham gia của khu vực tư nhân cần thay đổi theo hướng linh hoạt, phù hợp hơn với đối tượng quản lý này.

Sự thay đổi quan điểm về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, vai trò quản lý nền kinh tế của nhà nước tất yếu dẫn đến thay đổi trong thực tiễn quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế nói chung, với doanh nghiệp nói riêng.

#### *b. Năng lực cán bộ QLNN*

Đội ngũ cán bộ ảnh hưởng đến QLNN đối với dự án PPP đường bộ trên nhiều phương diện. Nhận thức của cán bộ QLNN về vai trò, trách nhiệm của họ càng cao thì họ càng có xu hướng tích cực tham gia và đảm nhận trách nhiệm của mình. Phẩm chất đạo đức của cán bộ QLNN càng tốt thì họ càng nhiệt tình, công tâm trong



công việc. Năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ QLNN càng cao thì họ càng có khả năng hoàn thành tốt nhiệm vụ và hoạt động QLNN càng được thực hiện một cách có hiệu quả. Năng lực của cán bộ có thể chia thành năng lực chuyên môn và năng lực quản lý. Năng lực chuyên môn là kiến thức, kỹ năng, trình độ thuộc lĩnh vực chuyên môn. Năng lực quản lý là kiến thức, kỹ năng, trình độ quản lý nhà nước. Nhận thức, phẩm chất đạo đức và năng lực của cán bộ nhà nước ảnh hưởng đến QLNN ở tất cả các khâu, từ hoạch định sự phát triển của dự án PPP đến xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, quy định, luật pháp và giám sát, đánh giá dự án PPP.

#### *c. Năng lực thể chế của Nhà nước*

Năng lực thể chế của nhà nước là năng lực của các cơ quan QLNN để thực hiện chức năng của mình theo luật pháp quy định. Năng lực thể chế được thể hiện thông qua mục tiêu, chiến lược, chính sách, quy định, thủ tục của các cơ quan QLNN và kiến thức, kỹ năng, phẩm chất của cán bộ, công chức, trong đó con người là yếu tố quan trọng nhất. Để có nền hành chính tốt, hệ thống pháp luật tốt, cần có một đội ngũ cán bộ với năng lực điều hành tốt. Theo Nguyễn Xuân Phúc (2012), năng lực thể chế của nhà nước thể hiện: (1) hệ thống luật pháp đầy đủ, ổn định và công bằng cho các doanh nghiệp, (2) hệ thống chính sách hợp lý, tạo môi trường thuận lợi và hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, (3) bộ máy và cán bộ công chức nhà nước trong sạch.

Thể chế nhà nước có vai trò quyết định trong QLNN đối với nền kinh tế nói chung, với dự án PPP ngành đường bộ nói riêng. Các quốc gia có thể chế nhà nước mạnh với một hệ thống pháp luật đầy đủ và có hiệu lực sẽ có tác động tích cực và tạo căn cứ vững chắc cho QLNN đối với các dự án PPP ngành đường bộ, do vậy có khả năng đạt được mục tiêu phát triển dự án PPP. Ngược lại sẽ dẫn đến sự yếu kém trong thực thi trách nhiệm của các cơ quan QLNN và cán bộ QLNN, lúng túng và lỏng lẻo trong phối hợp, không đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả của QLNN.

### **2.4.2. Các nhân tố thuộc về môi trường bên ngoài**

#### *a. Xu thế chung của thế giới*

Toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế làm gia tăng luồng vốn, nhân sự, công nghệ... di chuyển giữa các nước, do vậy QLNN cần khai thông, phát triển các quan hệ kinh tế quốc tế, tạo điều kiện để các dòng vốn nước ngoài đầu tư vào xây dựng hạ

tầng GTĐB bổ sung cho đầu tư công dưới hình thức PPP. Quá trình hội nhập cũng đòi hỏi các quốc gia đổi mới QLNN theo hướng ban hành chính sách, luật pháp, quy định phù hợp với thông lệ quốc tế và theo đúng các cam kết quốc tế. Bên cạnh đó, toàn cầu hoá làm gia tăng mức độ cạnh tranh giữa các quốc gia trong thu hút vốn đầu tư, đòi hỏi các chính phủ phải cải cách nền hành chính công nhằm tạo ra môi trường thể chế thuận lợi, minh bạch hoá, hỗ trợ tối đa doanh nghiệp trong nước (Nguyễn Xuân Phúc, 2012).

Sự thay đổi vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi nhà nước đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế- xã hội của các nước nhưng không phải với tư cách là người trực tiếp tạo ra sự tăng trưởng mà là người đảm bảo và tạo điều kiện cho sự tăng trưởng đó. Quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp nói chung, doanh nghiệp dự án PPP nói riêng không chỉ là mối quan hệ giữa chủ thể và đối tượng quản lý mà còn là mối quan hệ giữa nhà cung cấp và khách hàng sử dụng dịch vụ công. Đối với doanh nghiệp dự án PPP, nhà nước có hai vai trò: quản lý vĩ mô và trực tiếp quản lý với tư cách là một bên đối tác tham gia đầu tư. Cần tách biệt rõ vai trò QLNN ở tầm vĩ mô và quản lý của nhà nước với tư cách là một bên đối tác đầu tư ở cấp độ doanh nghiệp, dự án.

Xu hướng mới của QLNN cũng đòi hỏi các nhà nước phi tập trung hoá, tăng cường phân cấp QLNN từ trung ương đến địa phương, ra quyết định QLNN có sự tham gia của doanh nghiệp, QLNN theo định hướng kết quả (từ việc xác định mục tiêu, đầu ra, lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực đầu vào), đồng thời xã hội hoá cung cấp dịch vụ công. Phi tập trung hoá hay phân quyền trong QLNN là sự phân bớt quyền hạn của cơ quan đầu não cho các cơ quan, bộ phận cấp dưới nhằm giảm quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan cấp trên, tăng quyền ra quyết định ở cấp dưới, với mục tiêu quản lý hiệu lực và hiệu quả hơn.

#### *b. Trình độ phát triển kinh tế- xã hội của đất nước*

Trình độ phát triển của nền kinh tế- xã hội ảnh hưởng đến đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng GTĐB cũng như QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Điều kiện kinh tế- xã hội của đất nước càng phát triển, nhu cầu hạ tầng nói chung, hạ tầng GTĐB nói riêng càng cao, càng đòi hỏi cao về QLNN đối với lĩnh vực hạ

tầng GTĐB và do vậy nhà nước càng phải nâng cao năng lực quản lý để đáp ứng các yêu cầu này.

Trình độ phát triển kinh tế- xã hội một quốc gia thể hiện ở một số chỉ tiêu như: tổng thu nhập quốc nội, thu nhập quốc nội bình quân đầu người, tổng thu ngân sách, tốc độ tăng trưởng kinh tế, trình độ dân trí, trình độ phát triển khoa học- công nghệ.

*c. Môi trường chính trị, pháp lý*

Môi trường chính trị, pháp lý có ảnh hưởng tới QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Một quốc gia có thể chế chính trị ổn định thì thông thường bộ máy nhà nước cũng sẽ ổn định, vững vàng làm điều kiện tiên quyết cho QLNN đối với nền kinh tế thành công.

Hệ thống pháp lý đầy đủ, minh bạch và nhất quán sẽ tạo điều kiện cho hoạt động quản lý của nhà nước được vận hành tốt, tăng niềm tin và sự tuân thủ của doanh nghiệp đối với chính sách luật pháp của nhà nước, do đó QLNN đối với DAĐT có thể đạt được mục tiêu của mình.

*d. Trình độ phát triển và năng lực của khu vực tư nhân*

Khu vực tư nhân vừa là đối tượng QLNN, vừa là một bên đối tác trong dự án PPP, do vậy trình độ phát triển và năng lực của nhà đầu tư tư nhân có ảnh hưởng đến QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Trình độ phát triển của nhà đầu tư tư nhân thể hiện qua trình độ phát triển các nguồn lực và các hoạt động của doanh nghiệp (nhân lực, tài chính, công nghệ, cơ sở vật chất và máy móc thiết bị, nghiên cứu và phát triển, thiết kế, xây dựng, marketing...). Trình độ phát triển của nhà đầu tư tư nhân càng cao thì QLNN đối với dự án PPP càng có khả năng thành công cao.

Năng lực của khu vực tư nhân thể hiện qua năng lực chuyên môn, năng lực tài chính, năng lực quan hệ và năng lực quản lý (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013). Với năng lực cao, nhà đầu tư tư nhân tham gia vào dự án tuân thủ các chính sách, pháp luật của nhà nước, hợp tác với các cơ quan QLNN trong quá trình quản lý dự án, sẽ góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLNN đối với dự án PPP. Bộ máy QLNN là điều kiện tiên quyết để đạt được các mục tiêu QLNN đối với dự án PPP, nhưng nếu thiếu một bộ

máy quản lý vi mô đối với doanh nghiệp dự án trong đó năng lực của nhà đầu tư tư nhân đóng vai trò then chốt thì QLNN cũng khó có thể đạt được mục tiêu của mình.

Ngoài ra, thu nhập và khả năng trả phí của người dân, thói quen tiêu dùng hàng hóa công cộng miễn phí, công nghệ xây đường bộ cũng ảnh hưởng đến PPP và QLNN đối với dự án PPP đường bộ.

## **2.5. Kinh nghiệm quốc tế về QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB**

### **2.5.1. Kinh nghiệm của các nước**

#### **2.5.1.1. Kinh nghiệm của Anh**

Anh là một trong những quốc gia đầu tiên trên thế giới tiến hành PPP, bắt đầu từ Sáng kiến tài chính tư nhân năm 1992. Ngoài ra Anh còn được coi là đất nước phát triển mạnh mẽ PPP với hơn 700 dự án, có số vốn 54 tỷ bảng Anh, trong đó có 51 dự án GTĐB, chiếm 35% tổng vốn PPP.

*Hoạch định sự phát triển của dự án PPP:* Chính phủ cam kết ủng hộ một cách lâu dài và bền vững cho hoạt động đầu tư của tư nhân vào kết cấu hạ tầng. PPP nhận được sự quan tâm và ủng hộ của các nhà lãnh đạo quốc gia qua các thời kỳ, bắt đầu từ Thủ tướng Chính phủ của Đảng bảo thủ từ năm 1992, sau đó được mở rộng hàng loạt từ năm 1997 dưới thời của Đảng Lao động và tiếp tục qua các thời kỳ cho đến nay.

*Chính sách và pháp luật cho dự án PPP:* Đặc trưng chính sách PPP của nước Anh là ổn định cao nhưng vẫn đảm bảo linh hoạt. Sự ổn định của chính sách PPP thể hiện các hợp đồng PPP được quy định thường từ 25-60 năm, một mặt thu hút nhà đầu tư tư nhân, mặt khác để các ngân hàng thương mại có thể tin tưởng cho vay dài hạn. Đấu thầu dự án PPP được tiêu chuẩn hóa dựa trên nguyên tắc công bằng, minh bạch và cạnh tranh. Sự linh hoạt trong chính sách thể hiện ở việc kế tiếp Sáng kiến tài trợ tư nhân bằng hệ thống Tài trợ tư nhân 2 với những điều chỉnh cần thiết, đồng thời khẳng định cam kết bền vững của chính phủ trong việc thu hút khu vực tư nhân vào xây dựng hạ tầng. Nước Anh không ban hành luật riêng đối với PPP mà có các luật chung điều chỉnh hoạt động đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng trong đó có PPP.

*Bộ máy QLNN đối với PPP:* Cấu trúc bộ máy QLNN đối với dự án PPP được xây dựng rất rõ ràng, bao gồm: (1) Bộ Tài chính là cơ quan điều hành quốc gia đối với PPP, quản lý ngân sách của chính phủ, quản lý đấu thầu; (2) Văn phòng Thương mại Chính phủ thuộc Bộ Ngân khố điều hành hoạt động đấu thầu; (3) Bộ Giao thông xây dựng kế hoạch đầu tư ngành đường bộ, quản lý các dự án PPP đường bộ; (4) Cơ quan Quản lý quốc lộ (thuộc Bộ Giao thông) quản lý hợp đồng dự án đường quốc lộ, đánh giá hiệu quả và tài chính dự án, trao thầu cho nhà đầu tư; (5) Tổ chức Đối tác Anh là trung tâm phát triển kiến thức và mở rộng chương trình PPP của Chính phủ, kết nối với từng cơ quan chính phủ trong mỗi dự án PPP, phát triển chính sách PPP; Tiêu chuẩn hóa hợp đồng; Đánh giá dự án; Hỗ trợ thực hiện; Đồng tài trợ dự án PPP; (6) Tổ Chuyên trách nghiệp vụ (thuộc Tổ chức Đối tác Anh) hỗ trợ, tư vấn và hướng dẫn nghiệp vụ đối với các tổ chức chính phủ trong quá trình thực hiện hợp đồng PPP; (7) Tổ Rà soát những dự án lớn có trách nhiệm kiểm soát quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án PPP có vốn lớn; (8) Cơ quan Chương trình PPP gồm các chuyên gia đấu thầu địa phương, trực tiếp hỗ trợ chính quyền địa phương trong phát triển, đấu thầu dự án PPP tại địa phương, cung cấp dịch vụ công.

#### 2.5.1.2. Kinh nghiệm của Canada

Canada có hơn 20 năm phát triển PPP với 185 dự án, tổng vốn đầu tư trên 58 tỷ đô la Canada, trong đó giao thông có 42 dự án, chiếm 23% với vốn đầu tư 23,5 tỷ USD, chiếm 40%. PPP được sự ủng hộ của lãnh đạo nhà nước và công chúng. Canada là một trong những nước thành công nhất về PPP trên thế giới hiện nay.

*Hoạch định sự phát triển của dự án PPP:* Chính phủ Canada thể hiện quyết tâm chính trị bền vững phát triển PPP. Căn cứ vào quy hoạch, cơ quan chức năng sẽ đề xuất các dự án. Các dự án có quy mô lớn được đánh giá để lựa chọn áp dụng mô hình PPP theo tiêu chí khả thi và hiệu quả đối với cả vòng đời dự án, nếu phân tích cho thấy PPP là hình thức tốt nhất thì được chọn để thực hiện PPP. Các dự án không thể áp dụng PPP thì mới tiến hành theo hình thức đầu tư công truyền thống.

*Chính sách và pháp luật cho dự án PPP:* Canada áp dụng hệ thống chính sách PPP chung cho quốc gia và chính sách riêng cho từng bang. Ở cấp độ quốc gia,

Luật về hợp đồng của các tổ chức công (Act Respecting Contracting by Public Bodies) quy định điều kiện áp dụng đối với hợp đồng liên quan tới mua sắm công giữa cơ quan nhà nước với doanh nghiệp tư nhân. Luật về hợp tác trong lĩnh vực hạ tầng giao thông (Act Respecting Transport Infrastructure Partnerships) áp dụng đối với các thỏa thuận hợp tác dài hạn giữa chính phủ và doanh nghiệp tư nhân trong xây dựng, sửa chữa hoặc khai thác cơ sở hạ tầng giao thông. Ở cấp độ địa phương, các bang có thể áp dụng chính sách khác nhau đối với dự án PPP tại bang mình.

*Bộ máy QLNN đối với PPP.*

Ở cấp độ quốc gia, Hội đồng PPP Canada có trách nhiệm phổ biến cơ chế, chính sách PPP, danh mục dự án cần kêu gọi PPP, tổ chức hội nghị hàng năm để lấy ý kiến, kêu gọi sự ủng hộ của người dân. Ở cấp độ bang, các bang xây dựng cơ quan quản lý PPP riêng cho bang mình như Cơ quan hạ tầng bang Ontario, PPP Canada và Hạ tầng Quebec, Cơ quan phụ trách tài trợ vốn cho PPP bang Alberta.

*Giám sát và đánh giá đối với dự án PPP:* Canada áp dụng phương pháp giám sát và đánh giá dựa trên kết quả cho dự án PPP đường bộ, chú trọng nhất vào khâu lựa chọn dự án và lựa chọn nhà thầu. Trong giai đoạn xây dựng và vận hành công trình, vai trò của nhà nước giảm đi trong khi tăng cường trách nhiệm cho các bên liên quan bởi trong tổ hợp nhà đầu tư gồm nhiều công ty tham gia nên có trách nhiệm giám sát lẫn nhau. Nhà nước áp dụng hệ thống đảm bảo chất lượng đối với công trình xây dựng và dịch vụ theo yêu cầu của các tổ chức công; Báo cáo của người đứng đầu tổ chức công xác nhận việc sử dụng vốn đúng mục đích ngân sách.

### 2.5.1.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc là một trong những nước tiên phong về PPP ở châu Á. Chương trình PPP đầu tiên được khởi xướng năm 1994 với Đạo luật Thúc đẩy vốn tư nhân đầu tư toàn xã hội. Với sự ra đời của Đạo luật PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng và Trung tâm PPP Hàn Quốc, tốc độ phát triển của các dự án PPP tăng nhanh chóng.

*Hoạch định sự phát triển của dự án PPP:* Chính phủ Hàn Quốc định kỳ xây dựng kế hoạch cho các dự án PPP trên cơ sở chiến lược và kế hoạch trung hạn về cơ

sở hạ tầng. Nội dung của các kế hoạch này bao gồm: định hướng chính sách cho từng loại cơ sở hạ tầng; quy mô đầu tư, phương pháp, yêu cầu của từng dự án PPP; quản lý và điều hành các dự án đầu tư tư nhân; hỗ trợ cho dự án PPP.

*Chính sách và pháp luật cho dự án PPP:* Hàn Quốc đặc biệt khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB. Nhà đầu tư được giảm nhiều loại thuế trong đó có miễn thuế VAT. Chính phủ bảo lãnh doanh thu dự án (có thể lên đến 90%) khiến rủi ro doanh thu hầu như được chuyển sang phía chính phủ, mặc dù nguyên tắc căn bản để thu phí là “người thụ hưởng trả cho hạ tầng”. Thủ tục đấu thầu đơn giản tạo thuận lợi cho việc lựa chọn nhà thầu của cơ quan nhà nước và tham gia đấu thầu của nhà đầu tư tư nhân.

Hàn Quốc có khung pháp lý đầy đủ để điều tiết hành vi các bên liên quan tới chu trình dự án PPP, bao gồm Đạo luật PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, Nghị định hướng dẫn và các quy định hướng dẫn chi tiết việc thực hiện đầu tư theo hình thức PPP. Hệ thống văn bản pháp luật có tính linh hoạt cao, được điều chỉnh kịp thời tạo khuôn khổ cho việc thực hiện dự án PPP, riêng Đạo luật PPP trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng (PPI) từ năm 1998 đến 2010 được điều chỉnh 48 lần. Ngoài ra, pháp luật về PPP trong lĩnh vực hạ tầng của Hàn Quốc tương thích với pháp luật liên quan như: Luật thu phí đường bộ, Luật tài sản Nhà nước, Luật tài chính địa phương, Luật sử dụng và quy hoạch đất quốc gia, Luật phát triển đô thị v.v.

*Bộ máy QLNN đối với PPP:* Cơ quan quản lý PPP của Hàn Quốc đóng góp rất nhiều vào sự phát triển PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, bao gồm: (i) Ủy ban giám sát các dự án PPP có trách nhiệm soạn thảo chính sách, xây dựng kế hoạch, chỉ định dự án PPP, chỉ định đối tác tư nhân, chịu trách nhiệm về lợi ích công cộng, đánh giá các bên trong dự án PPP. Thành viên Ủy ban gồm Bộ trưởng Bộ Chiến lược và tài chính, Thứ trưởng các bộ liên quan và tối đa 8 thành viên từ khu vực tư nhân. (ii) Ủy ban tư vấn PPP (thuộc Ủy ban giám sát các dự án PPP) gồm các chuyên gia tư vấn chuyên môn và kỹ thuật để nâng cao hiệu quả hoạt động của Ủy ban. (iii) Trung tâm Quản lý đầu tư hạ tầng nhà nước và tư nhân có vai trò như một đơn vị liên ngành trong lập kế hoạch quốc gia, đánh giá dự án, hỗ trợ quản lý và nghiên cứu chính sách về PPP, đánh giá hiệu quả đầu tư.

Hàn Quốc phân cấp quản lý rõ ràng đối với PPP lĩnh vực đường bộ, những dự án lớn do Ủy ban về đầu tư tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở trung ương quyết định, những dự án nhỏ do các địa phương quyết định.

#### 2.5.1.4. Kinh nghiệm của Trung Quốc

*Hoạch định sự phát triển của dự án PPP:* Trung Quốc là một nền kinh tế mới nổi ở Châu Á, đang trong giai đoạn chuyển đổi và có các điều kiện tương đồng với Việt Nam. Chính phủ không có đủ ngân sách cho đầu tư vào hạ tầng, thâm hụt ngân sách ước khoảng 150 tỷ USD từ 1998 đến 2020 (Phạm Phương Thảo, 2013). Bên cạnh đó, hệ thống doanh nghiệp nhà nước với số lượng lớn, năng lực cạnh tranh thấp, quản lý lạc hậu. Thâm hụt ngân sách và yêu cầu cải tiến hiệu quả khu vực doanh nghiệp nhà nước dẫn đến gia tăng nhu cầu phát triển PPP lĩnh vực đường bộ.

*Chính sách và pháp luật cho dự án PPP:* Một số luật như Luật Đấu thầu, Hợp đồng, Chứng khoán và các Biện pháp tài trợ dự án đã đưa ra quy định cho PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông. Tuy nhiên không như kỳ vọng của các nhà hoạch định chính sách, những luật này có một số điều khoản mâu thuẫn, chồng chéo, tạo ra sự không rõ ràng và gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

Nguồn tài trợ của PPP dựa trên khoản vay và trái phiếu quốc tế, một mặt gây rủi ro ngoại tệ cho chính phủ, mặt khác giảm niềm tin của khu vực tư nhân. Để tái tài trợ dự án, công ty dự án có thể niêm yết phát hành chứng khoán. Mức thu phí của Trung Quốc cao tương đương các nước phát triển trong khi thu nhập trung bình đầu người còn thấp, dẫn đến hiệu quả tài chính chưa hấp dẫn nhà đầu tư.

*Bộ máy QLNN đối với PPP:* Trung Quốc không có đơn vị chuyên trách cấp quốc gia quản lý PPP đường bộ. Là một đất nước có lãnh thổ rộng lớn và đặc điểm địa hình phức tạp, các dự án PPP đường bộ thường được quản lý ở cấp tỉnh hơn là cấp trung ương. Bộ Xây dựng có trách nhiệm lập quy hoạch đường cao tốc quốc gia, còn nhiệm vụ xây dựng và vận hành đường thuộc trách nhiệm các tỉnh dưới sự điều phối của Ban quản lý đường cao tốc tỉnh và tập đoàn đường cao tốc tỉnh.

#### 2.5.2. Bài học rút ra cho Việt Nam

Nghiên cứu về QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB của Anh và Canada (những nước phát triển đi đầu và thành công trong



PPP), Hàn Quốc (nước tiên phong về PPP ở châu Á) hay Trung Quốc (trong giai đoạn chuyển đổi, có điều kiện tương đồng Việt Nam) có thể rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam như sau:

Thứ nhất, hoạch định phát triển dự án PPP là một trong những điều kiện tiên quyết để dự án PPP thành công, bắt đầu bằng sự ủng hộ bền vững từ cấp lãnh đạo cao nhất. Tiếp đó, cần có chiến lược, kế hoạch dài hạn phát triển PPP trong lĩnh vực hạ tầng để xác định các ưu tiên đầu tư quốc gia, làm căn cứ xây dựng chính sách và pháp luật đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

Thứ hai, chính sách và luật pháp đầy đủ, minh bạch và ổn định là điều kiện quan trọng để phát triển dự án PPP. Với một nước có nền kinh tế đang chuyển đổi như Việt Nam, những rủi ro của môi trường pháp lý sẽ hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án PPP. Các chính sách nên hướng tới khuyến khích khu vực tư nhân để thu hút sự tham gia của khu vực này (trường hợp Hàn Quốc). Ở các nước phát triển, Nhà nước ban hành chính sách rồi sau đó mới triển khai dự án PPP. Đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, cách tiếp cận phù hợp hơn là đi từ thí điểm, rút kinh nghiệm rồi mới ban hành chính sách, triển khai trên diện rộng.

Thứ ba, bộ máy QLNN đối với dự án PPP đủ năng lực để đồng thời thực hiện QLNN đối với PPP và thực hiện vai trò đối tác trong hợp đồng PPP. Trong khi cơ quan quản lý PPP của Anh và Hàn Quốc đóng góp rất nhiều vào sự thành công trong phát triển PPP tại hai nước này, thì sự thiếu vắng một đơn vị quản lý PPP cấp trung ương là một trong các nguyên nhân cản trở sự phát triển PPP tại Trung Quốc. Vai trò của cơ quan QLNN cấp địa phương là cần thiết, nhưng các dự án PPP khó có thể thành công nếu thiếu một cơ quan quản lý tầm quốc gia.

Thứ tư, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả đối với dự án PPP, tăng sự tham gia của các bên như các nhà đầu tư và cộng đồng, đặc biệt là giai đoạn xây dựng và vận hành công trình. Nhà nước xây dựng và áp dụng áp dụng hệ thống đảm bảo chất lượng đối với công trình xây dựng và dịch vụ làm cơ sở giám sát và đánh giá dự án.

### **CHƯƠNG 3: PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM**

#### **3.1. Tổng quan về các DABT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam giai đoạn 2010- 2015**

##### **3.1.1. Hạ tầng GTĐB Việt Nam**

Hạ tầng GTĐB là một bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống hạ tầng giao thông vận tải Việt Nam. Năm 2015, năng lực kết cấu hạ tầng giao thông của Việt Nam đứng thứ 67/140 quốc gia, tăng 9 bậc so với vị trí 76 năm 2014 và 36 bậc so với vị trí 103 năm 2010. Đối với hạ tầng GTĐB, chỉ số chất lượng đường bộ xếp thứ 93 năm 2015, tăng 11 bậc so với thứ hạng 104 năm 2014 nhưng vẫn ở dưới mức trung bình (Diễn đàn Kinh tế thế giới, 2015).

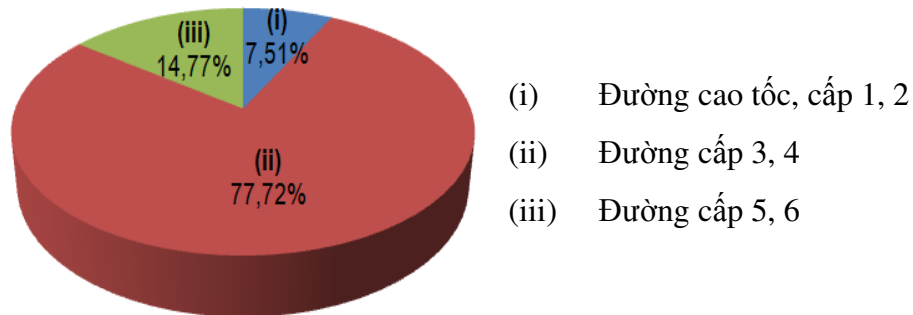
Dựa vào các tiêu chí đánh giá hạ tầng GTĐB nêu ở phần 2.1.2, hệ thống hạ tầng GTĐB Việt Nam sẽ được phân tích theo nhóm tiêu chí định lượng (chiều dài, mật độ, tỷ lệ đường các cấp) và một số tiêu chí định tính (tính đồng bộ, tính kết nối, tính phù hợp, năng lực quản lý...).

Về chiều dài, mạng lưới đường bộ Việt Nam năm 2014 dài khoảng 300.000 km, chia thành đường quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường xã, đường chuyên dùng và gần 5.000 cầu đường bộ. Trong đó, đường quốc lộ có chiều dài 19.457 km (chiếm 6,5% tổng chiều dài đường bộ), 704 km đường cao tốc được đưa vào khai thác, chiếm 0,2% tổng chiều dài đường bộ Việt Nam. Giai đoạn 2011- 2015, cả nước xây dựng mới và nâng cấp 47.436 km đường giao thông nông thôn, mở mới 61.400 km đường thôn xóm, xây dựng 235 cầu treo và cầu cứng, trong đó hoàn thành và đưa vào khai thác 195 cầu (Bộ GTVT, 2015a).

Về mật độ, so với các nước trong khu vực, mật độ đường bộ của Việt Nam có tỷ lệ rất thấp, đặc biệt mật độ quốc lộ chỉ đạt 0,053km/km<sup>2</sup> và 0,21km/1.000 dân (trong khi ở Trung Quốc là 0,2km/ km<sup>2</sup>, 1,44km/ 1.000 dân, Hàn Quốc 1,01km/ km<sup>2</sup>, 2,1km/ 1000 dân, Thái Lan 0,11km/ km<sup>2</sup>, 0,9km/ 1000 dân).

Về tỷ lệ đường, trong khi hệ thống đường có tiêu chuẩn kỹ thuật cao (cao tốc, cấp 1, cấp 2) chiếm tỷ trọng rất thấp, chỉ đạt 7,51%, hệ thống đường có tiêu

chuẩn kỹ thuật cấp 3 và 4 chiếm tới 77,73%, còn lại là đường có tiêu chuẩn thấp (cấp 5, 6) chiếm 14,77% (Hình 3.1). Tỷ lệ đường có chiều rộng nền và mặt đường theo đúng tiêu chuẩn kỹ thuật còn thấp, 46% có chiều rộng mặt đường  $\geq 7\text{m}$ , 33% có chiều rộng mặt đường từ 5-6,9m, 21% có chiều rộng  $< 5\text{m}$  (Bộ GTVT, 2014).



**Hình 3.1. Tỷ lệ đường các cấp**

*Nguồn: Bộ GTVT (2014)*

Về tính đồng bộ, với hệ thống đường bộ được xây dựng qua nhiều giai đoạn, có tiêu chuẩn không đồng đều, đường ở vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo còn xấu, nhiều cầu yếu, tải trọng thấp, chưa đồng bộ với cấp đường. Hiện cả nước còn khoảng hơn 550 cầu yếu trên hệ thống quốc lộ và gần 150 xã chưa có đường ô tô đến trung tâm (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013). Nhìn chung chất lượng kỹ thuật đường bộ còn ở mức thấp, chưa đồng bộ giữa nông thôn và thành thị, các vùng, các địa phương.

Về tính kết nối, mạng lưới đường bộ bao phủ toàn vùng đất lãnh thổ Việt Nam và kết nối Việt Nam với các nước trong khu vực bởi hệ thống đường bộ đối ngoại với 8 tuyến đường ASEAN (dài 4223 km), 3 tuyến đường tiểu vùng sông Mekông (dài 870 km), 5 tuyến đường Châu Á (dài 2659 km). Tuy nhiên hệ thống hạ tầng GTĐB chưa tạo được sự kết nối liên hoàn, mạng đường đô thị ở các thành phố lớn chưa kết nối hoàn chỉnh với mạng giao thông chung của quốc gia, hạ tầng GTĐB chưa kết nối tốt với hệ thống hạ tầng giao thông khác như đường sắt, đường thủy nội địa, đường biển.

Về tính phù hợp, với khoảng 567 km đường cao tốc trong thời điểm hiện tại, tỷ lệ đường cao tốc so với tổng chiều dài đường cao tốc, quốc lộ chỉ đạt 3%, tỷ lệ đường cao tốc trên tổng chiều dài mạng đường bộ chỉ đạt 0,2%. Việt Nam còn thiếu trầm trọng đường cao tốc đủ tiêu chuẩn. GTĐB còn nhiều nút thắt cổ chai dẫn đến tình trạng ùn tắc gia tăng tại các đô thị lớn, hệ thống đường giao thông nông thôn, vùng sâu, vùng xa, miền núi còn thiếu và chất lượng thấp, chưa đáp ứng nhu cầu phát triển của vùng.

Về phân cấp QLNN đối với hệ thống đường bộ Việt Nam, Bộ GTVT chịu trách nhiệm QLNN chung và phân cấp chi tiết như sau: (1) đường quốc lộ do Bộ GTVT quản lý, (2) đường tỉnh do UBND tỉnh quản lý, (3) đường huyện do UBND huyện quản lý, (4) đường làng xã do UBND xã quản lý, (5) đường đô thị do UBND thành phố chủ quản quản lý, (6) đường đặc biệt khác như đường BOT do các doanh nghiệp dự án quản lý.

### ***3.1.2. Các DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam***

Theo tổng hợp của Bộ GTVT, trong giai đoạn từ 2010 đến cuối năm 2015, Việt Nam có 79 DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB (tập trung vào hệ thống quốc lộ và đường cao tốc) với tổng mức đầu tư khoảng 227.515 tỷ; trong đó riêng giai đoạn 2011-2015 khoảng 186.660 tỷ đồng (chiếm khoảng 90% tổng số vốn huy động được ngoài ngân sách nhà nước từ trước đến nay).

Trong số 79 dự án, Bộ GTVT triển khai thực hiện 71 dự án với tổng mức đầu tư khoảng 202.556 tỷ đồng, trong đó 20 dự án đã hoàn thành đưa vào khai thác có tổng mức đầu tư 23.799 tỷ đồng với tổng chiều dài là 569 km, 51 dự án đang trong giai đoạn thực hiện đầu tư có tổng mức đầu tư 178.757 tỷ đồng với tổng chiều dài khoảng 1700 km. Trong số các dự án đã hoàn thành có bốn (04) cầu lớn là cầu Yên Lệnh, cầu Rạch Miễu, cầu Cổ Chiên, cầu Đồng Nai và hầm đèo Ngang.

Tám (08) dự án quốc lộ, đường cao tốc với tổng mức đầu tư khoảng 24.959 tỷ đồng do Bộ GTVT phối hợp với các địa phương kêu gọi đầu tư.

**Bảng 3.1: Tổng mức đầu tư các dự án PPP đường bộ**

Năm	Đến 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Tổng
<b>1. Bộ GTVT là cơ quan nhà nước có thẩm quyền</b>							
- Số dự án	19	2	1	24	16	9	71
- Tổng mức đầu tư (tỷ đồng)	40.855	6.316	2.434	68.562	38.790	45.599	202.556
<b>2. Địa phương là cơ quan nhà nước có thẩm quyền</b>							
Số dự án	3	1	0	1	1	2	8
Tổng mức đầu tư (tỷ đồng)	1.507	685		1.391	7.388	13.988	24.959
<b>3. Tổng cộng (1 + 2)</b>							
Số dự án	22	3	1	25	17	11	79
Tổng mức đầu tư (tỷ đồng)	42.362	7.001	2.434	69.953	46.178	59.587	227.515

*Nguồn: Tổng hợp từ Bộ GTVT, 2015c*

Có thể phân tích đặc điểm chung của các DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam giai đoạn từ 1996 (khi có dự án PPP ngành đường bộ đầu tiên ở Việt Nam) đến nay như sau:

*Về số lượng dự án:* so với một số ngành khác như năng lượng, nước và hàng hải, ngành đường bộ có số lượng dự án nhiều hơn hẳn (79 dự án). Số lượng dự án PPP ngành đường bộ cũng tăng nhanh qua các giai đoạn. Trong suốt thời gian dài cho đến năm 2010, tổng số DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam là 22 dự án với tổng vốn đầu tư 42.362 tỷ đồng. Chỉ trong năm (05) năm từ 2011-2015, số dự án đã tăng lên là 79 dự án với tổng vốn đầu tư 227.515 tỷ đồng. Tuy nhiên tỷ trọng dự án PPP so với tổng số dự án ngành đường bộ còn ít, với số vốn đầu tư khoảng 48.572 tỷ đồng, đạt khoảng 10% giai đoạn 1996-2013 (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013).

*Về quy mô dự án:* Các dự án PPP ngành đường bộ có quy mô lớn. So với các lĩnh vực khác như nước, môi trường, y tế, giáo dục thì dự án PPP trong ngành GTVT nói chung, GTĐB nói riêng có quy mô trung bình lớn hơn, chỉ đứng sau lĩnh vực năng lượng. Đặc biệt các dự án PPP xây dựng đường cao tốc có quy mô vốn lớn hơn hẳn như Dự án đường cao tốc Hạ Long- Móng Cái dự kiến tổng mức đầu tư

44.000 tỷ đồng, DAĐT xây dựng đường ô tô cao tốc Biên Hòa - Vũng Tàu 17.000 tỷ đồng, Dự án nâng cấp, cải tạo quốc lộ 20 từ tỉnh Đồng Nai đến tỉnh Lâm Đồng 4.590 tỷ đồng; tiếp đến là các dự án hầm đường bộ như Dự án hầm đường bộ qua Đèo Cả 10.555 tỷ đồng, Dự án hầm Cổ Mã, đường dẫn và cầu trên tuyến 4.509 tỷ đồng, Dự án đường trên cao Vĩnh Tuy- Ngã Tư Sở 4.765 tỷ đồng.

*Về thời gian thực hiện dự án:* Các dự án PPP đường bộ có thời gian hợp đồng dài, trung bình từ 20 đến 30 năm, một số ít dự án có thời gian 40 năm. Các dự án đã và đang hoạt động có thời gian tương đối dài là Dự án đại lộ Nguyễn Văn Linh 41 năm, Dự án hầm đường bộ qua Đèo Cả 30 năm, Dự án cầu Phú Mỹ 30 năm, Dự án xây dựng tuyến quốc lộ 1 đoạn tránh Thành phố Biên Hòa, Đồng Nai 26 năm, Dự án quốc lộ 1A đoạn tránh Thành phố Thanh Hóa 25 năm.

*Về hình thức hợp đồng:* Tất cả 79 dự án mà Bộ GTVT và UBND cấp tỉnh quản lý đều được thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT và BT. Mặc dù trong giai đoạn này thực chất các dự án PPP ngành đường bộ đều thực hiện theo các quy định pháp lý như Nghị định 108/2009/NĐ-CP, Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 5 tháng 4 năm 2011, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg (các văn bản pháp lý này đều đã hết hiệu lực) và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (còn hiệu lực), trong đó xác định các hình thức đầu tư BOT, BTO, BT, xây dựng- sở hữu- kinh doanh (BOO), xây dựng- chuyên giao- thuê dịch vụ (BTL), xây dựng- thuê dịch vụ- chuyên giao (BLT), kinh doanh- quản lý (OM), tuy nhiên hình thức đầu tư phổ biến là BOT và BT.

Theo điều tra của tác giả đối với 62 doanh nghiệp, số dự án BOT chiếm gần 85%, dự án BT chiếm khoảng 15%, không có dự án nào theo hình thức BOO, BTL, BLT và OM. Có hai lý do chủ yếu lý giải cho vấn đề này. Thứ nhất là chưa có quy định chi tiết về lựa chọn loại hình hợp đồng dự án PPP, nhà đầu tư thiếu căn cứ pháp lý để lựa chọn loại hình dự án, có xu hướng chọn những hình thức hợp đồng có lợi cho mình trong ngắn hạn. Điều này có thể đi ngược lại lợi ích dài hạn của nhà nước, thất thoát tài nguyên quốc gia, đồng thời ảnh hưởng đến

sự phát triển bền vững lâu dài của khu vực tư nhân. Thứ hai là trong thời kỳ thị trường bất động sản đi lên, hình thức BT thu hút đầu tư tư nhân bởi cơ chế “đổi đất lấy hạ tầng” đem lại lợi nhuận cao cho nhà đầu tư khi giá đất được áp dụng để tính toán trả cho nhà đầu tư thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Hơn nữa nhà đầu tư hướng tới mục tiêu tìm kiếm công việc xây lắp hơn là đầu tư dài hạn.

*Về nhà đầu tư:* các nhà đầu tư tham gia dự án bao gồm cả doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Mặc dù việc nhà đầu tư nước ngoài được phép và khuyến khích tham gia đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng Việt Nam đã được quy định rõ trong các văn bản luật pháp Việt Nam như Luật Đầu tư năm 2005, Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO và hợp đồng BT, tuy nhiên trong số các dự án PPP ngành đường bộ đến thời điểm đầu năm 2015, chỉ có hai (02) dự án có sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài (chiếm 3%) là Dự án đường vành đai Tân Sơn Nhất- Bình Lợi (chủ đầu tư Công ty GS Engineering and Construction – Hàn Quốc) và Dự án đại lộ Nguyễn Văn Linh (chủ đầu tư liên doanh tập đoàn Central Trading and Development – Đài Loan và Công ty TNHH phát triển công nghiệp Tân Thuận).

Nhà đầu tư trong nước có thể độc lập tham gia dự án với tư cách là một bên đối tác của dự án như Dự án cải tạo, nâng cấp quốc lộ 18 đoạn Uông Bí- Hạ Long do Công ty cổ phần phát triển Đại Dương thực hiện, Dự án đường trên cao Vĩnh Tuy- Ngã Tư Sở do Tập đoàn Vingroup thực hiện, Dự án mở rộng quốc lộ 1A đoạn từ km 791A + 500– km 848 + 875 do Công ty TNHH Trùng Phương thực hiện; hoặc liên doanh, liên danh giữa nhà đầu tư tư nhân trong nước, nhà đầu tư tư nhân nước ngoài, doanh nghiệp nhà nước để trở thành một bên đối tác dự án như Dự án hầm đường bộ qua Đèo Cả do liên doanh Tổng công ty xây dựng Hà Nội, Công ty cổ phần Tập đoàn Mai Linh Nam Trung Bộ và Tây Nguyên, Công ty cổ phần đầu tư Hải Thạch BOT, Công ty cổ phần Á Châu thực hiện, Dự án đường Lê Văn Lương kéo dài do liên danh Tổng công ty đầu tư phát

triển nhà Hà Nội và Công ty cổ phần đầu tư phát triển đô thị (Tập đoàn Nam Cường) thực hiện.

Về quy trình dự án: các dự án PPP thực hiện theo ba giai đoạn: Chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng, thực hiện hợp đồng dự án (Bảng 3.1).

**Bảng 3.2: Quy trình dự án PPP đường bộ**

<b>Giai đoạn</b>	<b>Hoạt động</b>
Chuẩn bị dự án	Lập đề xuất dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc nhà đầu tư
	Lập, phê duyệt, công bố danh mục dự án
	Lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi
	Lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi
	Phê duyệt phần tham gia của nhà nước, cơ chế bảo đảm đầu tư và các vấn đề khác
Lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án	Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư
	Đàm phán và ký kết hợp đồng dự án
	Cấp giấy chứng nhận đầu tư
	Đăng ký kinh doanh, thành lập doanh nghiệp dự án (nếu có)
Thực hiện hợp đồng dự án	Tổ chức lựa chọn nhà thầu để triển khai dự án
	Chuẩn bị mặt bằng xây dựng
	Lập thiết kế kỹ thuật, giám sát, quản lý xây dựng công trình dự án
	Quản lý và kinh doanh công trình
	Quyết toán và chuyển giao công trình dự án

*Nguồn: Tổng hợp từ Chính phủ (2015)*

Hai ví dụ về thực trạng DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam được trình bày ở Hộp 3.1 (Dự án xây dựng đường nối sân bay Tân Sơn Nhất- Bình Lợi- Vành đai ngoài) và Hộp 3.2 (Dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết).



### **Hộp 3.1. Dự án xây dựng đường nối sân bay Tân Sơn Nhất- Bình Lợi- Vành đai ngoài**

Dự án xây dựng đường nối sân bay Tân Sơn Nhất- Bình Lợi- Vành đai ngoài (đường Phạm Văn Đồng) có tổng mức đầu tư 7.696,5 tỷ đồng. Đường có tổng chiều dài 13,6km, chiều rộng 30-60m, gồm 12 làn xe, có 13 nút giao thông và 4 cầu. Thời gian thực hiện dự kiến là 2008- 2012. Tuyến đường này liên kết với đại lộ Đông- Tây, kết nối các khu công nghiệp, sân bay và cảng biển quan trọng của Thành phố Hồ Chí Minh, là tuyến đường huyết mạch phục vụ xuất khẩu.

Dự án Tân Sơn Nhất - Bình Lợi - Vành đai ngoài có chủ trương đầu tư vào năm 1996, được Thủ tướng chấp thuận giao cho UBND Thành phố Hồ Chí Minh đàm phán với Công ty Multi-Usage Holdings Berhad của Malaysia thực hiện vào năm 1997. Tuy nhiên, do khủng hoảng kinh tế châu Á nên đối tác Malaysia dừng thực hiện Dự án. Năm 2004, Công ty LG Engineering & Construction (nay là GS Engineering & Construction Corp) của Hàn Quốc ký kết bản ghi nhớ với UBND Thành phố Hồ Chí Minh. Đầu năm 2005, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận đề nghị của UBND Thành phố Hồ Chí Minh giao GS Engineering & Construction Corp thực hiện dự án theo hình thức hợp đồng BT (xây dựng- chuyển giao). Ngày 9-6-2008, GS Engineering & Construction Corp làm lễ động thổ xây dựng công trình.

Đến tháng 1 năm 2016 (4 năm sau thời điểm dự kiến kết thúc), dự án vẫn chưa có đủ mặt bằng để thi công do vẫn còn 17 hộ dân chưa thực hiện việc giải tỏa và mới có 12 km trong tổng số 13,6 km đường được thông xe. Với tổng số hộ dân phải giải tỏa trong phạm vi Dự án là 3.900 hộ, hạn chế trong giải phóng mặt bằng là một trong các lý do dẫn đến chậm trễ tiến độ Dự án.

Ngày 30 tháng 8 năm 2016, sau 20 năm kể từ khi có chủ trương và 10 năm xây dựng (chậm 4 năm so với tiến độ), Sở Giao thông vận tải TP.HCM làm lễ thông xe tuyến đường Tân Sơn Nhất - Bình Lợi - Vành đai ngoài, công bố Dự án đã hoàn thành.

*Nguồn: Tổng hợp từ <http://www.gsconst.vn> và [Tuoitre.vn](http://Tuoitre.vn)*

### **Hộp 3.2. Dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết**

Dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết có tổng mức đầu tư 16.000 tỷ đồng. Đường có chiều dài 98,87km, vận tốc thiết kế 120km/h, 6 làn xe, 7 nút giao khác mức và 1 nút giao bằng, 15 cây cầu, 10 cầu vượt, 19 cầu vượt về khu dân cư. Dự án dự kiến khởi công năm 2014 và thực hiện trong 30 năm (bao gồm thời gian xây dựng và hoàn vốn).

Được lựa chọn thí điểm đầu tư theo hình thức PPP và có cơ chế quản lý riêng theo Quyết định số 1597/QĐ-TTg ngày 26 tháng 10 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành “Cơ chế quản lý và thực hiện DABT xây dựng đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết thí điểm theo hình thức PPP”, Dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết ban đầu được đề xuất thực hiện theo hình thức DBFOT (thiết kế- xây dựng- tài trợ- vận hành- chuyển giao). Nhà đầu tư thứ nhất được chỉ định là Tập đoàn BITECO, đóng góp 60% tổng mức đầu tư, nhà đầu tư thứ hai được lựa chọn thông qua đấu thầu cạnh tranh quốc tế, đóng góp 40%. Chính phủ bảo lãnh cho Nhà đầu tư thứ nhất vay vốn từ nguồn tín dụng của Ngân hàng Thế giới, được tính là phần tham gia của Nhà đầu tư thứ nhất trong Dự án. Ngoài ra, Chính phủ chịu trách nhiệm thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, đầu tư vào quỹ VGF.

Với những ưu tiên như vậy, tuy nhiên, cho đến cuối năm 2015 dự án vẫn không tìm được nhà đầu tư thứ hai. Một trong những lý do chính đưa ra là dự án “thí điểm” PPP, chịu nhiều rủi ro về chính sách- điều khiến nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài e ngại. Ngoài ra, nhà đầu tư nào quan tâm và muốn đầu tư vào dự án sẽ buộc phải liên doanh với Bitexco và hạn chế vốn góp tối đa là 40%. Hơn nữa theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP và Nghị định hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư theo Luật Đấu thầu, tất cả các nhà đầu tư sẽ phải qua đấu thầu lựa chọn và sẽ không áp dụng chỉ định nhà đầu tư. Như vậy Bitexco cũng phải tham gia đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và không chắc chắn sẽ là nhà đầu tư của DADT xây dựng đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết. Nếu Bitexco tiếp tục theo đuổi dự án và lập nghiên cứu tiền khả thi, lợi thế duy nhất của Tập đoàn là được hưởng ưu đãi 5%. Nếu Bitexco không được chọn, nhà đầu tư mới sẽ hoàn trả lại cho Bitexco số tiền thực hiện nghiên cứu tiền khả thi của dự án.

Ngày 24/8/2015, tại Thông báo số 287/TB-VPCP, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý tách DADT đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết thành hai hợp phần: Hợp phần 1 dài 36km từ Dầu Giây- Xuân Lộc, do ngân sách nhà nước đầu tư bằng vốn ODA vay từ Hiệp hội Phát triển quốc tế (IDA) thuộc Ngân hàng Thế giới. Sau khi hoàn thành đầu tư, Bộ GTVT lựa chọn nhà đầu tư phù hợp để nhượng quyền quản lý, vận hành khai thác; Hợp phần 2 dài 62km từ Xuân Lộc đến Phan Thiết, giao Bộ GTVT xây dựng cơ chế đầu tư theo hình thức PPP. Tổng mức đầu tư hợp phần 1 là 6.000 tỷ (do Vụ Kế hoạch- đầu tư chủ trì thẩm định) và hợp phần 2 là 9.815 tỷ (do Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP chủ trì thẩm định).

Tuy nhiên Việt Nam hiện nay chưa có quy định cụ thể hay tiền lệ về một số công cụ bảo lãnh theo yêu cầu của Ngân hàng thế giới như bảo lãnh doanh thu tối thiểu, công cụ dự phòng tài chính, đảm bảo tỷ giá và chuyển đổi ngoại tệ không được các Bộ, ngành ủng hộ. Các vấn đề này cần được giải quyết mới có thể đảm bảo tính khả thi của Dự án.

*Nguồn: Thủ tướng Chính phủ (2015) và Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia của tác giả*

### **3.2. Thực trạng QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam**

#### **3.2.1. Hoạch định phát triển dự án PPP đường bộ Việt Nam**

Giống như nhiều quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam không có chiến lược, quy hoạch, kế hoạch riêng cho phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Các quan điểm phát triển, định hướng mục tiêu và định hướng giải pháp phát triển dự án PPP đường bộ được thể hiện trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch chung về GTVT, GTĐB và PPP của Nhà nước.

*Các chiến lược* bao gồm Chiến lược phát triển GTVT Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030 ban hành năm 2004 và sửa đổi năm 2009, 2013.

Các *quy hoạch GTVT* bao gồm Quy hoạch phát triển vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ, Quy hoạch tổng thể hạ tầng kỹ thuật dải ven biển miền Trung, Quy hoạch xây dựng GTVT vùng Thủ đô Hà Nội, GTVT vùng Thành phố Hồ Chí Minh, Quy hoạch phát triển GTVT Thành phố Hồ Chí Minh, Quy hoạch phát triển GTVT Thủ đô Hà Nội, Quy hoạch tổng thể an toàn GTĐB, Quy hoạch phát triển GTVT vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long. Các *quy hoạch GTĐB* bao gồm Quy hoạch phát triển GTVT đường bộ Việt Nam, Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam, Quy hoạch chi tiết đường bộ cao tốc Bắc- Nam phía Đông. Các *kế hoạch* bao gồm Kế hoạch hoạt động hàng năm của Ban Chỉ đạo quốc gia về đầu tư theo hình thức PPP, Kế hoạch 5 năm và hàng năm về đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đối với các dự án PPP.

Hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch chung về GTVT, GTĐB và PPP của Nhà nước thể hiện nội dung hoạch định phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam như sau:

#### 3.2.1.1. Quan điểm phát triển

DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được Nhà nước Việt Nam khuyến khích phát triển. Những chủ trương về khuyến khích kinh tế tư nhân liên kết với kinh tế nhà nước, doanh nghiệp tư nhân được khuyến khích đầu tư, đẩy mạnh xã hội hoá đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB và cung ứng dịch vụ công... đã thể hiện quan điểm phát triển dự án PPP đường bộ tại Việt Nam là:

- Khuyến khích doanh nghiệp tư nhân trong và ngoài nước liên kết với kinh tế nhà nước, đầu tư vào lĩnh vực mà pháp luật không cấm.
- Tạo điều kiện để các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận các nguồn lực của Nhà nước trên nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng.
- GTĐB là một bộ phận quan trọng trong hạ tầng kinh tế- xã hội, cần được ưu tiên đầu tư phát triển để tạo tiền đề, làm động lực phát triển kinh tế- xã hội.
- Đẩy mạnh xã hội hóa việc đầu tư phát triển hạ tầng GTĐB.

Quan điểm phát triển dự án PPP đường bộ khá nhất quán với định hướng phát triển chung của ngành GTĐB và ngành GTVT, theo đó liên kết kinh tế tư nhân với kinh tế nhà nước và xã hội hoá cung ứng dịch vụ công được khuyến khích phát

triển, cho phép xã hội hoá đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông thông qua các hình thức phát hành trái phiếu, BOT, BTO, BT, nhượng quyền, chính thức thừa nhận PPP là một hình thức đầu tư ở Việt Nam. Khảo sát về nhận định “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ nhất quán với định hướng phát triển ngành GTĐB / GTVT”, đánh giá chung của doanh nghiệp là 4,76, trong đó 22,6% đồng ý, 58,1% rất đồng ý và 12,9% hoàn toàn đồng ý (Bảng 3.3).

### 3.2.1.2. Mục tiêu phát triển

Mục tiêu phát triển dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam là thu hút vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, thể hiện ở huy động tối đa mọi nguồn lực, thu hút vốn đầu tư từ mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển hạ tầng giao thông.

Nghiên cứu dữ liệu thứ cấp và phỏng vấn sâu đối với chuyên gia đã chỉ ra hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đối với dự án PPP đường bộ chưa xác định được mục tiêu về quy mô, chiều dài hạ tầng GTĐB cần thực hiện theo hình thức PPP, số vốn, nguồn vốn, số lượng doanh nghiệp tư nhân tham gia PPP, số dự án và tốc độ phát triển dự án PPP đường bộ trong từng giai đoạn nhất định. Các chiến lược, kế hoạch GTĐB nhấn mạnh mục tiêu phát triển dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam là thu hút vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, chưa chú trọng mục tiêu nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước.

### 3.2.1.3. Giải pháp định hướng

Để đạt được mục tiêu phát triển DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, các giải pháp định hướng chính được đưa ra là:

- Tạo môi trường kinh doanh thuận lợi để các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân phát triển rộng rãi, không hạn chế về quy mô.
- Nhà nước bằng hình thức tổ chức đấu thầu, đơn đặt hàng và có ưu đãi nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế, kể cả kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, đầu tư phát triển các đơn vị sự nghiệp cung ứng dịch vụ công.
- Đổi mới chính sách, pháp luật, bộ máy quản lý để tạo đột phá cho phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

- Vốn cho đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam chủ yếu được lấy từ ngân sách nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. Nhà nước bố trí nguồn ngân sách cho các dự án PPP, đồng thời sử dụng các nguồn hỗ trợ nước ngoài. Bên cạnh huy động vốn từ nhà đầu tư, người sử dụng hạ tầng giao thông cũng có trách nhiệm đóng góp phí sử dụng để bảo trì và tái đầu tư xây dựng. Thu hút vốn đầu tư từ mọi thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển giao thông dưới hình thức BOT, BTO, BT...

- Về nhân lực, nhà nước đào tạo đội ngũ cán bộ khoa học công nghệ và công nhân lành nghề đồng bộ trong thiết kế, thi công, quản lý dự án, tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ quản lý. Mở rộng hình thức và nâng cao chất lượng đào tạo ngành đường bộ. Xã hội hoá công tác đào tạo để nâng cao trình độ, năng lực cho cán bộ quản lý, công chức, viên chức và người lao động. Đầu tư nâng cao năng lực và trang thiết bị cho cơ sở đào tạo để nâng cao chất lượng đào tạo nguồn nhân lực.

Phòng vấn ý kiến chuyên gia cho thấy các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch GTVT, GTĐB và PPP được tiến hành theo đúng quy trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, tuy nhiên còn thiếu vai trò, sự tham gia của các bên như nhà đầu tư tư nhân và các bên có liên quan (đối tượng hưởng lợi, nhà tài trợ).

Các giải pháp định hướng đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư và vốn tư nhân đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, đây được coi là một điểm sáng trong hoạch định phát triển dự án PPP đường bộ Việt Nam. Trong giai đoạn 2010-2015, tổng vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB ngoài ngân sách nhà nước chiếm tới 90% tổng số vốn huy động được cho đến nay. Khảo sát về nhận định “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB”, đánh giá chung của doanh nghiệp là 4,08, trong đó 59,7% đồng ý, 22,6% rất đồng ý và 1,6% hoàn toàn đồng ý. Đối với nhận định “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB”, đánh giá chung của doanh nghiệp là 3,60, trong đó 53,2% đồng ý và 6,5% rất đồng ý (Bảng 3.3).

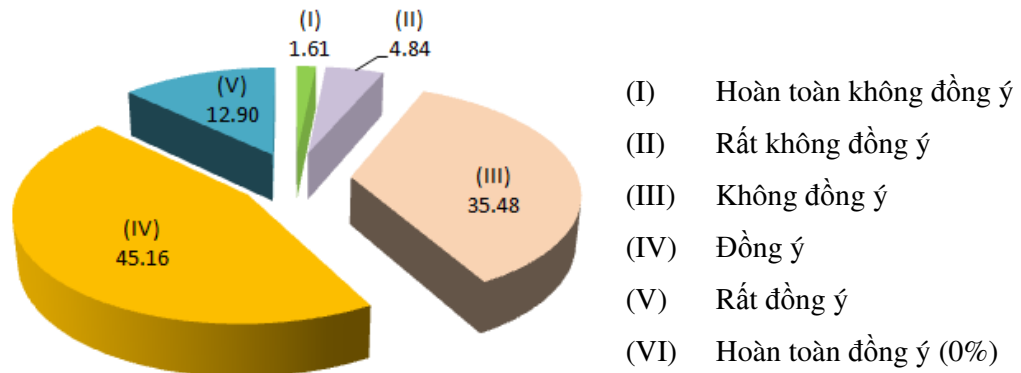
**Bảng 3.3. Đánh giá về định hướng phát triển dự án PPP đường bộ**

	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn	Hoàn toàn không đồng ý (%)	Rất không đồng ý (%)	Không đồng ý (%)	Đồng ý (%)	Rất đồng ý (%)	Hoàn toàn đồng ý (%)
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ nhất quán với định hướng phát triển ngành GTĐB / GTVT	4,76	0,803	0	1,6	4,8	22,6	58,1	12,9
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ đã góp phần nâng cao vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB	4,08	0,708	0	1,6	14,5	59,7	22,6	1,6
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB	3,60	0,712	0	6,5	33,9	53,2	6,5	0

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

Ban Đầu tư các dự án PPP (thuộc Bộ GTVT) có trách nhiệm chủ trì xây dựng kế hoạch 5 năm, hàng năm đối với các dự án PPP, chủ trì xây dựng kế hoạch huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP phù hợp chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và danh mục dự án đã được phê duyệt. Tuy nhiên vẫn chưa có kế hoạch tổng thể cấp quốc gia, dài hạn và chính thức về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được ban hành. Ngoài ra, còn thiếu sự quyết tâm và cam kết chính trị rõ ràng của các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng về phát triển hình thức PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB. Trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam và các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển GTVT của Nhà nước, cho đến nay chưa có một tuyên bố riêng về phát triển PPP.

Khảo sát ý kiến doanh nghiệp về nhận định “định hướng phát triển dự án PPP đường bộ là đúng đắn, hợp lý”, 1,61% hoàn toàn không đồng ý, 4,84% rất không đồng ý, 35,48% không đồng ý, 45,16% đồng ý và 12,9% rất đồng ý với ý kiến này. Với điểm trung bình 3,63 cho thấy doanh nghiệp đánh giá chưa cao về mức độ đúng đắn, hợp lý trong định hướng phát triển dự án PPP đường bộ Việt Nam.



**Hình 3.2. Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ đúng đắn, hợp lý của định hướng phát triển dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

### 3.2.2. Chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP đường bộ Việt Nam

Các chính sách đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam được xây dựng và thực hiện dựa trên nguyên tắc phù hợp với chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội chung của quốc gia và của ngành; tuân thủ các quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; đầu tư tập trung, đồng bộ, chất lượng, tiết kiệm, hiệu quả; công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư công. Các nguyên tắc này được thể hiện rõ ràng qua Luật Đầu tư công và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP.

Dựa vào cách tiếp cận về chính sách cho DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB xét theo các yếu tố cần thiết cho dự án đề cập ở mục 2.2.3.2 Chương 2, trong phần này tác giả sẽ phân tích các chính sách xúc tiến đầu tư, chính sách tài chính, chính sách đất đai và chính sách môi trường cho dự án PPP đường bộ.

#### 3.2.2.1. Chính sách xúc tiến đầu tư

Mục tiêu của chính sách xúc tiến đầu tư cho các dự án PPP đường bộ Việt Nam nhằm thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hoạt động xúc tiến đầu tư để thu hút sự quan tâm của nhà đầu tư, thu hút vốn đầu tư cho dự án PPP đường bộ.

Nguyên tắc xúc tiến đầu tư là khuyến khích các hoạt động xúc tiến đầu tư mang tính liên ngành, liên vùng; hạn chế các hoạt động xúc tiến đầu tư đơn lẻ nhằm

tránh chồng chéo, trùng lặp, lãng phí nguồn lực; đảm bảo tính khả thi về nội dung, phương thức, thời gian, địa điểm, kinh phí và tiến độ triển khai; hoạt động xúc tiến đầu tư phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội của cả nước, ngành và địa phương; phù hợp với định hướng của Chính phủ về thu hút đầu tư và có tác động thiết thực đến việc thu hút và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực; khuyến khích xã hội hóa hoạt động xúc tiến đầu tư.

Để đạt được các mục tiêu trên, Nhà nước đưa ra quy định đối với hoạt động xúc tiến đầu tư cho DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, được thể hiện trong Quy chế QLNN đối với hoạt động xúc tiến đầu tư (Thủ tướng Chính phủ, 2014). Theo đó, các hoạt động xúc tiến đầu tư đối với DADT theo hình thức PPP ngành đường bộ được xây dựng và thực hiện theo Chương trình xúc tiến đầu tư quốc gia, Chương trình xúc tiến đầu tư của Bộ Giao thông vận tải và các UBND cấp tỉnh, Chương trình của các đoàn cấp cao của lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành hướng dẫn xây dựng chương trình xúc tiến đầu tư. Bộ Giao thông vận tải và UBND các tỉnh, thành phố căn cứ vào hướng dẫn xây dựng chương trình xúc tiến đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và mục tiêu, định hướng phát triển của ngành, địa phương để xây dựng hoặc đề xuất chương trình xúc tiến đầu tư hằng năm. Hoạt động xúc tiến đầu tư cho DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, bao gồm những nội dung sau:

Thứ nhất, đánh giá tiềm năng và cơ hội đầu tư

Hoạt động nghiên cứu thị trường, xu hướng và đối tác đầu tư được thực hiện dưới hình thức thu thập thông tin, nghiên cứu, xây dựng các đề án, báo cáo; tổ chức khảo sát, nghiên cứu, diễn đàn, hội nghị, hội thảo trong và ngoài nước. Hoạt động xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ xúc tiến đầu tư được thực hiện dưới hình thức thu thập, hệ thống hóa số liệu, vận hành trang thông tin điện tử về chính sách, luật pháp, thủ tục, cơ hội đầu tư... Hoạt động xây dựng danh mục dự án kêu gọi đầu tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Giao thông vận tải, UBND các tỉnh, thành phố xây dựng và trình Thủ tướng ban hành danh mục dự án quốc gia kêu gọi đầu tư. Bộ Giao thông vận tải, UBND các tỉnh, thành phố chủ trì phối hợp với Bộ Kế hoạch



và Đầu tư xây dựng và công bố danh mục dự án kêu gọi đầu tư lĩnh vực GTĐB trong phạm vi quản lý của mình. Trong quá trình thực hiện, hoạt động nghiên cứu thị trường, xu hướng và đối tác đầu tư chủ yếu về nhu cầu về đầu tư của Nhà nước, chưa nghiên cứu sâu về nhu cầu của khu vực tư nhân trong đầu tư xây dựng GTĐB.

Thứ hai, truyền thông về cơ hội đầu tư.

Hoạt động xây dựng các ấn phẩm, tài liệu phục vụ xúc tiến đầu tư bao gồm sách hướng dẫn, tờ rơi, danh mục dự án kêu gọi đầu tư kèm theo nội dung chi tiết các dự án, chuyên đề, bài báo, tạp chí, chương trình phát thanh, truyền hình, quảng cáo, quà tặng, đồ lưu niệm... Hoạt động tuyên truyền, quảng bá giới thiệu về môi trường, chính sách, tiềm năng và cơ hội đầu tư bao gồm tổ chức, tổ chức hội nghị, hội thảo, hội chợ, diễn đàn, tọa đàm, gặp gỡ các tổ chức, nhà đầu tư, tuyên truyền quảng bá trên các phương tiện thông tin đại chúng...

Trong quá trình thực hiện, hoạt động truyền thông về dự án PPP đường bộ chủ yếu là các hội nghị, hội thảo, tọa đàm. Chưa xây dựng được hệ thống ấn phẩm, tài liệu phục vụ hoạt động xúc tiến đầu tư, chưa xúc tiến tuyên truyền quảng bá rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng...

### **Hộp 3.3. Hoạt động truyền thông chính sách xúc tiến đầu tư**

Hoạt động truyền thông hiện nay mang tính tuyên truyền hơn là hướng dẫn thực hiện chính sách. Đối tượng truyền thông chủ yếu là các nhà đầu tư tư nhân, nhà tài trợ, chưa chú trọng truyền thông chính sách tới người sử dụng đường bộ để họ biết, hiểu, ủng hộ và thực hiện. Kênh truyền thông chính sách hiện nay chủ yếu là thông qua các hội nghị, hội thảo, tọa đàm; trong khi kênh truyền hình, truyền thanh, báo viết, internet, các tổ chức xã hội chưa được phát huy sử dụng hiệu quả. Chưa xây dựng được diễn đàn dành cho các nhà đầu tư PPP đường bộ, chưa xây dựng được hệ thống ấn phẩm, tài liệu truyền thông để quảng bá rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng... Nội dung truyền thông chưa giới thiệu đầy đủ về chính sách PPP đường bộ mà chỉ giới thiệu về văn bản pháp luật hoặc hoạt động của một số dự án.

*Nguồn: Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia của tác giả*

Thứ ba, hỗ trợ nhà đầu tư

Hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp, nhà đầu tư trong quá trình chuẩn bị và triển khai DADT bao gồm cung cấp thông tin, hướng dẫn thủ tục đầu tư, hướng dẫn và

hỗ trợ nhà đầu tư tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai dự án, tiếp nhận và trình cơ quan có thẩm quyền giải quyết đề xuất, kiến nghị của nhà đầu tư. Khi triển khai thực hiện, hoạt động hỗ trợ nhà đầu tư chưa được phân công rõ ràng cho cơ quan quản lý nào, hình thức hỗ trợ chưa nhiều.

#### **Hộp 3.4. Hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ**

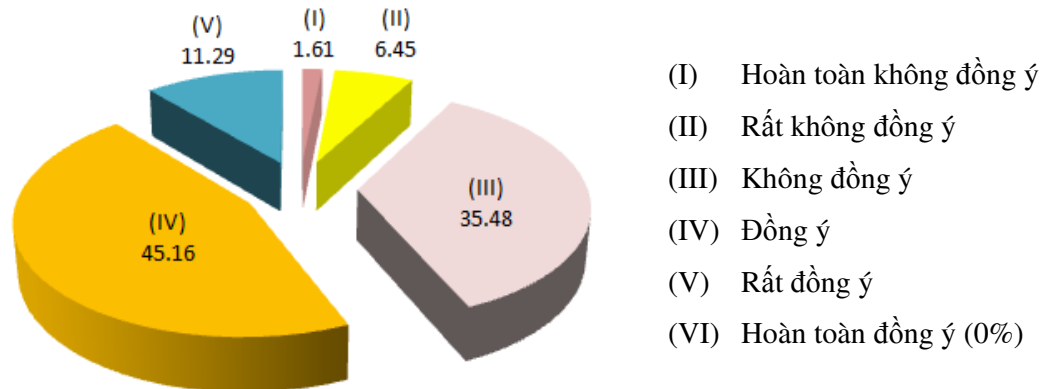
Dịch vụ hỗ trợ đối với dự án PPP đường bộ mới chỉ tập trung vào giai đoạn chuẩn bị, chưa triển khai rộng rãi đối với giai đoạn thực hiện dự án PPP. Hình thức dịch vụ hỗ trợ còn ít, chủ yếu là cung cấp thông tin và hướng dẫn thủ tục đầu tư; việc hướng dẫn và hỗ trợ nhà đầu tư tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai dự án, tiếp nhận và trình cơ quan có thẩm quyền giải quyết đề xuất, kiến nghị của nhà đầu tư chưa được chú trọng.

Cổng thông tin điện tử Bộ giao thông vận tải đã thiết lập hệ thống dịch vụ hành chính công trực tuyến. Cổng thông tin điện tử về các dự án PPP do Bộ GTVT quản lý (<http://ppp.mt.gov.vn>) cũng đã chính thức đi vào hoạt động. Tuy nhiên, việc tìm hiểu, tra cứu thông tin của nhà đầu tư, doanh nghiệp và người dân về thủ tục hành chính như đơn, biểu mẫu, hồ sơ, phí và lệ phí, quy trình tiếp nhận và xử lý hồ sơ, thời gian xử lý hồ sơ, kết quả xử lý hồ sơ còn khó khăn.

*Nguồn: Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia của tác giả*

Có thể thấy các chính sách, quy định chung về xúc tiến đầu tư hiện nay đã đưa ra được khuôn khổ chung để tiến hành xúc tiến đầu tư đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Thực tế thực hiện, Việt Nam đã xây dựng được danh mục dự án kêu gọi đầu tư trong các giai đoạn khác nhau, đang trong quá trình xây dựng Đề án xã hội hóa ngành đường bộ, tổ chức các hội thảo chuyên ngành về PPP trong lĩnh vực đường bộ. Tuy nhiên Việt Nam chưa có quy định riêng về xúc tiến đầu tư cho dự án PPP đường bộ, trong khi đây là một hình thức đầu tư tương đối mới mẻ, khác với hình thức đầu tư truyền thống. Từ Luật Đầu tư năm 2005, Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BT, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ban hành Quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP, gần đây nhất là Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP đều không có quy định về xúc tiến đầu tư cho dự án PPP.

Khảo sát ý kiến doanh nghiệp về nhận định “chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, có đến 35,48% không đồng ý, 6,45% rất không đồng ý và 1,61% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này. Với điểm trung bình 3,58 cho thấy doanh nghiệp đánh giá chưa cao về tính hợp lý của chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ.



**Hình 3.3. Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

#### 3.2.2.2. Chính sách tài chính

Chính sách tài chính đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam nhằm mục tiêu đảm bảo nguồn tài chính cho DAĐT, thu hút vốn đầu tư tư nhân, đảm bảo giá trị đồng tiền cho nhà nước và lợi nhuận cho nhà đầu tư. Nguyên tắc cơ bản áp dụng chính sách là tuân thủ các quy định quốc tế, khu vực và quốc gia, đảm bảo minh bạch, bình đẳng trước pháp luật đối với các nhà đầu tư trong việc tiếp cận, sử dụng vốn, tín dụng, hỗ trợ.

Để đạt mục tiêu đề ra, nhà nước đưa ra các quy định về ưu đãi thuế, bảo lãnh, bảo đảm, cấu trúc tài trợ dự án, suất đầu tư của dự án, được thể hiện chủ yếu trong Luật Đầu tư, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP và một số văn bản pháp lý liên quan.

##### *a. Ưu đãi thuế*

Dự án được hưởng ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp và ưu đãi đối với hàng hóa nhập khẩu để thực hiện dự án

theo quy định thuế xuất- nhập khẩu. Các nhà thầu nước ngoài nộp thuế và hưởng ưu đãi về miễn, giảm thuế theo quy định về thuế áp dụng đối với nhà thầu nước ngoài. Doanh nghiệp dự án được miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với diện tích được nhà nước giao hoặc miễn, giảm tiền thuê đất trong thời gian thực hiện dự án.

Những quy định trên về ưu đãi thuế cho thấy không có sự khác biệt trong ưu đãi đối với dự án PPP đường bộ so với các dự án khác, trong khi DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB có đặc thù riêng khác DADT truyền thống, dự án sản xuất hàng hóa tiêu dùng, dự án có thời gian hoàn vốn ngắn. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP không xác định rõ ưu đãi đối với dự án PPP mà các dự án đầu tư truyền thống không được tiếp cận. Các quy định về ưu đãi tài chính chưa đầy đủ cho suốt vòng đời dự án mà chỉ tập trung vào hỗ trợ tài chính của nhà nước trong giai đoạn xây dựng. Ngoài ra, chưa xác định các ưu đãi tài chính cho nhà đầu tư tự nguyện đề xuất dự án. Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, trình tự và nội dung đề xuất dự án của nhà đầu tư giống trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền đề xuất dự án mà không có bất kỳ ưu đãi nào đối với nhà đầu tư. Điều này không khuyến khích các nhà đầu tư tự nhân chủ động lập đề xuất dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

*b. Bảo lãnh của Nhà nước đối với doanh nghiệp dự án*

Về bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, căn cứ vào tính chất và yêu cầu, các DADT theo hình thức PPP có thể được Chính phủ bảo lãnh nguyên liệu.

Về bảo đảm cân đối ngoại tệ, dự án được mua ngoại tệ tại tổ chức tín dụng để đáp ứng nhu cầu giao dịch vãng lai, giao dịch vốn và các giao dịch khác, chuyển vốn, lợi nhuận, thanh lý đầu tư ra nước ngoài theo quy định về quản lý ngoại hối.

Về bảo đảm quyền sở hữu tài sản, tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính. Trường hợp Nhà nước trưng mua, trưng dụng tài sản thì nhà đầu tư được thanh toán, bồi thường theo quy định của pháp luật về đầu tư, trưng mua, trưng dụng tài sản và thỏa thuận tại hợp đồng dự án.

Về bảo đảm doanh thu, quy mô khách hàng và khả năng chi trả của khách hàng, khi số lượt người sử dụng thấp hơn dự báo, phí đường bộ thu không đầy đủ,

mức phí thu được không đủ bù đắp chi phí thì nhà đầu tư chịu hoàn toàn tổn thất này do nhà nước không có bảo lãnh doanh thu. Dự án chỉ được điều chỉnh mức phí theo các điều kiện quy định trong hợp đồng dự án. Việc điều chỉnh giá, phí và các khoản thu khác phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận.

Với quy định về bảo lãnh đối với doanh nghiệp dự án cho thấy Nhà nước không bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu nên rủi ro tài chính được chuyển cho khu vực tư nhân, tuy nhiên chưa có cơ chế đầy đủ để nhà đầu tư tư nhân đảm nhận rủi ro này. Thực tế thường xuyên xảy ra tình trạng Chính phủ không cho phép tăng phí đối với các phương tiện như đã thỏa thuận mà không có cơ chế đền bù rõ ràng, ảnh hưởng đến doanh thu và lợi nhuận của dự án.

### **Hộp 3.5. Ra văn bản hướng dẫn tổ chức thực thi chính sách tài chính**

Bộ GTVT chưa có văn bản hướng dẫn riêng để thực thi chính sách tài chính đối với dự án PPP có xét đến yếu tố đặc thù của ngành đường bộ như: bảo lãnh, cấu trúc dự án, suất đầu tư, hỗ trợ vốn đầu tư, hỗ trợ chi phí đầu vào trong quá trình khai thác và vận hành dự án, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, điều kiện, mức và thời gian thay đổi giá phí đường bộ đối với dự án PPP.

*Nguồn: Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia của tác giả*

Trong quá trình thực hiện dự án PPP còn xuất hiện tình trạng vi phạm và lợi dụng quy định Nhà nước dẫn đến các vấn đề như lợi ích nhóm, nhà đầu tư đội vốn để trục lợi hay gian lận trong thu phí... Ví dụ, DADT nâng cấp đường cao tốc Pháp Vân- Cầu Giẽ theo hình thức BOT với nhiều lợi thế đặc biệt như vị trí dự án nằm ở cửa ngõ Thủ đô có lượng xe qua lại được cho là lớn nhất miền Bắc, được triển khai trên nền một dự án đã được Nhà nước đầu tư hàng chục triệu USD, áp dụng chỉ định nhà đầu tư, chỉ định thầu hàng loạt gói thầu với tổng trị giá lên đến hàng nghìn tỷ đồng (Báo Đầu thầu, 2016a). Việc báo cáo doanh thu của chủ đầu tư không chính xác, kết quả kiểm tra công tác thu phí đường bộ trên cao tốc Pháp Vân - Cầu Giẽ của Tổng cục Đường bộ Việt Nam cho thấy doanh thu mỗi ngày tại trạm thu phí cao hơn khoảng 500 triệu đồng (trung bình đạt 1,985 tỷ đồng) so với mức 1,4 tỷ đồng theo báo cáo của chủ đầu tư. Quốc lộ 1 đoạn Hà Nội - Bắc Giang được cải tạo, nâng cấp theo hình thức BOT còn thiếu đường gom, không đủ điều kiện kỹ thuật vẫn được công nhận là cao tốc và cho thu phí. Toàn tuyến đường dài 45 km trong đó 25

km Hà Nội- Bắc Ninh là đường cũ, sử dụng vốn ngân sách nhà nước, chỉ thảm lại mặt đường mà tổng mức đầu tư lên tới hơn 4.000 tỷ đồng, đặt ra vấn đề về sự không minh bạch khi tổng mức đầu tư bị đẩy lên cao, mức thu phí cao và thời gian thu hồi vốn kéo dài (Báo Đầu thầu, 2016b).

*c. Cấu trúc tài trợ dự án*

Các dự án PPP ngành đường bộ được cung cấp tài chính từ ba nguồn là nhà đầu tư, nhà nước và bên cho vay. Nhà đầu tư bỏ vốn chủ sở hữu vào dự án thông qua việc góp vốn trực tiếp vào dự án hoặc góp vốn điều lệ vào doanh nghiệp dự án. Nguồn vốn này do nhà đầu tư tự huy động, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư của nhà đầu tư đóng góp vào dự án (đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng) và không thấp hơn 10% (đối với phần vốn trên 1.500 tỷ đồng). Nhà nước đóng góp thông qua việc cấp chi phí chuẩn bị dự án, chi phí xây dựng các hợp phần phụ trợ cho dự án hoặc giải phóng mặt bằng nhằm đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính cho dự án. Phần vốn góp của Nhà nước có thể dưới hình thức hỗ trợ vốn xây dựng công trình dự án (đối với dự án thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận từ phí người sử dụng), thanh toán trực tiếp cho dự án (với dự án thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận từ khoản thanh toán của nhà nước như BTL, BLT), xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Quỹ Phát triển dự án (PDF) được thành lập để trang trải chi phí thuê tư vấn trong quá trình chuẩn bị dự án. Chi phí này được tính vào tổng mức đầu tư và được nhà đầu tư trúng thầu hoàn trả.

Bên cho vay cung cấp vốn vay cho dự án theo thoả thuận vay ký với nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp dự án, phần vốn này có thể chiếm 80-85% tổng mức đầu tư của dự án. Các dự án PPP đường bộ có quy mô đầu tư lớn sẽ cần khoản vốn lớn, trong khi nhà đầu tư và ngân hàng trong nước thường khó đáp ứng đủ. Vì vậy các ngân hàng phát triển đa phương như Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) có vai trò rất lớn trong việc tài trợ cho các dự án PPP thông qua hình thức cho vay trực tiếp hoặc qua bảo lãnh.

Do quy định phần vốn nhà nước đóng góp vào dự án PPP phải được dự tính trong kế hoạch đầu tư công và trần nợ công không chế mức vay nợ của Chính phủ, nếu dự án

sử dụng nguồn vốn này trong giai đoạn xây dựng công trình thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tuân thủ quy trình phê duyệt chủ trương đầu tư, thẩm định vốn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính theo quy định về đầu tư công.

*d. Suất đầu tư xây dựng công trình*

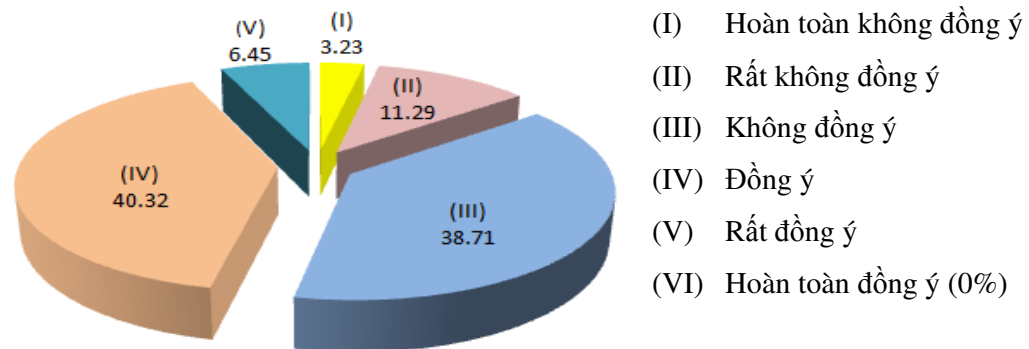
Suất vốn đầu tư xây dựng công trình là mức chi phí cần thiết để đầu tư xây dựng công trình mới tính cho một đơn vị diện tích hoặc công suất, năng lực phục vụ theo thiết kế của công trình, làm căn cứ xác định tổng mức đầu tư dự án, lập và quản lý chi phí ở giai đoạn chuẩn bị dự án (Bộ Xây dựng, 2014). Suất vốn đầu tư bao gồm các chi phí cần thiết để xây dựng, mua sắm, lắp đặt thiết bị, quản lý dự án, tư vấn đầu tư xây dựng và các chi phí khác.

Suất vốn đầu tư xây dựng đường bộ được xác định cho công trình xây dựng mới, có tính chất phổ biến. Đối với công trình đường bộ có điều kiện khó khăn, ở vùng sâu, vùng xa chưa có sự điều chỉnh, bổ sung. Bên cạnh đó, suất vốn đầu tư xây dựng chưa bao gồm chi phí xử lý nền đất yếu, trạm kiểm soát, trạm dịch vụ, hệ thống chiếu sáng, hệ thống công nghệ thuật, và các công trình kiên cố đặc biệt nên các công trình đường bộ có yếu tố này sẽ khó khăn trong tính toán vì không có căn cứ chung.

Nhìn chung, các chính sách, quy định tài chính đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB đã thiết lập khuôn khổ chung cho hoạt động tài chính dự án PPP, xác định những ưu đãi về thuế, bảo lãnh, bảo đảm cơ bản của Nhà nước, xác định cấu trúc tài trợ dự án và suất đầu tư dự án. Đặc biệt đối với bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu là vấn đề gây tranh cãi hiện nay, Nhà nước xác định không bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu là phù hợp với thông lệ quốc tế. Nhà nước không bảo lãnh tín dụng bởi nguyên tắc của PPP là huy động vốn của nhà đầu tư tư nhân nhưng không dẫn đến gia tăng nợ công, nếu Nhà nước bảo lãnh tín dụng sẽ vi phạm nguyên tắc này. Bên cạnh đó, chủ trương Nhà nước không bảo lãnh doanh thu là phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như thực tiễn hoạt động của Việt Nam, việc Nhà nước bảo lãnh doanh thu sẽ làm tăng gánh nặng ngân sách Nhà nước và làm giảm tính bền vững của dự án. Các hỗ trợ tài chính đối với dự án là cần thiết để góp phần đảm bảo dự án đem lại lợi nhuận cho đối tác tư nhân trong khi vẫn đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước.

Tuy nhiên, trong khi phương pháp phân tích giá trị đồng tiền được sử dụng khá phổ biến ở các quốc gia trên thế giới thì ở Việt Nam, thuật ngữ “giá trị đồng tiền” chưa từng xuất hiện trong bất kỳ văn bản pháp luật nào liên quan đến đầu tư theo hình thức PPP. Trong Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP cũng không đề cập đến vấn đề này. Phương pháp phân tích giá trị đồng tiền là một công cụ quan trọng để phân tích tài chính dự án PPP thông qua so sánh chi phí đã tính chiết khấu theo mô hình PPP với chi phí theo mô hình đầu tư truyền thống, việc này cần được thực hiện trước khi đưa dự án vào danh mục kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP.

Khảo sát ý kiến của doanh nghiệp về nhận định “chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, có đến 38,71% không đồng ý, 11,29% rất không đồng ý và 3,23% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này. Với mức đánh giá trung bình là 3,35 cho thấy các doanh nghiệp đánh giá thấp về sự hợp lý trong chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ.



**Hình 3.4. Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

### 3.2.2.3. Chính sách đất đai

Chính sách đất đai đối với các dự án PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam nhằm đảm bảo có mặt bằng đất đai cho xây dựng công trình dự án và sử dụng đất đúng mục đích, đúng quy định. Chính sách đất đai được thể hiện trong Luật Đất đai, Luật GTĐB, Luật Đầu tư, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP và một số văn bản hướng dẫn khác.



*Về thu hồi đất cho xây dựng công trình:* Luật Đất đai quy định trong kế hoạch sử dụng đất của các cơ quan QLNN phải xác định kế hoạch thu hồi diện tích các loại đất để phân bổ cho nhu cầu xây dựng kết cấu hạ tầng (Điều 23). Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng phục vụ cho lợi ích công cộng hoặc phát triển kinh tế (Điều 39, 40). Đối với các DAĐT đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và giao đất cho nhà đầu tư để thực hiện dự án (Điều 41). Theo Luật Đầu tư, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng trước khi giao đất hoặc cho nhà đầu tư thuê đất. Đối với DAĐT phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân theo quy định của pháp luật về đất đai mà không phải thực hiện thủ tục thu hồi đất (Điều 56).

Tuy nhiên trong thực hiện giải phóng mặt bằng, sự chậm trễ có được mặt bằng cho thi công dự án làm thời gian thực hiện dự án kéo dài và chi phí tăng cao. Nhà nước chưa có chính sách để đảm bảo cam kết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chuẩn bị mặt bằng xây dựng công trình và trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho nhà đầu tư. Vấn đề giải phóng mặt bằng, đền bù, di dời, hỗ trợ, tái định cư để đảm bảo tiến độ của dự án vẫn đang là một trong những thách thức lớn nhất của dự án PPP đường bộ.

*Về quỹ đất cho xây dựng công trình GTĐB:* Luật GTĐB quy định quỹ đất dành cho hạ tầng GTĐB được xác định tại quy hoạch hạ tầng GTĐB. Đất dành cho đường bộ gồm đất của đường bộ và đất hành lang an toàn đường bộ, trong phạm vi đó không được xây dựng các công trình khác.

*Về quyền sở hữu đất,* theo Luật Đất đai, nhà đầu tư tư nhân của các dự án PPP có thể nhận quyền sử dụng đất thông qua thuê đất, được giao đất (từ Nhà nước), được chuyển nhượng (từ các tổ chức khác), đấu giá (do Nhà nước tổ chức). Trong lĩnh vực đường bộ, nhà đầu tư tư nhân được giao đất thông qua trả tiền trực tiếp để có được quyền sử dụng đất (Luật Đất đai, Điều 34), từ đó nhà đầu tư có quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất, thế chấp quyền sử dụng đất cho pháp nhân

khác, trao đổi quyền sử dụng đất với bên thứ ba, trao, bán hoặc cho thuê quyền sử dụng đất cho bên thứ ba.

*Về sử dụng đất:* Nhà đầu tư được khuyến khích đầu tư vào đất đai, phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất và bình đẳng trong việc sử dụng đất (Luật Đất đai, Điều 12, 14). Đối với DADT có yêu cầu sử dụng đất, nhà đầu tư liên hệ với cơ quan quản lý đất đai có thẩm quyền nơi thực hiện dự án để thực hiện thủ tục giao đất hoặc thuê đất (Điều 55). Nghị định PPP quy định việc sử dụng quỹ đất để tạo nguồn vốn thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện hợp đồng BT phải được sự chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điều 14). Báo cáo nghiên cứu khả thi và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi phải có nội dung về nhu cầu sử dụng đất (Điều 25 và 26). Trong nội dung hợp đồng dự án phải có điều kiện sử dụng đất (Điều 32). Mục đích sử dụng đất của dự án được đảm bảo không thay đổi trong toàn bộ thời hạn thực hiện hợp đồng dự án (Điều 59). Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được sử dụng đất để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật (Điều 61).

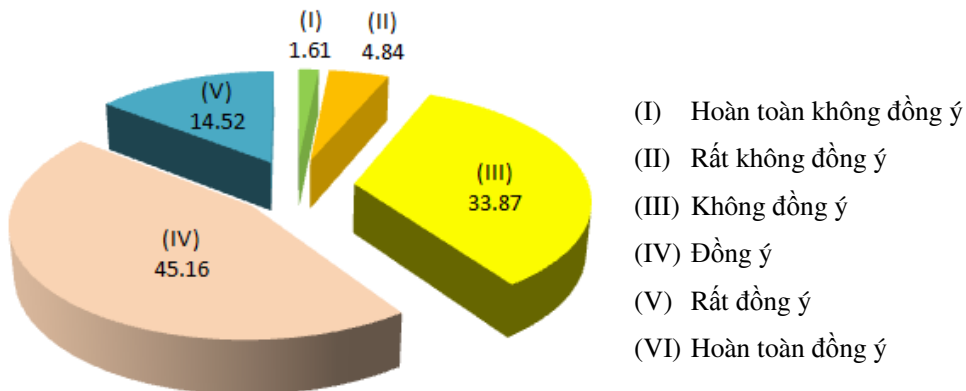
*Về chi phí cho thu hồi và sử dụng đất:* Luật Đất đai quy định Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế sử dụng vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê (Điều 34). Giá đất sử dụng cho dự án PPP do UBND cấp tỉnh quy định hoặc được xác định trên cơ sở đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, do người sử dụng đất thỏa thuận với những người có liên quan khi chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất (Luật Đất đai, Điều 55). Một nguyên tắc quan trọng trong định giá đất là phải sát với giá thị trường, khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế thì phải điều chỉnh cho phù hợp (Luật Đất đai, Điều 56).

*Về thời hạn sử dụng đất:* Luật Đầu tư xác định thời hạn sử dụng đất của DADT không quá năm mươi năm. Với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm thì thời hạn giao đất, thuê đất không quá bảy mươi năm. Quá thời hạn này, nhà đầu tư có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất sẽ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét gia hạn sử dụng đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

Ngoài ra, chính sách nhà nước cũng xác định rõ những ưu đãi về đất đai đối với dự án như ưu đãi về thuế đất, tiền thuê đất, được yêu cầu sự trợ giúp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng, tái định cư, được nhà nước hỗ trợ về chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng, một số dự án quan trọng được đảm bảo quỹ đất (đã giải phóng mặt bằng) để xây dựng công trình, được sử dụng đất đai, đường giao thông và các công trình phụ trợ khác để thực hiện dự án.

Tuy nhiên trong thống kê đất đai, các văn bản pháp luật về đất chỉ xác định trách nhiệm tập hợp số liệu thống kê đất của chính quyền, không quy định trách nhiệm của đối tượng sử dụng đất, trong khi thống kê đo đạc về đất phải là trách nhiệm của mọi đối tượng quản lý và sử dụng đất. Ngoài ra cũng chưa có quy định về thành lập và quản lý hệ thống thông tin tổng thể quốc gia về đất làm cơ sở ra các quyết định liên quan đến hoạch định phát triển và thực hiện dự án PPP đường bộ.

Khảo sát doanh nghiệp về nhận định “chính sách đất đai đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, đánh giá trung bình là 3,66, trong đó có đến 33,87% không đồng ý, 4,84% rất không đồng ý và 1,61% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này.



**Hình 3.5. Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách đất đai đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

#### 3.2.2.4. Chính sách môi trường

Quy định về môi trường đối với DABT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam được áp dụng trong các giai đoạn của chu trình dự án, từ hoạch định phát triển dự án, lập và thẩm định dự án, lựa chọn nhà thầu thực hiện dự

án, xây dựng công trình. Chính sách môi trường được thể hiện trong Luật Bảo vệ môi trường, Luật GTĐB, Luật Đầu tư, Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP, Thông tư số 09/VBHN-BGTVT (ngày 7 tháng 8 năm 2013) của Bộ Giao thông vận tải quy định về bảo vệ môi trường trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

*Trong giai đoạn hoạch định phát triển dự án*, Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định quy hoạch phát triển hạ tầng GTĐB phải thực hiện đánh giá môi trường chiến lược. Thông tư số 09/VBHN-BGTVT quy định các đơn vị chủ trì xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hạ tầng GTĐB thuộc phạm vi quản lý của Bộ Giao thông vận tải phải thực hiện đánh giá môi trường chiến lược.

*Trong lập và thẩm định dự án*, Luật Đầu tư quy định nhà đầu tư có nghĩa vụ thực hiện quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường (Điều 20), cấm đầu tư vào các dự án phá hủy môi trường (Điều 30). Nội dung đăng ký đầu tư đối với DAĐT trong nước phải có cam kết bảo vệ môi trường (Điều 45). Đối với dự án có vốn từ ba trăm tỷ đồng Việt Nam trở lên, hồ sơ dự án phải bao gồm giải trình kinh tế- kỹ thuật cho giải pháp môi trường, nội dung thẩm tra cũng phải bao gồm giải pháp về môi trường (Điều 48). Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định Danh mục các dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường gồm tất cả dự án xây dựng, cải tạo, nâng cấp đường ô tô cao tốc, đường ô tô từ cấp 1 đến cấp III; dự án xây dựng đường ô tô cấp 4 và 5 chiều dài từ 100km trở lên, dự án xây dựng cầu đường bộ chiều dài từ 200m trở lên (không kể đường dẫn). Nghị định số 15/2015/NĐ-CP quy định đối với đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi, nội dung thẩm định phải có đánh giá ảnh hưởng của dự án đối với môi trường. Theo Thông tư số 09/VBHN-BGTVT, trong giai đoạn chuẩn bị DAĐT, chủ đầu tư có trách nhiệm lập hoặc thuê tư vấn lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường. Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm tổ chức thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường các dự án thuộc thẩm quyền.

*Trong lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP quy định trong nội dung hợp đồng dự án phải có thỏa thuận về bảo vệ môi trường.*

*Trong lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án, Thông tư số 09/VBHN-BGTVT quy định báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án phải được đưa vào hồ sơ mời thầu, đơn vị trúng thầu phải cam kết thực hiện đầy đủ những nội dung đó. Chủ đầu tư có trách nhiệm bố trí kế hoạch, kinh phí bảo vệ môi trường ngay từ khâu lập DADT và được coi là một phần của dự án.*

*Trong giai đoạn xây dựng công trình, nhà đầu tư phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường. Điều này được thể hiện trong Luật Đầu tư và Thông tư số 09/VBHN-BGTVT, theo đó chủ đầu tư phải hướng dẫn và yêu cầu nhà thầu thực hiện các nội dung bảo vệ môi trường đã cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường. Chủ đầu tư chịu trách nhiệm quản lý công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động xây dựng. Nhà thầu, đơn vị thi công phải tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động xây dựng, đáp ứng các tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường, thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường đã cam kết. Báo cáo môi trường của các dự án xây dựng hạ tầng GTĐB được lập hàng năm và khi kết thúc dự án, được tổng hợp định kỳ 5 năm để phục vụ báo cáo môi trường của toàn ngành. Tổng cục Đường bộ, các ban quản lý dự án, tổng công ty, công ty trực thuộc Bộ tổng hợp báo cáo môi trường các dự án xây dựng hạ tầng GTĐB thuộc thẩm quyền quản lý của mình. Sở Giao thông vận tải cấp tỉnh theo dõi tổng hợp báo cáo môi trường các dự án thuộc thẩm quyền và địa bàn quản lý. Các nhà thầu, đơn vị thi công lập báo cáo môi trường dự án xây dựng hạ tầng GTĐB do đơn vị mình thực hiện về chủ đầu tư dự án để tổng hợp và báo cáo.*

Tóm lại, chính sách, quy định về môi trường đối với dự án PPP đường bộ đã xác định yêu cầu về môi trường trong quá trình dự án, tạo khuôn khổ để dự án PPP đáp ứng tiêu chuẩn môi trường. Quy định cũng nêu rõ chức năng, nhiệm vụ của các

cơ quan trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ liên quan đến lĩnh vực môi trường. Đánh giá chung của doanh nghiệp về chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ là khá cao, ở mức 4,66 (Hình 3.7).

Tuy nhiên, chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ mới chỉ có quy định cho giai đoạn chuẩn bị dự án và xây dựng công trình, chưa có quy định về môi trường trong giai đoạn khai thác, vận hành công trình. Ngoài ra, mặc dù quy định lập báo cáo môi trường của các dự án xây dựng hạ tầng GTĐB được lập hàng năm, tổng hợp định kỳ 5 năm và khi kết thúc dự án để phục vụ báo cáo môi trường toàn ngành, tuy nhiên việc lập báo cáo hàng năm còn mang tính hình thức, chưa có tiêu chí cụ thể đánh giá việc thực hiện quy định môi trường của dự án. Chưa có tập huấn chuyên sâu về môi trường cho các dự án PPP đường bộ (Hộp 3.6).

#### **Hộp 3.6. Tổ chức tập huấn về môi trường cho dự án PPP đường bộ**

Tập huấn về môi trường đối với dự án PPP đường bộ mới chỉ được lồng ghép vào các chương trình tập huấn chung về môi trường hoặc tập huấn về PPP, đối tượng tập huấn chủ yếu là cán bộ trong bộ máy QLNN mà chưa có sự tham gia của doanh nghiệp tư nhân.

Đặc biệt, chưa có tập huấn chuyên sâu về môi trường cho dự án PPP đường bộ, thể hiện ở: chưa tập huấn về quản lý vận chuyển và xử lý chất thải rắn, lỏng, khí thải, tiếng ồn, rung và các yếu tố khác gây ra trong quá trình xây dựng, giảm thiểu chất thải và kiểm soát ô nhiễm; đánh giá tác động môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, lập dự án, lựa chọn nhà thầu và xây dựng công trình dự án PPP.

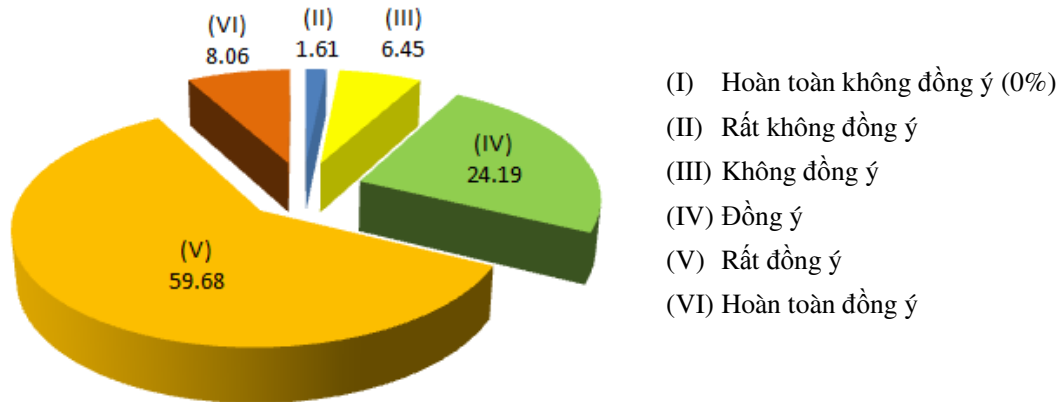
Do vậy, nhận thức của các bên tham gia dự án PPP đường bộ về bảo vệ môi trường chưa cao, điều này ảnh hưởng đến hoạt động bảo vệ môi trường trong hoạch định phát triển dự án, lập, thẩm định dự án, lựa chọn nhà đầu tư, xây dựng và khai thác công trình.

*Nguồn: Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia của tác giả*

Trách nhiệm quản lý môi trường đối với các dự án PPP thường do Bộ GTVT và UBND các tỉnh, thành phố đảm nhiệm hơn là Bộ Tài nguyên môi trường. Trong khi đó, Bộ GTVT và UBND các tỉnh, thành phố không có kinh nghiệm sâu về lĩnh vực môi trường, còn Bộ Tài nguyên môi trường lại thiếu hiểu biết về các vấn đề cơ bản về kỹ thuật và kinh doanh của dự án PPP.

Khảo sát ý kiến của doanh nghiệp về nhận định “chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 4,66,

trong đó có 1,61% rất không đồng ý, 6,45% không đồng ý, 24,19% đồng ý, 59,68% rất đồng ý và 8,06% hoàn toàn đồng ý với ý kiến này.



**Hình 3.6. Ý kiến của doanh nghiệp về mức độ hợp lý của chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

### 3.2.3. Tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam

Bộ máy QLNN đối với dự án PPP, năng lực thể chế và cán bộ quản lý được coi là yếu tố then chốt trong QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Dựa vào cơ sở lý luận về tổ chức bộ máy QLNN (mục 2.2.3.3 Chương 2), trong phần này tác giả tập trung phân tích cơ cấu bộ máy QLNN và nguồn nhân lực trong bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam.

#### 3.2.3.1. Cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB

*Về chuyên môn hóa:* Nhiều cán bộ QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB làm việc kiêm nhiệm, từ Ban chỉ đạo về PPP, tổ công tác liên ngành, đến Văn phòng PPP thuộc Cục Quản lý đấu thầu- Bộ Kế hoạch và đầu tư và cán bộ phụ trách PPP tại các địa phương. Riêng Ban chỉ đạo quốc gia về đầu tư theo hình thức PPP hiện nay nhân sự làm kiêm nhiệm hoàn toàn, trong đó Trưởng Ban là Phó Thủ tướng Chính phủ, hai phó Trưởng ban là Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Thứ trưởng Bộ Tài chính, các ủy viên là Thứ trưởng (hoặc tương đương) các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Thư ký là Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu (Bộ Kế hoạch và Đầu tư).

Mức độ chuyên môn hóa của cán bộ chưa cao và cơ chế kiêm nhiệm như vậy

nên khó có thể phát huy vai trò và có được chuyên gia giỏi về QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Khảo sát thái độ của doanh nghiệp về ý kiến “Mức độ chuyên môn hóa trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ là cao”, điểm đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 3,37, trong đó có đến 43,5% không đồng ý, 11,3% rất không đồng ý và 1,6% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này (Bảng 3.4).

*Về cấu trúc tổ chức bộ máy QLNN:* Ở Việt Nam, bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ gồm Quốc hội, Thủ tướng chính phủ, Ban chỉ đạo PPP, Bộ Kế hoạch và đầu tư (Cục Quản lý đầu thầu, Cục Đầu tư nước ngoài, Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Vụ Kinh tế đối ngoại, Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư, Vụ Kết cấu hạ tầng và đô thị), Bộ Giao thông vận tải (Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, Vụ Kế hoạch- Đầu tư, Vụ Tài chính, Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Vụ Kết cấu hạ tầng giao thông, Vụ Pháp chế, Tổng cục Đường bộ), Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên môi trường, Ngân hàng Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước, chính quyền địa phương các cấp v.v...

Tại nhiều địa phương trên cả nước hiện nay, UBND cấp tỉnh chưa phân công cơ quan chuyên môn trực thuộc hoặc đề xuất thành lập đơn vị chuyên trách trực thuộc làm đầu mối quản lý DADT theo hình thức PPP của địa phương mình. Một số ít tỉnh, thành phố đã và đang thành lập tổ, phòng, ban PPP như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Đồng Nai... Tuy nhiên, Bộ GTVT chưa nắm được số lượng, tiến độ và tình hình thực tế thành lập và hoạt động của bộ phận phụ trách dự án PPP đường bộ tại các địa phương trên toàn quốc.

Khảo sát đối với doanh nghiệp về ý kiến “Cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, điểm đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 3,65, trong đó 40,3% không đồng ý, 3,2% rất không đồng ý và 1,6% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này (Bảng 3.4).

Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB đã được quy định rõ ràng. Tuy nhiên trong quá trình triển khai, các chức năng, nhiệm vụ này không được thực hiện đầy đủ dẫn đến chồng lấn, khó kiểm soát. Cụ thể, Bộ GTVT (2015b) đã quy định về việc tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng các DADT theo hình thức PPP do Bộ GTVT quản lý. Theo đó, *Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP* chủ trì tham mưu giai đoạn chuẩn bị đầu



tu, lập đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán, ký kết hợp đồng dự án, chuyển nhượng quyền, nghĩa vụ hợp đồng dự án. *Vụ Kế hoạch- Đầu tư* chủ trì tham mưu lập và tổng hợp kế hoạch vốn Nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP trong kế hoạch đầu tư công hàng năm, bố trí kế hoạch vốn Nhà nước cho dự án PPP. *Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông* chủ trì thẩm tra, thẩm định hồ sơ thiết kế kỹ thuật hoặc thiết kế bản vẽ thi công, dự toán công trình, giám sát việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án trong giai đoạn thực hiện dự án, giám sát chất lượng công trình. *Tổng cục Đường bộ Việt Nam* chủ trì giai đoạn kinh doanh, khai thác và chuyển giao công trình, chuyển nhượng quyền, nghĩa vụ theo hợp đồng dự án, điều chỉnh giá và đối tượng thu phí. Tuy nhiên thực tế thực hiện thì sự phân công quản lý của Bộ Giao thông vận tải với 79 dự án PPP chưa được tiến hành đầy đủ, chỉ một số dự án được chuyển giao cho Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, số còn lại vẫn thuộc sự quản lý của các bộ phận khác như trước đây (Vụ xây dựng kết cấu hạ tầng, Tổng cục đường bộ Việt Nam...). Ngoài ra, chức năng tham mưu bảo trì, sửa chữa hệ thống quốc lộ hiện tại được rất nhiều đơn vị đảm nhận như Vụ Kết cấu hạ tầng giao thông, Vụ Kế hoạch đầu tư, Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Tổng cục Đường bộ Việt Nam. Khảo sát thái độ của doanh nghiệp về ý kiến “Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ là rõ ràng”, điểm đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 4,05, trong đó 27,4% không đồng ý với ý kiến này (Bảng 3.4).

*Về phân cấp quản lý:* Việc phân quyền cho các cơ quan QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB trong giai đoạn 2010- 2015 được xác định lần lượt tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT, Quyết định số 71 ban hành Quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP (đã hết hiệu lực) và hiện nay là Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP. Theo đó, quyền hạn QLNN đối với các DAĐT theo hình thức PPP ngành đường bộ được phân cấp cho Bộ GTVT và các UBND cấp tỉnh (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP), quyền hạn này sau đó được tập trung tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Quyết định số 71 ban hành Quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP), và sau đó lại được phi tập trung hóa cho Bộ Giao thông Vận tải và các UBND cấp tỉnh (Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP).

**Bảng 3.4. Đánh giá về bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn	Hoàn toàn không đồng ý (%)	Rất không đồng ý (%)	Không đồng ý (%)	Đồng ý (%)	Rất đồng ý (%)	Hoàn toàn đồng ý (%)
Mức độ chuyên môn hóa trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ là cao	3,37	0,854	1,6	11,3	43,5	35,5	8,1	0
Cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	3,65	0,889	1,6	3,2	40,3	41,9	9,7	3,2
Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ là rõ ràng	4,05	0,948	0	1,6	27,4	45,2	16,1	9,7
Phân cấp QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	3,39	0,894	3,2	11,3	35,5	43,5	6,5	0
Các cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ có sự phối hợp tốt	3,42	0,879	3,2	6,5	43,5	40,3	4,8	1,6
Nhìn chung, bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	3,63	0,854	1,6	3,2	40,3	41,9	11,3	1,6

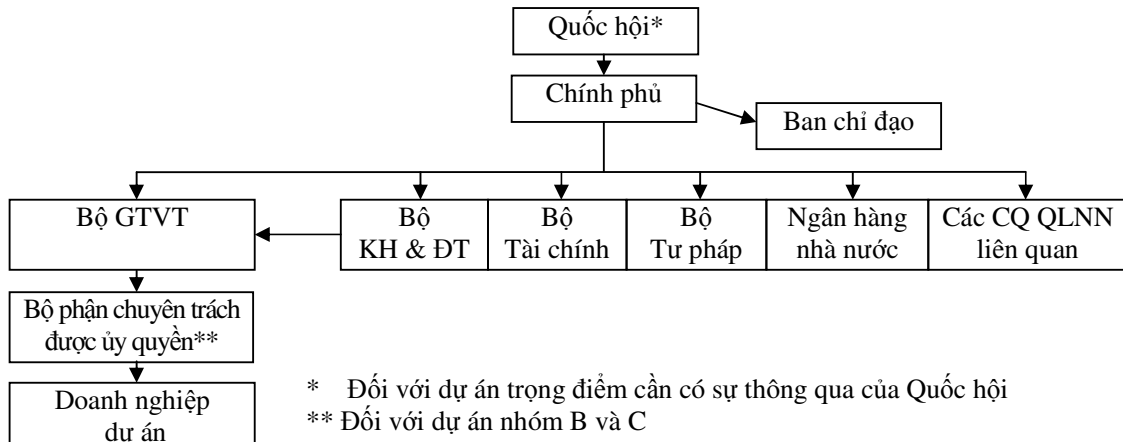
*Nguồn: Điều tra của tác giả*

Bộ Giao thông Vận tải và các UBND cấp tỉnh là CQNN có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án và thực hiện các quyền, nghĩa vụ trên cơ sở thỏa thuận với nhà đầu tư tại hợp đồng dự án. Bộ Giao thông vận tải ủy quyền cho tổ chức thuộc Bộ (Cục Quản lý Đường bộ), UBND cấp tỉnh ủy quyền cho cơ quan chuyên môn trực thuộc (Sở Giao thông công chính, Sở Xây dựng, Sở Kế hoạch và đầu tư) hoặc UBND cấp huyện ký kết và thực hiện hợp đồng dự án nhóm B và C.

Bộ GTVT, UBND cấp tỉnh và đơn vị được ủy quyền vừa là cơ quan QLNN (thực hiện chức năng QLNN đối với dự án PPP đường bộ), vừa là cơ quan nhà nước có thẩm quyền (đóng vai trò là một bên đối tác trong dự án). Mặc dù đã có quy định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức này với vai trò là cơ quan QLNN và cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng trong nhiều trường hợp

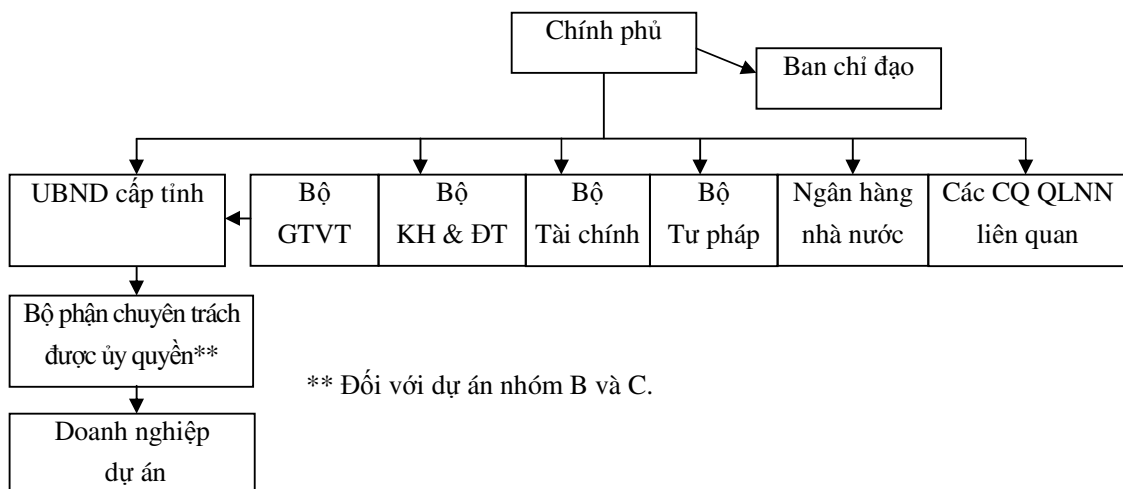
các đơn vị và cán bộ QLNN chưa phân định rõ vai trò. Cán bộ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền với vai trò là một bên đối tác dự án lẽ ra cần hợp tác, cùng đảm nhận nhiệm vụ, chia sẻ trách nhiệm với đối tác tư nhân, nhưng lại làm việc giống như vai trò của cán bộ QLNN và đưa ra các mệnh lệnh mang tính áp đặt.

Mối quan hệ giữa các cơ quan QLNN, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và doanh nghiệp dự án được mô tả trong Hình 3.7 và Hình 3.8.



**Hình 3.7. Mối quan hệ giữa các cơ quan QLNN và dự án trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Bộ GTVT**

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*



**Hình 3.8. Mối quan hệ giữa các cơ quan QLNN và dự án trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền là UBND tỉnh**

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

Về phối hợp, trong các văn bản pháp luật như Nghị định 108, Quy chế 71, Nghị định đầu tư theo hình thức PPP và các văn bản khác có liên quan đã quy định khá rõ sự phối hợp giữa các cơ quan QLNN trong quản lý dự án PPP, tuy nhiên trên thực tế việc thực hiện phối hợp còn lỏng lẻo. Phối hợp giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư với Bộ Giao thông vận tải, phối hợp giữa hai Bộ này với UBND các tỉnh/ thành phố chưa đồng bộ và đều đặn, dẫn đến sự chòng chéo và trùng lặp nhiệm vụ. Kết quả phỏng vấn chuyên gia cho thấy trong khi Ban chỉ đạo về PPP và Tổ công tác liên ngành làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, hầu hết các trách nhiệm chính được trao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong khi đó bộ phận chịu trách nhiệm chính lại hoạt động dưới mô hình văn phòng PPP trực thuộc Cục Quản lý đấu thầu, khó đảm nhận tốt vai trò điều phối, tổ chức thực hiện và giám sát, đánh giá thực hiện chính sách.

#### **Hộp 3.7. Tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

Mức độ chuyên môn hóa trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ chưa cao, thể hiện ở việc chưa phân chia rõ ràng trong hoạch định phát triển dự án, xây dựng và tổ chức thực thi chính sách cho dự án PPP. Ngoài ra, cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ đa phần là kiêm nhiệm, từ Ban chỉ đạo về PPP đến Tổ công tác liên ngành, Văn phòng PPP nên ảnh hưởng tới hoạt động QLNN đối với dự án.

Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP (thuộc Bộ GTVT) chịu trách nhiệm quản lý các dự án PPP đường bộ sẽ phải quản lý các bên đối tác dự án trong đó có đối tác nhà nước, gồm cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) hoặc cơ quan nhà nước được ủy quyền (Tổng cục đường bộ). Đây có thể được coi là một trong những rào cản gây khó khăn đối với cơ quan QLNN trong quản lý dự án PPP đường bộ.

*Nguồn: Tổng hợp từ kết quả phỏng vấn chuyên gia*

#### **3.2.3.2. Nguồn nhân lực trong bộ máy QLNN**

Để đảm nhận vai trò, trách nhiệm trong QLNN đối với dự án PPP, nguồn nhân lực trong bộ máy QLNN cần đủ về số lượng và đảm bảo về năng lực, trình độ. Tuy nhiên, nguồn nhân lực hiện nay còn thiếu (thể hiện ở mức độ kiêm nhiệm cao trong các vị trí công tác) đối với các cơ quan, vị trí từ cấp độ quốc gia (Ban chỉ đạo về PPP), Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến Bộ GTVT và các Sở GTVT địa phương.

Ở cấp độ quốc gia, Ban chỉ đạo về PPP bao gồm một Trưởng ban (do Phó Thủ tướng kiêm nhiệm), một phó Trưởng Ban thường trực (do Bộ trưởng Bộ Kế hoạch

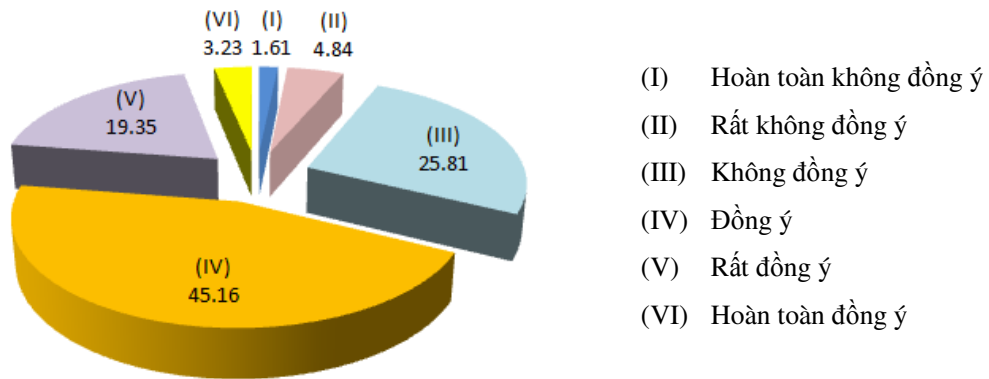
và đầu tư kiêm nhiệm), một phó Trưởng Ban (do Thứ trưởng Bộ Tài chính kiêm nhiệm), 12 uỷ viên (do các thứ trưởng hoặc tương đương kiêm nhiệm). Thư ký Ban chỉ đạo về PPP do Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu- Bộ Kế hoạch và đầu tư kiêm nhiệm (Thủ tướng Chính phủ, 2012). Tổ công tác liên ngành về PPP để hỗ trợ Ban chỉ đạo bao gồm thành viên là lãnh đạo cấp vụ thuộc các Bộ có lãnh đạo là thành viên tham gia Ban chỉ đạo PPP kiêm nhiệm. Như vậy có thể thấy ở cấp độ quốc gia, tất cả các vị trí QLNN đối với PPP đều do các cán bộ cao cấp về QLNN kiêm nhiệm. Việc thiếu vắng một đội ngũ cán bộ QLNN chuyên trách về PPP tầm quốc gia sẽ ảnh hưởng đến hiệu lực của QLNN đối với các dự án PPP.

Ở cấp độ Bộ quản lý, Văn phòng PPP (thuộc Cục Quản lý đấu thầu) là bộ phận chuyên trách triển khai nhiệm vụ PPP của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hiện chưa có đủ nhân sự. Văn phòng PPP có một Chánh văn phòng do phó Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu kiêm nhiệm và một phó Chánh văn phòng chuyên trách. Như vậy tương tự Ban chỉ đạo PPP ở cấp độ quốc gia, Văn phòng PPP ở cấp độ Bộ Kế hoạch và đầu tư cũng thiếu về số lượng và chưa chuyên trách về công việc.

Tại Bộ GTVT, Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP được thành lập năm 2012, đến năm 2016 có tổng nhân sự là 21 người, do điều chuyển từ các bộ phận khác của Bộ GTVT (Vụ Kế hoạch đầu tư, Vụ Tổ chức cán bộ, Văn phòng Bộ...). Trong giai đoạn đầu thành lập (từ 2012- 2015), Ban có sự thay đổi nhiều về cán bộ lãnh đạo cũng như nhân sự.

Những vấn đề về năng lực quản lý, kiến thức chuyên môn cũng như đào tạo chính quy của cán bộ QLNN đã làm giảm tính hiệu lực của QLNN trong suốt chu trình quản lý dự án, ảnh hưởng đến chất lượng danh mục DAĐT, quá trình đàm phán, chuẩn bị dự án kéo dài, khuôn khổ pháp lý chưa hoàn chỉnh (Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế- xã hội quốc gia, 2013).

Đánh giá của doanh nghiệp về cán bộ QLNN đối với dự án PPP, 25,8% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến rằng “Năng lực của cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ là tốt”, với giá trị trung bình khoảng 3,85.



**Hình 3.9. Ý kiến về năng lực của cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được giao chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và địa phương đẩy mạnh công tác đào tạo, tăng cường năng lực về PPP để trong thời gian tới có được đội ngũ cán bộ chuyên trách đủ năng lực quản lý. Đã có một số dự án hỗ trợ chương trình PPP của các nhà tài trợ có liên quan đến nâng cao năng lực về PPP như Dự án Hỗ trợ PPP (P3SP) do ADB và AFD tài trợ, Dự án Quản lý quỹ hỗ trợ PPP ở Việt Nam (P3SF) do DFID tài trợ, hỗ trợ kỹ thuật của một số tổ chức chính phủ, tổ chức quốc tế như JBIC... tiến hành các chuyến công tác học hỏi kinh nghiệm PPP các nước như Anh, Canada, Hoa Kỳ... Ở Việt Nam trong thời gian qua cũng tổ chức một số khóa tập huấn cơ bản về PPP nhưng còn ở quy mô nhỏ, chưa có tính hệ thống. Đối với các dự án hỗ trợ PPP do các tổ chức quốc tế như ADB và AFD tài trợ, mức lương trần cho tư vấn trong nước sử dụng từ vốn đối ứng bị khống chế theo Thông tư 219/2009/TT-BTC ngày 19/11/2009 quy định một số định mức chi tiêu áp dụng cho các dự án/chương trình sử dụng nguồn vốn ODA, sẽ rất khó khăn để có thể tuyển chọn được tư vấn trong nước có kinh nghiệm về PPP. Bên cạnh đó, trong khi một số ngành khác như nước, môi trường đã tiến hành tập huấn PPP riêng cho cán bộ QLNN về PPP ngành mình thì Bộ Giao thông vận tải, mặc dù có bộ phận chuyên trách về PPP (Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, thuộc Bộ Giao thông vận tải), và đường bộ là một trong những lĩnh vực tiên phong thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP, vẫn chưa xúc tiến mạnh mẽ đào tạo để nâng cao năng lực cho cán bộ QLNN về PPP.

### **3.2.4. Giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ Việt Nam**

Giai đoạn 1010- 2015, giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam thực hiện theo Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT (Chính phủ, 2009) và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP (Thủ tướng Chính phủ, 2010). Từ năm 2015 khi Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP được ban hành, hoạt động giám sát và đánh giá dự án PPP thực hiện theo Nghị định này. Ngoài ra, giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP cũng chịu sự điều tiết của Luật ngân sách nhà nước, Luật xây dựng, Luật đấu thầu, Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư và một số văn bản khác có liên quan.

#### **3.2.4.1. Chủ thể giám sát và đánh giá**

Giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB liên quan đến nhiều cơ quan quản lý ngành và lĩnh vực khác nhau. Ngoài cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn có nhiều cơ quan QLNN khác như Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Ngân hàng Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước v.v... Quá nhiều chủ thể từ phía cơ quan nhà nước dẫn đến trách nhiệm không rõ ràng, sự trùng lặp các chức năng nhiệm vụ, trong khi các tổ chức tài trợ vốn, nhà đầu tư và người dân chưa tham gia tích cực vào giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ để đảm bảo tính khách quan, chưa được chia sẻ thông tin đầy đủ và cần thiết về dự án (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013). Phỏng vấn sâu một số doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và Đà Nẵng cho thấy tình trạng doanh nghiệp phải tiếp xúc nhiều đoàn thanh kiểm tra với cùng nội dung giống nhau trong một thời gian ngắn. Về mức độ minh bạch trong giám sát và đánh giá của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ, có 40,3% doanh nghiệp không đồng ý, 6,5% rất không đồng ý và 1,6% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến “Quy trình giám sát và đánh giá rõ ràng, minh bạch”. Tuy nhiên phỏng vấn sâu cán bộ QLNN cho thấy quy trình giám sát và đánh giá là công khai, đã được xác định xác định và thông báo trước đến các dự án PPP. Lý giải về sự khác biệt trong ý kiến đánh giá này, mặc dù quy trình cho từng chuyên giám sát,

đánh giá của mỗi cơ quan Nhà nước là rõ ràng (đánh giá từ phía cán bộ QLNN) nhưng do dự án chịu giám sát và đánh giá của nhiều chủ thể nên doanh nghiệp không biết rõ ràng là việc giám sát và đánh giá dự án của tất cả các cơ quan QLNN sẽ theo tiến trình như thế nào (đánh giá từ phía doanh nghiệp).

Vấn đề trên xảy ra là do quy định về giám sát và đánh giá chưa thống nhất trong các văn bản pháp luật. Nghị định 108/2009/NĐ-CP, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP chưa tham chiếu đầy đủ Nghị định 113/NĐ-CP để áp dụng cho giám sát và đánh giá DAĐT theo hình thức PPP. Chức năng giám sát và đánh giá của các cơ quan QLNN đối với PPP chưa được quy định rõ ràng. Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP chưa quy định rõ trách nhiệm giám sát và đánh giá của Ban. Trách nhiệm giám sát và đánh giá của Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP- Bộ GTVT chưa được quy định cụ thể tại Quyết định số 1815/QĐ-BGTVT về việc thành lập Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, mối quan hệ giữa Ban PPP với các cơ quan làm nhiệm vụ giám sát khác trong Bộ GTVT, UBND cấp tỉnh cũng chưa được quy định rõ ràng dẫn đến báo cáo của các chủ đầu tư và các cơ quan có thẩm quyền về Ban PPP còn hạn chế.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Bộ GTVT và UBND tỉnh là một bên đối tác, đồng thời là cơ quan QLNN về đầu tư, có thể không đảm bảo được sự công bằng trong hợp đồng PPP cũng như thực hiện tốt vai trò giám sát và đánh giá. Xung đột lợi ích cũng có thể tăng lên khi một cơ quan, tổ chức vừa có vai trò hỗ trợ, thúc đẩy phát triển dự án, vừa được giao nhiệm vụ giám sát và đánh giá dự án. Điều này dẫn đến sự thiếu thống nhất về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và lợi ích trong từng cơ quan làm nhiệm vụ giám sát và đánh giá. Khảo sát thái độ của doanh nghiệp về ý kiến “Cơ quan QLNN thực hiện giám sát và đánh giá dự án PPP dường bộ là phù hợp”, điểm đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 3,48, trong đó có đến 40,3% không đồng ý và 6,5% rất không đồng ý với ý kiến này (Bảng 3.5).

Việc phân cấp QLNN trong giám sát và đánh giá theo Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã được quy định đầy đủ và được triển khai trên thực tế. Chính phủ đã trao quyền cho địa phương trong thẩm định phê



duyet danh mục dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi. Tại địa phương, UBND cấp tỉnh cũng ủy quyền cho Sở Kế hoạch và Đầu tư hoặc Sở GTVT giám sát dự án BOT, BTO, BT do tỉnh, thành phố quản lý. Tuy nhiên, các cơ quan QLNN địa phương sau khi được phân cấp chưa thực hiện một cách hiệu lực hoạt động giám sát và đánh giá. Nhiều dự án BOT, BT, BTO ở địa phương vi phạm tiến độ, chất lượng, tài chính nhưng chưa được UBND tỉnh/thành phố giám sát kịp thời. Thường sau khi có thanh tra của Bộ Kế hoạch và đầu tư thì các cơ quan QLNN địa phương mới kiểm tra sát sao dự án trên địa bàn, ví dụ như sai phạm tài chính thuộc các dự án đường Lê Văn Lương kéo dài, đường trục phía Bắc Hà Đông, đường trục phát triển kinh tế- xã hội Bắc Nam, đường liên tỉnh Hà Nội- Hưng Yên.

**Bảng 3.5. Ý kiến về giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ**

	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn	Hoàn toàn không đồng ý (%)	Rất không đồng ý (%)	Không đồng ý (%)	Đồng ý (%)	Rất đồng ý (%)	Hoàn toàn đồng ý (%)
Hình thức giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là phù hợp	3,55	0,823	0	6,5	46,8	32,3	14,5	0
Tần suất giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là hợp lý	3,76	0,881	0	6,5	30,6	46,8	12,9	3,2
Nội dung, tiêu chí giám sát và đánh giá là đúng đắn	3,66	0,974	3,2	4,8	32,3	45,2	11,3	3,2
Quy trình giám sát và đánh giá rõ ràng, minh bạch	3,55	0,862	1,6	6,5	40,3	38,7	12,9	0
Cơ quan QLNN thực hiện giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là phù hợp	3,48	0,784	1,6	6,5	40,3	45,2	6,5	0
Nhìn chung, giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là tốt	3,58	0,714	0	6,5	35,5	51,6	6,5	0

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

### 3.2.4.2. Nội dung giám sát và đánh giá theo quy trình dự án

#### *a. Giám sát chuẩn bị dự án*

Trong giai đoạn chuẩn bị dự án, một số trách nhiệm giám sát được quy định trong Nghị định 108/2009/NĐ-CP và hiện nay là Nghị định 15/2015/NĐ-CP. Trong quá trình triển khai, giám sát chuẩn bị DAĐT bộc lộ nhiều điểm yếu. Tiến trình thẩm định, phê duyệt danh mục dự án còn chậm do cơ quan quản lý ngành là Bộ Giao thông vận tải và UBND tỉnh/thành phố chưa được chủ động trong thẩm định và phê duyệt danh mục dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền gửi danh mục dự án cho Bộ Kế hoạch và đầu tư còn chậm trễ trong khi Chính phủ vẫn chưa có cơ chế giám sát và điều chỉnh trách nhiệm này. Nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi còn yếu như việc xác định các chỉ tiêu hiệu suất đầu tư, hiệu quả kinh tế, hiệu quả về tài chính, tổng mức đầu tư hay xác định sai lưu lượng sử dụng công trình (trường hợp Dự án BOT cầu Cỏ Mây).

#### *b. Giám sát lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán ký kết các hợp đồng dự án*

Trách nhiệm giám sát dự án trong giai đoạn này chủ yếu là nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và đầu tư và UBND tỉnh/thành phố với tư cách là cơ quan cấp giấy phép đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, giám sát đấu thầu chưa đảm bảo lựa chọn được những nhà đầu tư có năng lực thực hiện dự án. Thực tế, nhiều nhà đầu tư đã bỏ thầu với giá thấp, nếu trúng thầu không thể thực hiện được hoặc không đảm bảo chất lượng công trình trong khi đó các cơ quan giám sát chưa kiểm soát chặt chẽ nội dung đấu thầu. Việc mời thầu và lựa chọn nhà thầu chậm tiến độ như trường hợp của DAĐT xây dựng đường cao tốc Dầu Giây- Phan Thiết nhưng chưa được các cơ quan quản lý nhà nước quan tâm giám sát.

Một số nội dung giám sát dự án PPP đường bộ theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg khó thực hiện đúng tiến độ và đạt được kết quả mong muốn như nội dung thẩm tra, cấp, điều chỉnh, thu hồi giấy chứng nhận đầu tư, do nội dung này được tập trung hóa tại Bộ KHĐT. Khắc phục vấn đề này, đến Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP, trách nhiệm giám sát đã được phân quyền xuống cho các UBND cấp tỉnh.

*c. Giám sát thực hiện dự án*

Nội dung giám sát thực hiện DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB thời gian qua bộc lộ một số điểm yếu sau:

Giám sát năng lực tài chính nhà đầu tư tư nhân trong giai đoạn thực hiện dự án ít được quan tâm, trong khi các dự án PPP đường bộ thường được thực hiện trong thời gian dài có thể xảy ra nhiều thay đổi lớn ảnh hưởng đến năng lực tài chính nhà đầu tư. Nhiều dự án đường bộ đã bị tạm dừng hoặc chuyển sang các hình thức khác do nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính, chi phí vượt dự toán, Nhà nước không giải ngân được vốn... đã không được giám sát đầy đủ để từ đó đề xuất phương án điều chỉnh tối ưu. Nhiều nhà đầu tư có năng lực tài chính yếu, lấy quyền xây dựng và khai thác dự án là tài sản thế chấp ngân hàng để vay vốn đầu tư các dự án khác cũng không được các cơ quan chức năng phát hiện kịp thời.

Việc giám sát chất lượng xây dựng công trình chưa được tiến hành đầy đủ, nhiều khi không phát hiện kịp thời sai sót, đến giai đoạn vận hành công trình mới phát hiện các hiện tượng hằn lún vệt bánh xe trên mặt đường bê tông nhựa như một số dự án mở rộng Quốc lộ 1, cao tốc Nội Bài - Lào Cai.

Kiểm soát tình hình thu phí của các cơ quan QLNN chưa sát sao. Hiện nay nhiều dự án BOT trong giai đoạn thu phí không đủ để trả chi phí vốn vay ngân hàng nhưng các cơ quan QLNN chưa giám sát chặt chẽ để có phương án điều chỉnh phù hợp. Ví dụ như dự án cầu Phú Mỹ, nhà đầu tư đã trả lại dự án cho Nhà nước do không hiệu quả về thu phí.

Nội dung giám sát của các bên liên quan chưa được quy định rõ ràng. Hiện nay nội dung giám sát chủ yếu là giám sát của Nhà nước đối với nhà đầu tư, thiếu quy định về giám sát của các bên liên quan đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình thực hiện dự án. Ví dụ, các bên liên quan chưa được giám sát thực trạng giải phóng mặt bằng (nếu là trách nhiệm thuộc phía Nhà nước), đặc biệt là trong một hợp đồng mà phần xây dựng thuộc về tư nhân; giám sát phân bổ vốn tham gia của Nhà nước theo hợp đồng; tiến độ giải ngân vốn nhà nước; giám sát thực hiện trách nhiệm của Nhà nước trong bồi thường hay điều chỉnh do lạm phát và tiến độ giải ngân chậm. Trên thực tế, nhiều dự án vi phạm tiến độ, đội chi phí tăng lên gấp nhiều lần như dự án

cầu Phú Mỹ là do khâu giải phóng mặt bằng nhưng không làm rõ trách nhiệm của các cơ quan QLNN và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

*d. Đánh giá dự án*

Sau nhiều năm thực hiện Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT và kết thúc giai đoạn thực hiện Quyết định 71 về thí điểm đầu tư theo hình thức PPP, chưa có một dự án đường bộ nào có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân được đánh giá một cách đầy đủ về những kết quả, tác động của nó đến phát triển hạ tầng GTĐB, phát triển kinh tế- xã hội trên địa bàn có dự án. Đánh giá dự án đã được thực hiện nhưng mới chỉ tổng kết chung về tiến độ thực hiện dự án, chất lượng xây dựng công trình, chưa đánh giá định kỳ chất lượng công trình trong quá trình khai thác, tính bền vững của các dự án, tác động kinh tế- xã hội. Lợi ích của các nhà đầu tư có được đảm bảo qua thu phí hay không cũng là tiêu chí mà các cơ quan QLNN cũng ít bàn đến trong các nội dung đánh giá. Các tiêu chí hiệu lực như lưu lượng sử dụng công trình thực tế so với kế hoạch, hay huy động vốn từ nhà đầu tư tư nhân so với dự toán cũng chưa được đánh giá trong khi một số DADT xây dựng hạ tầng GTĐB theo hình thức PPP đã buộc phải chuyển sang sử dụng hoàn toàn bằng vốn ngân sách nhà nước.

Khảo sát thái độ của doanh nghiệp về ý kiến “Nội dung, tiêu chí giám sát và đánh giá là đúng đắn”, điểm đánh giá trung bình của doanh nghiệp là 3.66, trong đó có đến 32.3% không đồng ý, 4.8% rất không đồng ý và 3.2% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này (Bảng 3.5).

Những hạn chế kể trên trong giám sát và đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB chủ yếu là do thiếu một khung giám sát và đánh giá đầy đủ về đầu tư theo hình thức này. Mặc dầu giám sát và đánh giá đã được quy định trong Nghị định số 113/2009/NĐ-CP tuy vậy chưa có được một khung quy định đầy đủ về mục đích, nội dung, chủ thể, công cụ giám sát và đánh giá.

3.2.4.3. Công cụ giám sát và đánh giá

Một số công cụ giám sát và đánh giá đã được các CQNN sử dụng nhằm phục vụ cho quá trình giám sát và đánh giá, tuy nhiên các công cụ này còn thiếu về nội

dung cũng như chưa đảm bảo được vai trò của nó trong giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP ngành đường bộ.

Khung giám sát và đánh giá mà từ đó xác định quy trình, công cụ thu thập thông tin là những hợp phần cơ bản của hệ thống giám sát và đánh giá. Hiện nay các cơ quan QLNN về đường bộ cũng như các cơ quan có thẩm quyền chưa xây dựng được khung giám sát và đánh giá. Điều này là do giám sát và đánh giá dự án có sự tham gia của khu vực tư nhân được tuân thủ theo Nghị định 113/2009/NĐ-CP trong khi Nghị định này và các văn bản thi hành cũng chỉ bao quát phạm vi, nội dung và trách nhiệm của các chủ thể giám sát và đánh giá chứ chưa xây dựng được khung giám sát và đánh giá theo định hướng kết quả đối với dự án PPP. Phòng vấn sâu đối với cán bộ QLNN cho thấy thiếu khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả dẫn đến hạn chế về nội dung, quy trình giám sát và đánh giá.

Báo cáo giám sát và đánh giá là một công cụ quan trọng do chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền gửi lên cơ quan QLNN để đánh giá thực trạng dự án PPP đường bộ. Theo quy định, các chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải gửi báo cáo hàng quý, 6 tháng và cả năm. Tuy nhiên, báo cáo này nộp cho các quan kiểm soát còn chậm trễ và chưa đầy đủ, nhất là báo cáo của các Sở GTVT. Ở trung ương, với tư cách là cơ quan QLNN về đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB, Bộ GTVT phải nhiều lần gửi công văn cho các tổng cục, cục quản lý chuyên ngành, ban quản lý dự án đường bộ trực thuộc Bộ, Sở Giao thông vận tải, các tổng công ty, các nhà đầu tư BOT, BTO, BT về việc nộp báo cáo định kỳ.

Hợp đồng dự án là một công cụ giám sát quan trọng trong thực hiện dự án, tuy nhiên hợp đồng dự án hiện nay chỉ quy định nội dung và trách nhiệm giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chưa quy định rõ quyền hạn và nội dung giám sát và đánh giá của nhà đầu tư đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tư cách là một bên đối tác trong dự án.

### **3.3. Đánh giá quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam**

#### ***3.3.1. Đánh giá quản lý nhà nước đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB theo các nhóm tiêu chí***

QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được

đánh giá theo bốn nhóm tiêu chí là hiệu lực, hiệu quả, công bằng, bền vững. Các câu hỏi của mỗi tiêu chí được phát triển dựa trên lý thuyết, một số đã được các tác giả trước xây dựng và kiểm định (mục 2.2.2.2 Chương 2). Ngoài ra, để xem xét độ tin cậy của thước đo, tác giả sử dụng hệ số Cronbach Alpha nhằm xác định liệu các câu hỏi của thước đo đó có thống nhất với nhau hay không. Thông thường, hệ số Cronbach Alpha nên ở mức từ 0,7 trở lên, tuy nhiên giá trị tối thiểu để thước đo có thể sử dụng được là 0.63 (DeVellis, 1991). Trong luận án này, PPP là một khái niệm tương đối mới ở Việt Nam, tuy nhiên do đối tượng điều tra là các doanh nghiệp đã và đang tham gia dự án PPP đường bộ nên không được coi là mới với đối tượng nghiên cứu, vì vậy Cronbach Alpha từ 0,7 trở lên là chấp nhận được.

Kết quả phân tích hệ số Cronbach Alpha của thước đo từng tiêu chí như sau: tính hiệu lực = 0,869; tính hiệu quả = 0,792; tính phù hợp = 0,741; tính bền vững = 0,728.

Thước đo của cả bốn tiêu chí đều thỏa mãn điều kiện Cronbach Alpha > 0,7, cho thấy các câu hỏi của từng thước đo là thống nhất với nhau, các thước đo có độ tin cậy cao và có thể sử dụng được để đánh giá QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

#### *a. Hiệu lực*

Mục 2.2.2.2. Chương 2 xác định tiêu chí hiệu lực QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được thể hiện ở khả năng tác động của nhà nước đến dự án PPP ngành đường bộ và sự chấp hành của dự án PPP với tư cách là đối tượng của quản lý. Tính hiệu lực được đánh giá thông qua việc Nhà nước thực hiện các chức năng QLNN đối với dự án PPP như thế nào, và mức độ quan tâm, chấp hành của doanh nghiệp dự án đối với các chức năng này của Nhà nước. Cụ thể là các tiêu chí sau:

#### *H1: Mức độ gia tăng vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB*

Giai đoạn 2010- 2015, tổng vốn đầu tư huy động ngoài ngân sách nhà nước xây dựng hạ tầng GTĐB là 186.660 tỷ đồng, chiếm tới 90% tổng số vốn huy động được từ trước đến nay. Tính đến năm 2010, Việt Nam với 22 dự án PPP đường bộ có tổng mức đầu tư 42.362 tỷ đồng, chỉ trong 5 năm (2011-2015) số vốn huy động đã tăng lên 202.556 tỷ đồng.

Doanh nghiệp đánh giá khả quan về ý kiến “định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB”, ở mức 4,08, trong đó hoàn toàn đồng ý chiếm 1.6%, rất đồng ý chiếm 22.6%, đồng ý chiếm 59.7%, không đồng ý chiếm 14.5% và rất không đồng ý chiếm 1.6%.

*HL2: Mức gia tăng số lượng dự án PPP đường bộ*

Kể từ khi Việt Nam có định hướng và chính sách khuyến khích PPP, số lượng dự án PPP đường bộ tăng nhanh từ 22 dự án năm 2010 lên 79 dự án năm 2015 (tăng thêm 57 dự án, tức là gấp 2,6 lần). Kết quả này của ngành đường bộ cao hơn nhiều so với các lĩnh vực khác như năng lượng (có 8 dự án PPP), nước (4 dự án) và hàng hải (3 dự án).

**Bảng 3.6. Ý kiến về đóng góp của định hướng phát triển dự án PPP vào mức gia tăng dự án PPP đường bộ và số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia PPP**

	Số phiếu	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần gia tăng số dự án PPP đường bộ	62	3	5	3.94	.569
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB	62	2	5	3.60	.712

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

Doanh nghiệp đánh giá tương đối cao về mức gia tăng dự án PPP đường bộ (điểm trung bình là 3,94 cho nhận định “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần gia tăng số dự án PPP đường bộ”). Ngoài ra, doanh nghiệp cũng đánh giá “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB” ở mức 3,60.

*HL3: Mức độ thực hiện đúng định hướng, chính sách của dự án PPP đường bộ*

Doanh nghiệp đánh giá mức độ thực hiện đúng định hướng phát triển của dự án PPP đường bộ chỉ ở mức trung bình 4,08, trong khi nhận biết của doanh nghiệp về chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là tương đối cao (trung bình là 4,81). Lý giải điều này, phỏng vấn sâu cho thấy một trong các lý do mà doanh nghiệp cho là quan trọng nhất ảnh hưởng đến dự án PPP đường bộ là các chính sách đối với dự án PPP chưa thực sự hợp lý, thể hiện ở đánh giá của doanh nghiệp về tính phù hợp của chính sách, quy định đối với dự án PPP là thấp (đạt trung bình 3,87), quy định, thủ tục đối với dự án PPP đường bộ chưa thuận lợi đối với doanh nghiệp (đạt trung bình 3,15), vì vậy mặc dù nhận biết được về định hướng, chính sách nhưng mức độ thực hiện đúng định hướng, chính sách không cao.

*HL4: Mức độ đạt mục tiêu của dự án PPP đường bộ*

Mức độ đạt mục tiêu của dự án không cao, với mức điểm trung bình là 4,02 cho nhận định “Nhìn chung, các dự án PPP đường bộ mà doanh nghiệp tham gia đã đạt được mục tiêu của dự án”. Mục tiêu chung của dự án đạt được qua các mục tiêu cụ thể là tài chính, tiến độ, chất lượng, và phát triển kinh tế xã hội.

Doanh nghiệp đánh giá mức độ đạt mục tiêu về tài chính của dự án ở mức 4,02, thể hiện thu nhập của dự án và lợi nhuận không cao như kỳ vọng ban đầu của doanh nghiệp. Điều này là khá nhất quán với đánh giá của doanh nghiệp về ý kiến “Dự án không gặp khó khăn về tài chính” ở mức rất thấp (2,21), thể hiện dự án gặp khá nhiều khó khăn về tài chính. Đây là điều đáng phải xem xét bởi động cơ hàng đầu của doanh nghiệp khi tham gia dự án PPP đường bộ là lợi nhuận tài chính, vì vậy hạn chế trong việc đạt mục tiêu này sẽ cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân vào dự án PPP đường bộ.

Mức độ đạt mục tiêu về tiến độ thực hiện cũng không được doanh nghiệp đánh giá cao, ở mức 3,48. Kết quả này là khá thống nhất với kết quả phỏng vấn sâu cán bộ QLNN cũng như phân tích dữ liệu thứ cấp. Thực tế, việc chậm tiến độ dự án PPP đường bộ là rất phổ biến ở Việt Nam hiện nay, bắt đầu từ chậm phê duyệt, chậm giải phóng mặt bằng, chậm trong tiến độ thi công công trình.



Mức độ đạt mục tiêu về chất lượng và mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội được doanh nghiệp đánh giá khả quan hơn, ở mức trung bình là 4,94 và 4,53.

**Bảng 3.7. Ý kiến về kết quả thực hiện của dự án PPP đường bộ**

	Số phiếu	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
Nhìn chung, các dự án PPP đường bộ mà doanh nghiệp tham gia đã đạt được mục tiêu của dự án	62	1	6	4,02	0,665
Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về tài chính	62	2	5	3,63	0,854
Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về tiến độ thực hiện	62	2	5	3,48	0,901
Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về chất lượng	62	2	6	4,94	0,807
Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về phát triển kinh tế-xã hội	62	3	6	4,53	0,918

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

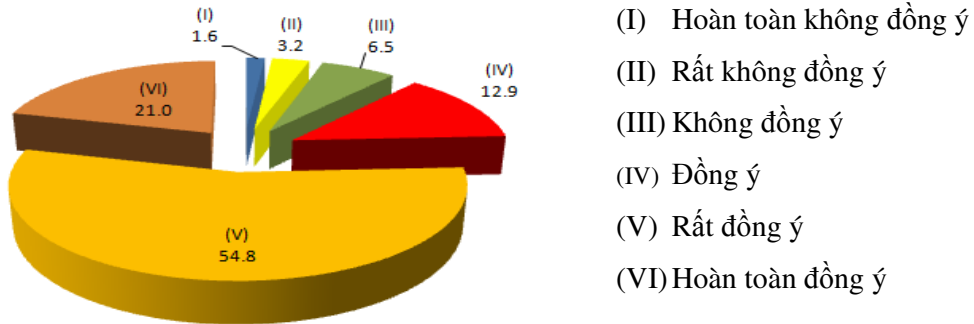
*b. Hiệu quả*

Hiệu quả QLNN đối với các dự án PPP đường bộ được mô tả trong mục 2.2.2.2 của chương 2, thể hiện mối quan hệ giữa kết quả QLNN đối với dự án PPP so với chi phí nhà nước bỏ ra để có được kết quả đó. Hiệu quả QLNN được đánh giá một cách gián tiếp thông qua hiệu quả dự án, cụ thể là các tiêu chí sau:

*HQ1: Dự án PPP đường bộ đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với DADT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước*

Giá trị kinh tế của dự án PPP đường bộ thể hiện qua giá trị đồng tiền đầu tư của nhà nước (VFM), giá trị hiện tại ròng của dự án PPP (NPV), tỷ suất sinh lời nội tại (IRR)... Kết quả điều tra đối với 62 doanh nghiệp tham gia PPP đường bộ cho thấy đa số doanh nghiệp tin tưởng rằng các dự án PPP

đường bộ đem lại giá trị kinh tế cao hơn so với DAĐT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước. Có đến 1,6% hoàn toàn không đồng ý, 3,2% rất không đồng ý, 6,5% không đồng ý, 12,9% đồng ý, 54,8% rất đồng ý và 21% hoàn toàn đồng ý với ý kiến này (điểm trung bình là 4,79).



**Hình 3.10. Ý kiến về việc dự án PPP đường bộ đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với DAĐT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

*HQ2: Mức độ đóng góp của dự án PPP đường bộ vào phát triển kinh tế xã hội địa phương*

Mức độ đóng góp của dự án PPP đường bộ vào phát triển kinh tế xã hội địa phương thể hiện ở việc làm tạo ra, chuyển đổi cơ cấu ngành nghề, đóng thuế từ việc thu phí đường bộ, phát triển các khu công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp quanh công trình hạ tầng GTĐB được xây dựng, góp phần lưu thông thuận lợi, góp phần nâng cao đời sống người dân...

Đánh giá của doanh nghiệp về mức độ đóng góp của dự án PPP đường bộ vào phát triển kinh tế xã hội địa phương là tương đối tích cực, thể hiện ở 37,1% đồng ý, 35,5% rất đồng ý và 11,3% hoàn toàn đồng ý với nhận định “Dự án PPP đường bộ đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế xã hội địa phương” (điểm trung bình là 4,34).

**Hộp 3.8. Mức độ đóng góp của dự án PPP đường bộ vào phát triển kinh tế xã hội địa phương**

Các dự án có tác động trực tiếp tới việc kích cầu đầu tư xây dựng giao thông, tạo cơ hội lớn về đầu tư, việc làm, thu nhập cho doanh nghiệp xây dựng công trình giao thông, sản xuất, cung ứng vật liệu xây dựng và người lao động.

Các dự án đã có tác động tích cực kích thích tăng trưởng kinh tế khu vực dự án đi qua. Trong 5 tháng đầu năm 2015 sau khi dự án đường Hồ Chí Minh hoàn thành, đầu tư vào Tây Nguyên tăng đột biến hơn 16.000 tỷ đồng.

Các dự án được đưa vào khai thác sử dụng đã góp phần giảm ùn tắc giao thông, hạn chế tai nạn giao thông, giảm chi phí vận tải... Tuyến Hà Nội- Cần Thơ giảm 7- 10 giờ thời gian chạy xe, tuyến Tây Nguyên- TP Hồ Chí Minh giảm 3- 4 giờ. Tại tỉnh Ninh Thuận và Quảng Ngãi, tai nạn giao thông trên tuyến quốc lộ giảm cả về số vụ, số người chết và người bị thương.

*Nguồn: Tổng hợp từ Bộ GTVT (2015d).*

**HQ3: Mức độ lãng phí sử dụng vốn nhà nước trong dự án PPP đường bộ**

Sử dụng hiệu quả vốn nhà nước hay đảm bảo giá trị đồng tiền của Nhà nước là một trong các mục tiêu của Nhà nước khi đầu tư và quản lý dự án PPP đường bộ. Doanh nghiệp đánh giá ở mức trung bình (3,77) với ý kiến “vốn Nhà nước đầu tư vào dự án không bị sử dụng lãng phí”, trong đó hoàn toàn đồng ý chiếm 1.6%, rất đồng ý chiếm 12.9%, đồng ý chiếm 53.2%, không đồng ý chiếm 27.4%, rất không đồng ý chiếm 3.2% và hoàn toàn không đồng ý chiếm 1.6%.

Phòng vấn sâu đối với cán bộ QLNN cho thấy đa số ý kiến cho rằng vốn Nhà nước trong dự án PPP đường bộ còn bị sử dụng lãng phí. Lý giải sự khác biệt tương đối trong nhận xét của hai nhóm đối tượng về vấn đề này, có thể thấy đánh giá của cán bộ QLNN dựa vào kỳ vọng của Nhà nước đối với việc sử dụng vốn Nhà nước (vĩ mô), trong khi doanh nghiệp lại tiếp cận từ góc độ quản lý dự án (vi mô).

**c. Phù hợp**

Tính phù hợp của QLNN đối với các dự án PPP ngành đường bộ được mô tả trong mục 2.2.2.2 chương 2, cụ thể là các tiêu chí sau:

**PH1: Tính nhất quán của định hướng phát triển dự án PPP đường bộ với định hướng phát triển chung của ngành GTVT, GTĐB**

Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ ở Việt Nam được xác định dựa vào các chiến lược, quy hoạch GTVT, từ việc cho phép xã hội hoá đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB thông qua phát hành trái phiếu, các hình thức hợp đồng BOT, BTO,

BT, nhượng quyền đến việc chính thức thừa nhận PPP là một hình thức đầu tư trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam. Điều này cho thấy định hướng phát triển dự án PPP đường bộ là khá nhất quán với định hướng phát triển chung của ngành GTVT nói chung, GTĐB nói riêng.

Tính nhất quán của định hướng phát triển dự án PPP đường bộ với định hướng phát triển chung của ngành GTVT, GTĐB được coi là một điểm sáng trong QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Doanh nghiệp đánh giá ở mức khá cao (4,76) về ý kiến “định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay là nhất quán với định hướng phát triển ngành GTVT, GTĐB”, trong đó, số phiếu hoàn toàn đồng ý chiếm 12.9%, rất đồng ý chiếm 58.1%, đồng ý chiếm 22.6%, không đồng ý chiếm 4.8%, rất không đồng ý chiếm 1.6%.

*PH2: Mức độ phù hợp của chính sách, quy định nhà nước đối với dự án PPP đường bộ*

Đối với nhận định “chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp”, doanh nghiệp đánh giá ở mức trung bình là 3,87, trong đó chính sách xúc tiến đầu tư được đánh giá ở mức 3,58%, chính sách tài chính 3,35%, chính sách đất đai 3,66% chính sách môi trường 4,66%

**Bảng 3.8. Ý kiến về mức độ phù hợp của chính sách, quy định nhà nước đối với dự án PPP đường bộ**

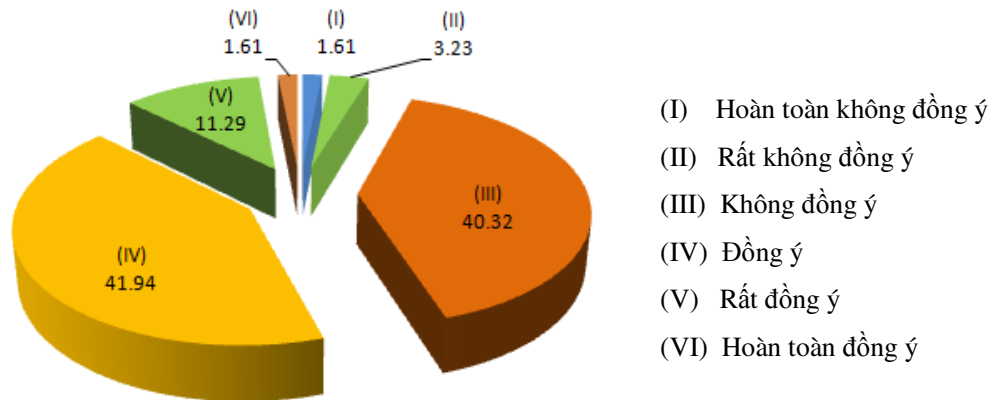
	Số phiếu	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
Nhìn chung, chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp	62	1	5	3,87	0,820
Chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	62	1	5	3,58	0,841
Chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	62	1	5	3,35	0,889
Chính sách đất đai đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	62	1	5	3,66	0,848
Chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý	62	2	6	4,66	0,788

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

*PH3: Mức độ phù hợp của bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ*

Hơn năm năm kể từ khi Việt Nam có chính sách khuyến khích PPP, cơ cấu bộ máy QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB từ trung ương đến địa phương đã được xây dựng và đang dần hoàn thiện, tuy nhiên chức năng nhiệm vụ các đơn vị QLNN còn chồng lấn, các dự án PPP thuộc sự quản lý của Bộ Giao thông vận tải vẫn chưa được chuyển giao quản lý đầy đủ, đa số cán bộ QLNN cấp trung ương làm việc kiêm nhiệm, mức độ chuyên môn hóa thấp. Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và các đơn vị được ủy quyền chưa phân định rõ vai trò là cơ quan QLNN và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Nhận xét về mức độ phù hợp của bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ, các doanh nghiệp đánh giá ở mức trung bình là 3,63 với ý kiến “Nhìn chung, bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý”, trong đó có đến 40,32% không đồng ý với ý kiến này.



**Hình 3.11. Ý kiến về việc cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý**

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

*PH4: Mức độ phù hợp của giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ*

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

quan QLNN thực hiện giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp”, có đến 40,3% không đồng ý và 6,5% rất không đồng ý với ý kiến này.

*d. Bền vững*

Tính bền vững của QLNN đối với các dự án PPP ngành đường bộ được mô tả trong mục 2.2.2.2 chương 2, thể hiện ở ảnh hưởng tích cực ổn định, lâu dài của QLNN đối với dự án và cân bằng lợi ích giữa các chủ thể, cụ thể là các tiêu chí sau:

*BV1: Mức độ cân bằng trong phân bổ lợi ích, rủi ro giữa các bên liên quan dự án PPP đường bộ*

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

**Bảng 3.9. Ý kiến về mức độ cân bằng trong phân bổ lợi ích, rủi ro giữa các bên liên quan dự án PPP đường bộ**

	Số phiếu	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là cân bằng lợi ích giữa nhà nước và nhà đầu tư	62	1	5	3,98	0,779
Rủi ro được phân bổ hợp lý giữa các bên liên quan dự án	62	1	5	3,68	0,825

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

Khảo sát doanh nghiệp về ý kiến “Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là cân bằng lợi ích giữa nhà nước và nhà đầu tư”, điểm trung bình của doanh nghiệp là 3,98. Đối với ý kiến “Rủi ro được phân bổ hợp lý giữa các bên liên quan dự án”, điểm trung bình đạt 3,68.

*BV2: Mức độ ổn định lâu dài của chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ*

Trong giai đoạn 2010-2015, Nhà nước ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP (thực hiện đồng thời với Nghị định 108), Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP (ban hành thay thế Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg). Việc ban hành ba (03) văn bản về PPP trong một khoảng thời gian ngắn (5 năm) cho thấy những thay đáng kể trong chính sách Nhà nước. Đối với nhận định “Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là ổn định lâu dài”, 4,8% doanh nghiệp được điều tra hoàn toàn không đồng ý, 16,1% rất không đồng ý, 35,5% không đồng ý, 30,6% đồng ý, 12,9% rất đồng ý (điểm trung bình 3,31).

*BV3: Năng lực của các bên tham gia dự án PPP đường bộ được nâng cao*

Trong khi các doanh nghiệp tư nhân rất tự tin vào năng lực chuyên môn của mình để tham gia vào dự án PPP đường bộ và cho rằng khó khăn lớn nhất là về năng lực tài chính, còn các năng lực khác như năng lực chuyên môn và năng lực quản lý có thể khắc phục bằng cách thuê ngoài (Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2013). Tham gia vào dự án PPP không chỉ giúp nhà đầu tư tư nhân nâng cao năng lực chuyên môn thông qua kinh nghiệm xây dựng công trình mà còn giúp nâng cao năng lực tài chính và năng lực quan hệ thông qua mối quan hệ đối tác với Nhà nước. Từ giác độ Nhà nước, thông qua mối quan hệ đối tác với khu vực tư nhân cũng nâng cao chất lượng công trình và quản trị Nhà nước. Các bên tham gia dự án đã nâng cao năng lực của mình ở các mức độ khác nhau thông qua mối quan hệ PPP. Đây được coi là một điểm mạnh trong QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Đối với nhận định “Năng lực của các bên tham

gia dự án đã được nâng cao”, đánh giá của doanh nghiệp ở mức khá cao (4,66). Kết quả này là thống nhất với đánh giá của doanh nghiệp về nhận định “Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao năng lực của các bên tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB”, đạt mức 4,48.

**Bảng 3.10. Ý kiến về năng lực của các bên tham gia dự án PPP đường bộ được nâng cao**

	Số phiếu	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
Năng lực của các bên tham gia dự án đã được nâng cao	62	2	6	4,66	0,922
Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao năng lực của các bên tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB	62	2	6	4,48	0,919

*Nguồn: Điều tra của tác giả*

***BV4: Dự án PPP góp phần ngày càng tăng trong phát triển GTĐB***

Cùng với việc tăng số lượng dự án PPP đường bộ, số nhà đầu tư tư nhân và số vốn đầu tư tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB (tiêu chí HL1, HL2), dẫn tới gia tăng số lượng công trình hạ tầng GTĐB và chiều dài đường bộ, tăng đóng góp trực tiếp và gián tiếp của dự án PPP đối với nền kinh tế (tiêu chí HQ2). Đặc biệt từ khi Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP được ban hành vào đầu năm 2015, số lượng dự án PPP đường bộ kêu gọi đầu tư tăng mạnh (15 dự án năm 2015), cho thấy mức gia tăng sự đóng góp của dự án PPP trong phát triển GTĐB.

***3.3.2. Đánh giá thành công, hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong quản lý nhà nước đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB***

***3.3.2.1. Thành công***

Từ phân tích thực trạng QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ta thấy QLNN đã đạt được những thành công cơ bản là:

- Nhà nước Việt Nam đã có chủ trương phát triển DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, thể hiện trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch



của Nhà nước. Theo đó, các dự án PPP đường bộ được khuyến khích phát triển nhằm tăng cường vốn đầu tư tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB và sử dụng hiệu quả vốn nhà nước cho xây dựng công trình.

- Với việc ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP cùng với hệ thống các văn bản pháp lý liên quan, Nhà nước đã chính thức đưa ra khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ cho hoạt động của dự án PPP đường bộ.

- Các chính sách, quy định về xúc tiến đầu tư đã đưa ra được khuôn khổ chung để tiến hành xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ. Việt Nam đã xây dựng được danh mục dự án kêu gọi đầu tư trong các giai đoạn khác nhau và đang trong quá trình xây dựng Đề án xã hội hóa ngành đường bộ.

- Các chính sách, quy định tài chính đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB đã thiết lập khuôn khổ chung cho hoạt động tài chính dự án PPP, xác định những ưu đãi về thuế, bảo lãnh, bảo đảm cơ bản của Nhà nước, xác định cấu trúc tài trợ dự án và suất đầu tư dự án.

- Chính sách nhà nước cũng xác định rõ những ưu đãi về đất đai đối với dự án PPP đường bộ như ưu đãi về thuế đất, tiền thuê đất, được yêu cầu sự trợ giúp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng, tái định cư, được nhà nước hỗ trợ về chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng, một số dự án quan trọng được đảm bảo quỹ đất để xây dựng công trình, được sử dụng đất đai, đường giao thông và các công trình phụ trợ khác để thực hiện dự án.

- Chính sách, quy định về môi trường đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB đã xác định rõ yêu cầu về môi trường trong các giai đoạn dự án, tạo khuôn khổ để dự án PPP đáp ứng tiêu chuẩn môi trường.

- Bộ máy QLNN đối với dự án PPP được thiết lập từ cấp trung ương đến địa phương, có các đơn vị, bộ phận chuyên môn được phân cấp quản lý với chức năng, nhiệm vụ cụ thể để thực hiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ.

- Hoạt động giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với dự án được quy định đầy đủ và được triển khai trên thực tế, thực hiện đối với tất cả các giai đoạn dự án.

### 3.3.2.2. Hạn chế

Bên cạnh những thành công ban đầu, QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam hiện nay còn nhiều hạn chế, cụ thể là:

- Còn thiếu sự quyết tâm và cam kết chính trị rõ ràng của các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng về phát triển PPP trong đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB.

- Việt Nam chưa có định hướng chiến lược rõ ràng về phát triển dự án PPP đường bộ, chưa xác lập được hệ thống mục tiêu dài hạn làm căn cứ định hướng cho tổ chức thực hiện, chưa có kế hoạch tổng thể quốc gia, dài hạn về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB được ban hành.

- Về xúc tiến đầu tư, Việt Nam chưa có chính sách xúc tiến đầu tư riêng cho DADT theo hình thức PPP, trong khi dự án PPP đường bộ là một hình thức đầu tư mới, khác với hình thức đầu tư truyền thống nên trong xúc tiến đầu tư cần có sự khác biệt và những ưu tiên nhất định. Hoạt động truyền thông về dự án PPP đường bộ còn ít, hoạt động hỗ trợ nhà đầu tư, cung cấp thông tin, hướng dẫn và hỗ trợ nhà đầu tư tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai dự án còn so sài và chưa được phân công rõ ràng cho cơ quan quản lý nào. Hoạt động nghiên cứu thị trường, xu hướng và đối tác đầu tư chưa được thực hiện tốt.

- Về tài chính, chưa có sự khác biệt trong ưu đãi đối với dự án PPP đường bộ, trong khi DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB có đặc thù riêng khác DADT truyền thống, sản xuất hàng hóa tiêu dùng, có thời gian hoàn vốn ngắn. Các quy định về ưu đãi tài chính chưa đầy đủ cho suốt vòng đời dự án mà chỉ tập trung vào hỗ trợ tài chính của nhà nước trong giai đoạn xây dựng. Các ưu đãi, bảo đảm chưa thực sự hấp dẫn nhà đầu tư.

- Về đất đai, Nhà nước chưa có quy định về thành lập và quản lý hệ thống thông tin tổng thể quốc gia về đất đai làm cơ sở cho việc ra các quyết định liên quan đến hoạch định phát triển và thực hiện dự án PPP đường bộ. Trong giải phóng mặt bằng, mặc dù sự chậm trễ có được mặt bằng cho thi công dự án làm thời gian thực hiện dự án kéo dài và chi phí tăng cao, tuy nhiên Nhà nước chưa có chính sách để đảm bảo cam kết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chuẩn bị mặt bằng xây dựng công trình và trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho các nhà đầu tư.

- Về vấn đề môi trường, mới chỉ có quy định môi trường đối với dự án từ giai đoạn chuẩn bị dự án đến xây dựng công trình, chưa có quy định về môi trường trong giai đoạn khai thác, vận hành công trình. Việc lập báo cáo môi trường hàng

năm, năm năm của dự án còn mang tính hình thức, chưa có tiêu chí cụ thể đánh giá việc thực hiện quy định môi trường của dự án.

- Về khung pháp lý, hiện nay Việt Nam có Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP là văn bản pháp lý cao nhất quy định về PPP. Bên cạnh nghị định này, các DADT theo hình thức PPP đường bộ Việt Nam đồng thời thực hiện theo nhiều văn bản pháp luật khác như Luật Đầu tư công, Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư; còn thiếu luật quy định về PPP tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho hoạt động xã hội hoá các lĩnh vực nói chung, cho DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB nói riêng. Ngoài ra, chưa có thông tư ban hành kịp thời để hướng dẫn việc thực hiện Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP này.

- Trong tổ chức bộ máy, mức độ chuyên môn hóa thấp và cách thức làm việc kiêm nhiệm nên khó có được các chuyên gia giỏi về QLNN đối với dự án PPP. Sự phối hợp giữa các cơ quan, các cấp còn lỏng lẻo, chưa đồng bộ và đều đặn, dẫn đến chồng chéo và trùng lặp nhiệm vụ. Nguồn nhân lực hiện nay còn yếu và thiếu để có thể đảm nhiệm các vai trò, trách nhiệm trong QLNN đối với dự án PPP.

- Trong giám sát và đánh giá, quá nhiều chủ thể tham gia giám sát và đánh giá dự án dẫn đến trách nhiệm không rõ ràng, trùng lặp các chức năng nhiệm vụ. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Bộ Giao thông vận tải và UBND tỉnh vừa là đối tác của nhà đầu tư, vừa là một cơ quan QLNN về đầu tư, có thể không đảm bảo được sự công bằng trong một hợp đồng PPP cũng như thực hiện tốt vai trò giám sát và đánh giá. Giám sát của các bên liên quan như nhà đầu tư, đối tượng thụ hưởng đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa phát huy vai trò. Giám sát năng lực tài chính nhà đầu tư tư nhân trong giai đoạn thực hiện dự án ít được quan tâm. Kiểm soát tình hình thu phí của các cơ quan QLNN chưa sát sao. Chưa đánh giá định kỳ chất lượng công trình trong quá trình khai thác, tính bền vững của các dự án, tác động kinh tế- xã hội. Công cụ giám sát và đánh giá còn thiếu về nội dung và chưa thể hiện vai trò trong giám sát và đánh giá dự án. Thiếu khung giám sát và đánh giá khoa học đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

### 3.3.2.3. Nguyên nhân của hạn chế

Phòng vấn sâu cán bộ QLNN kết hợp với phân tích dữ liệu thứ cấp cho thấy những hạn chế trong QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam là do các nguyên nhân chủ yếu sau:

- DAĐT theo hình thức PPP là một hình thức tương đối mới mẻ ở Việt Nam. Mặc dù cùng chủ trương với xã hội hóa, một số hình thức của PPP đã được công nhận và đi vào thực tiễn hoạt động nhưng do nhận thức và truyền thông chưa đủ để có được sự cam kết của các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng.

- Năng lực cán bộ ảnh hưởng đến QLNN đối với dự án PPP đường bộ trên nhiều phương diện. Do mức độ chuyên môn hóa thấp, ít người được đào tạo chuyên sâu, nhận thức về vai trò, trách nhiệm chưa cao nên một mặt chưa tích cực tham gia và đảm nhận trách nhiệm của mình, mặt khác ảnh hưởng đến QLNN ở tất cả các khâu, từ hoạch định phát triển dự án PPP đến xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, quy định, luật pháp và giám sát, đánh giá dự án PPP.

- Năng lực thể chế của nhà nước Việt Nam còn thấp. Việt Nam đứng thứ 85/140 quốc gia trên thế giới về năng lực thể chế với số điểm chỉ đạt 3.68/7 (Diễn đàn Kinh tế thế giới, 2015). Thiếu một thể chế nhà nước mạnh với hệ thống pháp luật đầy đủ và có hiệu lực sẽ khó tạo nền tảng vững chắc cho QLNN đối với các dự án PPP ngành đường bộ. Hơn nữa, môi trường chính sách, luật pháp chung chưa tạo thói quen và niềm tin cho nhà đầu tư tuân thủ nghiêm ngặt chính sách luật pháp của nhà nước để QLNN đối với DAĐT có thể đạt được mục tiêu đề ra.

- Năng lực của khu vực tư nhân chưa cao, thể hiện qua năng lực chuyên môn, tài chính, quan hệ và quản lý, để có thể đóng vai trò là một bên đối tác mạnh trong dự án PPP đường bộ, đồng thời có khả năng thực hiện đúng định hướng, tuân thủ chính sách, quy định Nhà nước đề ra. Khu vực tư nhân chưa tạo được sự tin tưởng từ phía cơ quan QLNN và các tổ chức tài trợ. Trình độ phát triển của nhà đầu tư tư nhân chưa cao nên hạn chế khả năng thành công của QLNN đối với dự án PPP.

## **CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC PPP TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VIỆT NAM**

Chiến lược phát triển GTVT Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đã xác định mục tiêu xây dựng, nâng cấp, mở rộng mạng lưới hạ tầng GTĐB đến năm 2020, bao gồm các trục đường chính quốc gia, hệ thống đường đô thị, đường nông thôn. Để thực hiện được mục tiêu phát triển GTĐB, nhu cầu vốn đầu tư giai đoạn 2016- 2020 lên tới 650.965 tỷ đồng, nhu cầu vốn nâng cấp, mở rộng quốc lộ 1 là 22.340 tỷ đồng, đường Hồ Chí Minh 170.842 tỷ đồng. Trong số đó, vốn ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển chính thức dự kiến chỉ đạt 471,559 tỷ đồng, đáp ứng 72,44% nhu cầu, còn lại cần huy động thêm từ khu vực tư nhân là 179.406 tỷ đồng, chiếm 27,56%. Giai đoạn 2020- 2030, nhu cầu vốn từ khu vực tư nhân chiếm tới 50% tổng nhu cầu vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB (Bộ GTVT, 2015e).

Trong bối cảnh nhu cầu huy động đầu tư từ khu vực tư nhân ngày càng gia tăng và DADT theo hình thức PPP ngày càng thể hiện vai trò quan trọng trong xây dựng hạ tầng GTĐB, tuy nhiên QLNN đối với DADT theo hình thức PPP còn nhiều hạn chế ảnh hưởng chưa tốt tới sự phát triển của hình thức đầu tư này. Tình hình trên đây đặt ra nhu cầu tất yếu phải hoàn thiện QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

### **4.1. Quan điểm hoàn thiện QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam**

QLNN đối với DADT theo hình thức PPP là cần thiết để đảm bảo đạt được các mục tiêu nhà nước đề ra đối với dự án PPP. Dựa vào hệ thống quan điểm của nhà nước, kết quả điều tra của luận án và điều kiện bối cảnh Việt Nam, tác giả xác định quan điểm hoàn thiện hoạt động QLNN đối với dự án PPP đường bộ như sau:

*Thứ nhất, tuân thủ các nguyên tắc chung của QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB*

Các nguyên tắc QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB đã được trình bày ở chương 2, đó là: đảm bảo nghĩa vụ và quyền lợi hài hòa giữa các bên, đảm bảo giá trị đồng tiền cho nhà nước, định hướng kết quả đầu ra, công khai và minh bạch. Trong quá trình hoàn thiện QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB Việt Nam cần phải tuân thủ các nguyên tắc chung này.

*Thứ hai, đảm bảo trách nhiệm giải trình của Nhà nước*

Trong QLNN đối với DADT theo hình thức PPP, Nhà nước đảm bảo duy trì các nghĩa vụ xã hội và hướng tới mục tiêu cải cách của khu vực nhà nước và đầu tư công. Nhà nước duy trì trách nhiệm cuối cùng trong việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng công cộng, cho dù các dịch vụ đó được cung cấp theo hình thức PPP, chứ không thể chuyển trách nhiệm này cho khu vực tư nhân. Hành động của khu vực công phải theo đúng cam kết để tạo niềm tin vào tính đáng tin cậy của mô hình PPP để mô hình này có thể phát triển bền vững theo thời gian.

*Thứ ba, tách biệt chức năng của các cơ quan QLNN với chức năng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại dự án PPP*

Các cơ quan QLNN, bao gồm các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp (quốc hội, chính phủ, cơ quan tư pháp, chính quyền địa phương các cấp) có chức năng hoạch định phát triển, ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách và pháp luật, tổ chức bộ máy QLNN, giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ. Trong khi đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền (hoặc cơ quan nhà nước được ủy quyền) bao gồm Bộ GTVT và các đơn vị trực thuộc, chính quyền địa phương các cấp là cơ quan đại diện cho phần vốn đầu tư của nhà nước tại dự án PPP (một bên đối tác trong dự án) có chức năng lập dự án, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán, ký kết hợp đồng dự án, giám sát và đánh giá dự án. Để tránh xung đột lợi ích cũng như đảm bảo quyền lợi hài hòa giữa các bên, đảm bảo công khai và minh bạch, chức năng của các cơ quan QLNN với chức năng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại dự án PPP cần được tách biệt rõ ràng.

## **4.2. Giải pháp hoàn thiện QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam**

### **4.2.1. Hoàn thiện hoạch định phát triển dự án PPP**

*Thứ nhất, xác định rõ ràng định hướng chiến lược phát triển DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB trong hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch GTVT và GTĐB Việt Nam*

Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy không nhất thiết phải xây dựng chiến lược riêng cho DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB. Tuy nhiên, định hướng chiến lược phát triển dự án PPP đường bộ cần được xác định rõ ràng trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch giao thông vận tải và GTĐB của cả nước và từng địa phương.

Cần xác lập hệ thống mục tiêu dài hạn làm căn cứ định hướng cho tổ chức thực hiện, trong đó khẳng định rõ ràng các mục tiêu sau:

- Quy mô, chiều dài hạ tầng GTĐB cần thực hiện theo hình thức PPP
- Số vốn và nguồn vốn huy động đầu tư theo hình thức PPP: ngân sách nhà nước, ODA, vốn tư nhân trong nước, vốn tư nhân ngoài nước
- Số dự án PPP đường bộ và tốc độ phát triển dự án PPP trong từng giai đoạn nhất định.
- Bổ sung mục tiêu nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước trong hệ thống mục tiêu phát triển dự án PPP.

*Thứ hai, xây dựng quy hoạch GTVT và GTĐB có tầm nhìn và nhất quán*

Quy hoạch GTVT, GTĐB là cơ sở để các cơ quan QLNN điều hành sự phát triển hạ tầng GTĐB và nhà đầu tư tư nhân nắm bắt được kế hoạch phát triển giao thông về mặt không gian và thời gian, đánh giá khả năng thu hồi vốn, mức độ sinh lời của các dự án giao thông. Do vậy, khi xây dựng quy hoạch giao thông cần:

- Đảm bảo cung cấp thông tin đầy đủ, chi tiết giúp tạo ra các dự án PPP đường bộ đáp ứng nhu cầu lưu thông, có khả năng sinh lợi nhuận và thu hút được nhà đầu tư tư nhân.
- Ưu tiên các vùng kinh tế trọng điểm cho dự án PPP. Đối với vùng đặc biệt khó khăn, dự án có khả năng sinh lời thấp thì cần tăng ưu đãi mới có thể thu hút nhà

đầu tư. Sự ưu tiên này cần dựa trên rà soát chiến lược phát triển kinh tế xã hội, chiến lược GTVT, GTĐB và đồng bộ giữa các ngành.

- Xác định danh mục dự án kêu gọi đầu tư, số vốn cần huy động từ khu vực tư nhân, số lượng doanh nghiệp tư nhân tham gia PPP, địa điểm và thời gian dự án PPP.

- Duy trì tính nhất quán của quy hoạch giao thông bởi quy hoạch là một trong những căn cứ để nhà đầu tư đánh giá mức độ sinh lợi của dự án PPP, nếu quy hoạch giao thông thay đổi, ví dụ Nhà nước xây thêm một con đường mới, song song với dự án PPP đường cao tốc đang thực hiện, sẽ ảnh hưởng đến lợi nhuận của dự án PPP. Việc điều chỉnh, thay đổi quy hoạch cho phù hợp tình hình thực tế là cần thiết nhưng việc thay đổi không thể liên tục và cần theo định hướng thống nhất. Ngoài ra, khi có sự thay đổi quy hoạch cần đền bù thiệt hại cho nhà đầu tư một cách thỏa đáng để tạo niềm tin từ khu vực tư nhân.

- Nâng cao vai trò và sự tham gia của khu vực tư nhân trong công tác lập quy hoạch, tham vấn nhà đầu tư tư nhân trong quá trình xây dựng, điều chỉnh quy hoạch.

*Thứ ba, xây dựng kế hoạch quốc gia về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB*

Việc xây dựng kế hoạch quốc gia 5 năm và hàng năm về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là cần thiết làm căn cứ phát triển dự án PPP đường bộ và huy động vốn đầu tư theo hình thức PPP. Trong kế hoạch này cần xác định rõ mục tiêu về tổng số dự án, tổng số vốn cần kêu gọi đầu tư, nguồn vốn (gồm nguồn vốn chuẩn bị đầu tư và vốn đầu tư thực hiện dự án) và cơ chế hỗ trợ, danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP. Ban đầu tư các dự án PPP thuộc Bộ GTVT có trách nhiệm chủ trì xây dựng các kế hoạch này trên cơ sở tổng hợp kế hoạch đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB của các địa phương.

#### **4.2.2. Hoàn thiện chính sách và luật pháp cho dự án PPP**

##### **4.2.2.1. Chính sách xúc tiến đầu tư**

Việt Nam cần có chính sách xúc tiến đầu tư riêng cho đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, bởi PPP đường bộ là một hình thức đầu tư mới,



khác với hình thức đầu tư truyền thống nên trong xúc tiến đầu tư cần có sự khác biệt và những ưu tiên nhất định.

Trước hết, cần bổ sung nội dung xúc tiến đầu tư tại Nghị định số 15/2005/NĐ-CP, trong đó quy định trách nhiệm của các cơ quan QLNN trong xúc tiến đầu tư cho các dự án PPP theo hướng tăng cường phân cấp và phối hợp giữa các cơ quan. Bộ Kế hoạch và đầu tư có trách nhiệm xúc tiến đầu tư chung các dự án PPP trong tất cả các ngành, các địa phương, Bộ GTVT thực hiện xúc tiến đầu tư riêng các dự án PPP đường bộ, các địa phương có trách nhiệm xúc tiến đầu tư các dự án PPP đường bộ tại địa phương mình.

Thứ hai, xác định rõ hình thức hỗ trợ nhà đầu tư tham gia dự án PPP đường bộ như cung cấp thông tin, hướng dẫn thủ tục hành chính, hướng dẫn và hỗ trợ nhà đầu tư tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai dự án.

Thứ ba, tăng cường hoạt động truyền thông về dự án PPP đường bộ, xúc tiến mạnh mẽ tuyên truyền quảng bá trên các phương tiện thông tin đại chúng như trang web của các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải, các Sở chuyên ngành, trung tâm xúc tiến thương mại ở trong và ngoài nước. Xây dựng hệ thống ấn phẩm, tài liệu phục vụ hoạt động xúc tiến đầu tư đầy đủ và đồng bộ để cung cấp thông tin cho nhà đầu tư. Tận dụng tối đa tuyên truyền quảng bá rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng chứ không chỉ tập trung vào hội nghị, hội thảo, tọa đàm. Cập nhật thông tin đầy đủ và thường xuyên cho nhà đầu tư để nắm bắt được tình hình cụ thể, đưa ra quyết định đầu tư.

Thứ tư, trong nghiên cứu thị trường, cần tăng cường nghiên cứu đối tác đầu tư, bao gồm nhà đầu tư trong nước và nước ngoài chứ không chỉ giới hạn nghiên cứu về nhu cầu về đầu tư của Nhà nước trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

Thứ năm, thống nhất chức năng xúc tiến dự án PPP đường bộ ở cấp tỉnh/thành phố giao cho Sở Kế hoạch và đầu tư. Sở Kế hoạch và đầu tư trên cơ sở tổng hợp kế hoạch xúc tiến đầu tư các ngành (trong đó có ngành đường bộ) để xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch đầu tư chung cho các ngành trong đó có kế hoạch đầu tư dự án PPP đường bộ. Tránh trường hợp tại một số địa phương, nhiệm vụ xúc tiến

đầu tư dự án PPP đường bộ do Sở Kế hoạch và đầu tư đảm nhận nhưng ở các địa phương khác lại thuộc Sở thương mại, Sở Giao thông vận tải, thậm chí gộp cả xúc tiến thương mại, đầu tư, du lịch địa phương do một Ban chuyên trách đảm nhiệm.

#### 4.2.2.2. Chính sách tài chính

Chính sách tài chính đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam cần đảm bảo và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính cho DAĐT và giá trị đồng tiền cho nhà nước, nhất quán với các quy định quốc tế và quốc gia, đảm bảo tính minh bạch, bình đẳng trước pháp luật đối với các nhà đầu tư, khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của DAĐT.

DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB có đặc thù riêng khác DAĐT truyền thống, có thời gian hoàn vốn dài và mức độ rủi ro cao nên để hấp dẫn nhà đầu tư cần có sự khác biệt trong ưu đãi. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP cần xác định rõ ưu đãi đối với dự án PPP mà các dự án đầu tư truyền thống không được tiếp cận, cụ thể là:

- Quy định về ưu đãi tài chính cần đầy đủ cho suốt vòng đời dự án, không chỉ trong giai đoạn xây dựng mà cả giai đoạn vận hành dự án. Các ưu đãi cần bổ sung là: miễn giảm thuế nhập khẩu thiết bị, nguyên liệu thô, linh kiện (trong xây dựng, vận hành và bảo dưỡng công trình dự án), hoàn thuế cho nhà đầu tư tiến hành tái đầu tư lợi nhuận vào dự án công trình hạ tầng mới của đất nước, giảm thu nhập chịu thuế cho một số chi phí nhất định như điện, nước, vận tải (giai đoạn vận hành công trình). Tuy nhiên cần đảm bảo nguyên tắc là giảm thuế và các ưu đãi khác nên được xem xét kỹ lưỡng và chỉ áp dụng khi nó đem lại lợi ích cho dự án cũng như thu hút nhà đầu tư như để tránh gánh nặng ngân sách nhà nước đồng thời đảm bảo tính bền vững của dự án.

- Áp dụng một số ưu đãi tài chính đối với dự án có khó khăn để đảm bảo tính khả thi tài chính cho dự án và tăng hấp dẫn nhà đầu tư. Đối các dự án có tổng mức đầu tư lớn và lưu lượng phương tiện giao thông thấp như đường cao tốc cần có nguồn vốn hỗ trợ để dự án khả thi. Bên cạnh thu phí đối với chủ phương tiện, nhà đầu tư được có thể được độc quyền kinh doanh, khai thác dọc tuyến đường như kinh

doanh quảng cáo, trạm xăng dầu, trạm dừng nghỉ, cứu hộ...; kết hợp giữa dự án có nguồn phí hoàn vốn thấp với dự án có nguồn thu phí hoàn vốn cao thành 01 dự án vẫn đạt hiệu quả tài chính, cho phép nhà đầu tư được thu phí đối với cả hợp phần hợp phần Nhà nước hỗ trợ đầu tư. Ngoài ra, có ưu đãi tài chính cho nhà đầu tư tự nguyện đề xuất dự án nhằm khuyến khích các nhà đầu tư tự nhân chủ động lập đề xuất dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

- Nhà nước đảm bảo không xây dựng công trình đường bộ khác cạnh tranh với dự án hiện tại trong một giai đoạn nhất định ở một phạm vi không gian nhất định, và không cơ quan nhà nước nào sẽ cạnh tranh trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua nhượng quyền với công ty dự án, đặc biệt trong điều kiện dự án PPP ngành đường bộ có đặc điểm là thời gian dài, dân số tăng trưởng nhanh... Điều này đặc biệt cần thiết đối với các dự án PPP đường bộ có thu phí, tạo cơ chế đảm bảo cho nhà đầu tư tự nhân đảm nhận tốt quản lý rủi ro tín dụng và doanh thu trong điều kiện hầu hết rủi ro tín dụng và rủi ro doanh thu được chuyển giao cho nhà đầu tư tự nhân, giúp họ đạt doanh thu và lợi nhuận của dự án như kỳ vọng.

- Có quy định về áp dụng phương pháp phân tích giá trị đồng tiền (value for money- VFM) để phân tích tài chính dự án PPP, theo đó hiệu quả tài chính dự án được đánh giá thông qua so sánh chi phí đầu tư theo hình thức PPP với hình thức đầu tư truyền thống với cùng chất lượng công trình, dịch vụ được cung cấp. Nếu kết quả cho thấy dự án PPP có công trình với chất lượng đáp ứng yêu cầu tối thiểu đề ra và có chi phí thấp hơn mô hình đầu tư truyền thống thì sẽ lựa chọn thực hiện theo mô hình PPP. Nghiên cứu VFM phải được xác định trước khi đấu thầu để cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi đưa ra quyết định về hình thức đầu tư.

- Có văn bản hướng dẫn về suất vốn đầu tư xây dựng công trình đường bộ mới, phổ biến và công trình đường bộ có điều kiện khó khăn, ở vùng sâu, vùng xa, có tính đến chi phí xử lý nền đất yếu, trạm kiểm soát, trạm dịch vụ, hệ thống chiếu sáng, hệ thống công nghệ thuật, và các công trình kiên cố đặc biệt.

- Bộ GTVT có Thông tư hướng dẫn riêng đối với các dự án PPP đường bộ căn cứ vào Nghị định số 15/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức PPP, tạo căn cứ pháp lý

đầy đủ và rõ ràng cho việc quản lý và thực hiện dự án PPP, do đường bộ là lĩnh vực đặc thù, sản phẩm là công trình có đặc điểm khác biệt so với hàng hóa tiêu dùng thông thường, đòi hỏi thời gian hoàn vốn kéo dài, chịu ảnh hưởng lớn của điều kiện tự nhiên, có độ rủi ro cao.

#### 4.2.2.3. Chính sách đất đai

Chính sách đất đai cần đảm bảo cho các dự án có mặt bằng phục vụ xây dựng công trình hạ tầng GTĐB, sử dụng đất đúng mục đích, làm gia tăng giá trị của đất thông qua đầu tư xây dựng công trình giao thông.

Để đảm bảo tiến độ dự án, giúp chi phí dự án không bị tăng cao do kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng, cần có cam kết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chuẩn bị mặt bằng xây dựng công trình và trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho các nhà đầu tư. Tách công việc giải phóng mặt bằng khỏi dự án PPP, sử dụng ngân sách riêng để giải phóng mặt bằng, có được quỹ đất sạch rồi mới triển khai dự án PPP, có như vậy mới tăng tính khả thi, hấp dẫn của dự án PPP và thu hút được nhà đầu tư tư nhân.

Về phân cấp QLNN đối với đất đai, cần xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trung ương và địa phương trong quản lý đất đai, từ thống kê đất đai, xác định địa giới hành chính, quy hoạch đất, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính; lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; quản lý hệ thống thông tin về đất, định giá đất, cấp chứng nhận quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng đất, thu hồi đất...

Ngoài ra, Nhà nước cần thành lập và quản lý hệ thống thông tin tổng thể quốc gia về đất đai làm cơ sở cho việc ra các quyết định liên quan đến hoạch định phát triển và thực hiện dự án PPP đường bộ.

#### 4.2.2.4. Chính sách môi trường.

Chính sách môi trường đối với DĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần giảm thiểu ô nhiễm môi trường trong quá trình dự án, quản lý, xử lý chất thải nhằm tạo ra được môi trường sạch, sử dụng tiết kiệm nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia và tạo điều kiện thực thi các luật về môi trường, tài nguyên, đảm bảo hệ sinh thái đường bộ bền vững.

Cần có quy định về môi trường trong giai đoạn khai thác, vận hành công trình (hiện nay mới chỉ có quy định môi trường đối với dự án từ giai đoạn chuẩn bị dự án đến xây dựng công trình) và đưa yếu tố môi trường là một trong các nội dung, tiêu chí lựa chọn nhà thầu trong giai đoạn vận hành. Giai đoạn vận hành và khai thác cũng bao gồm hoạt động bảo trì, sửa chữa, nâng cấp đường bộ có khả năng ô nhiễm môi trường cao, do đó đảm bảo quy định về môi trường là một trong các yếu tố cần tuân thủ và là tiêu chí quan trọng trong giám sát và đánh giá nhà đầu tư vận hành công trình.

Để việc lập báo cáo môi trường năm năm và hàng năm của dự án thực sự là công cụ cho QLNN đối với dự án PPP đường bộ, làm công cụ để giám sát và đánh giá vấn đề môi trường của dự án, cần có mẫu báo cáo môi trường dự án trong đó xác định tiêu chí cụ thể đánh giá việc thực hiện quy định môi trường của dự án.

Các vấn đề về môi trường của dự án PPP cần được xem xét kỹ lưỡng bởi đầy đủ các cơ quan chức năng, bao gồm Bộ Tài nguyên môi trường, Bộ Giao thông vận tải, các bộ ngành liên quan, các tổ chức phi chính phủ và công chúng. Chính sách đưa ra cần được tham vấn với các chuyên gia tư vấn phát triển bền vững để giúp các cơ quan nhà nước đảm bảo rằng các vấn đề về bền vững, môi trường sẽ đưa vào trong các dự án PPP một cách đầy đủ, nhất quán. Với tư cách là cơ quan nhà nước có thẩm quyền và là một bên ký hợp đồng, trách nhiệm đảm bảo thực hiện các tiêu chí môi trường trước tiên thuộc về nhà nước. Nhà nước cần xác định rõ mục tiêu và tiêu chuẩn kỹ thuật trong hợp đồng dự án, xác định một số yếu tố môi trường làm chỉ số hoạt động chính và cần có bên thứ ba kiểm soát chúng. Theo kinh nghiệm của nhiều nước châu Âu, khi hình thành một dự án GTĐB, đơn vị phụ trách phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược và báo cáo đánh giá tác động môi trường (có thể có sự tham gia của cộng đồng) (EC, 2003; EPEC, 2011).

Cần nâng cao nhận thức và truyền bá bài học thành công của các dự án PPP điển hình trong bảo vệ môi trường và đảm bảo phát triển bền vững của cộng đồng. Trong khi một số nhà đầu tư tư nhân cho rằng các dự án PPP có thể thực hiện tốt việc bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, nhiều người khác cho rằng sẽ khó có thể đạt được mục tiêu phát triển bền vững thông qua các dự án của tư nhân hay PPP.

Vì vậy cần có kênh thông tin rộng rãi truyền bá thông tin đến các nhà đầu tư tư nhân để đưa tiêu chí phát triển bền vững, bảo vệ môi trường vào trong quá trình lựa chọn dự án và lựa chọn nhà thầu.

Theo quan điểm phát triển bền vững nêu trong Chương trình Nghị sự 21 (Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17 tháng 8 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam) và Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011- 2020 (Quyết định số 432/QĐ-TTg), để đảm bảo yếu tố môi trường trong các dự án đường bộ nhằm phát triển bền vững hệ sinh thái đường bộ, cần có sự tham gia của cộng đồng trong các giai đoạn của chu trình dự án GTĐB, từ quy hoạch, thiết kế, thi công đến khai thác, vận hành bền vững.

Về khung pháp lý, cần tiếp tục nghiên cứu và ban hành Luật về PPP trên cơ sở Nghị định 15/2015/NĐ-CP để tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ cho đầu tư theo hình thức PPP nói chung, PPP trong lĩnh vực đường bộ nói riêng. Ngoài ra, cần sớm ban hành các thông tư hướng dẫn việc thực hiện Nghị định về đầu tư theo hình thức PPP, cụ thể là: (i) hướng dẫn quản lý và sử dụng nguồn vốn vay nhằm hỗ trợ chuẩn bị DADT theo hình thức PPP, (ii) hướng dẫn lựa chọn dự án, đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi DADT theo hình thức PPP, (iii) hướng dẫn lập hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện DADT theo hình thức PPP, (iv) hướng dẫn quy trình, thủ tục giải ngân và cơ chế quản lý phần vốn tham gia của Nhà nước (VGF) vào dự án PPP, (v) hướng dẫn riêng đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

#### ***4.2.3. Hoàn thiện bộ máy QLNN đối với dự án PPP***

Bộ máy QLNN đối với DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần được hoàn thiện theo hướng tăng mức độ phân quyền, tăng chuyên môn hóa và sự phối hợp, phân định rõ vai trò QLNN và vai trò đối tác dự án của các cơ quan QLNN.

Thứ nhất, cần tăng mức độ chuyên môn hóa, giảm kiêm nhiệm của cán bộ QLNN để có được các chuyên gia giỏi, đảm nhiệm tốt vai trò, trách nhiệm trong QLNN đối với dự án PPP, dần theo thông lệ quốc tế là chuyên trách hoàn toàn. Đặc biệt, Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP và Tổ công tác liên ngành

cần tăng cán bộ chuyên trách, giảm cán bộ kiêm nhiệm. Hiện nay 100% nhân sự Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP làm việc kiêm nhiệm, trong ngắn hạn, điều này là phù hợp bởi giúp khẳng định quyết tâm chính trị của Chính phủ, giúp quyết định những vấn đề tổng thể, liên ngành và tạo sự đồng thuận giữa các bộ, ngành. Tuy nhiên trong dài hạn cần chuyển dần từ kiêm nhiệm sang chuyên trách bởi có như vậy mới nhanh chóng, linh hoạt trong điều hành, giải quyết khó khăn trong quá trình triển khai. Đối với tổ công tác liên ngành, nhân sự nên chuyên trách hoàn toàn.

Thứ hai, hoàn thiện cơ cấu bộ máy và chức năng nhiệm vụ của các đơn vị, bộ phận trong bộ máy QLNN trung ương và địa phương đối với dự án PPP đường bộ.

Kiện toàn Ban Chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP theo hướng bổ sung thành viên là đại diện các địa phương có nhiều dự án PPP như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Quảng Ninh...

Tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương cần phân công cơ quan chuyên môn trực thuộc hoặc thành lập đơn vị chuyên trách trực thuộc làm đầu mối quản lý hoạt động PPP nhằm tăng tính chủ động, sẵn sàng, năng lực phối hợp của địa phương trong quản lý dự án PPP. Bộ GTVT cần nắm được số lượng, tiến độ và tình hình thực tế thành lập và hoạt động của bộ phận phụ trách dự án PPP đường bộ tại các địa phương trên toàn quốc để tăng cường sự phối hợp giữa các đơn vị, bộ phận.

Tại Bộ GTVT, các đơn vị, bộ phận cần thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của mình về QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Cần sớm chuyển giao toàn bộ 79 dự án PPP thuộc sự quản lý của Bộ GTVT (hiện nay chịu sự quản lý của nhiều bộ phận, đơn vị) cho Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP. Ngoài ra, chức năng tham mưu bảo trì, sửa chữa hệ thống quốc lộ hiện tại được rất nhiều đơn vị, bộ phận thuộc Bộ GTVT đảm nhận như Vụ Kết cấu hạ tầng giao thông, Vụ Kế hoạch đầu tư, Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, Cục Quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Tổng cục Đường bộ Việt Nam, cần thống nhất giao cho một bộ phận chuyên trách trực thuộc Bộ GTVT quản lý.

Phân định rõ vai trò của Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và các đơn vị được ủy quyền với tư cách là cơ quan QLNN và tư cách là cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Với vai trò là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức này là một bên đối tác trong dự án, cùng đảm nhận nhiệm vụ, chia sẻ trách nhiệm với đối tác tư nhân.

Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan, các cấp (giữa Bộ Kế hoạch và đầu tư với Bộ Giao thông vận tải, giữa Bộ Giao thông vận tải và UBND các tỉnh/thành phố, giữa Bộ Giao thông vận tải và các Sở Giao thông vận tải, giữa sở Giao thông vận tải với sở Kế hoạch và đầu tư...). Phối hợp chặt chẽ, đồng bộ và đều đặn sẽ làm giảm chông chéo và trùng lặp nhiệm vụ.

Nâng cao trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ nhằm đảm bảo hiệu lực quản lý của các cơ quan QLNN đối với dự án PPP. Hiện nay trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ đã được xác định tương đối rõ ràng, tiếp theo, cần thực hiện đầy đủ các trách nhiệm, quyền hạn thông qua giám sát, quản lý chất lượng công trình dự án PPP nhằm nâng cao trách nhiệm của các bên trong hợp đồng, đảm bảo chất lượng, hiệu quả dự án.

Nhà nước cần chú trọng đảm bảo nguồn nhân lực và phát triển năng lực thể chế cũng như năng lực quản lý dự án PPP của bộ máy quản lý nhà nước. Việc bố trí cán bộ phải đủ về số lượng, đáp ứng yêu cầu về năng lực chuyên môn theo từng chức danh trong từng cơ quan QLNN. Cán bộ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần đảm nhận tốt vai trò là một bên đối tác dự án (mang tính hợp tác, chia sẻ) thay vì hành động giống như vai trò của cán bộ QLNN (mang tính mệnh lệnh, áp đặt).

#### ***4.2.4. Hoàn thiện giám sát và đánh giá dự án PPP***

Giám sát và đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB cần hướng tới kết quả cuối cùng (định hướng kết quả), đảm bảo sự bình đẳng trong quyền được giám sát và đánh giá giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư tư nhân, giảm tải gánh nặng giám sát và đánh giá của các cơ quan QLNN, giảm chi phí và thời gian cho dự án và nhà đầu tư bằng việc tăng cường sự giám sát của các nhà tài trợ, giám sát lẫn nhau giữa các nhà đầu tư, các nhà thầu và giám sát của cộng đồng.



#### 4.2.4.1. Hoàn thiện chủ thể giám sát và đánh giá dự án PPP

Trước hết, cần tăng cường phi tập trung hóa chức năng giám sát và đánh giá cho Bộ GTVT và UBND tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương trong lập và quyết định danh mục DAĐT, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi và đề xuất dự án nhóm A, B, C. UBND các tỉnh, thành phố và cụ thể là Sở Kế hoạch và đầu tư được quyền thẩm định kết quả lựa chọn nhà đầu tư; giám sát và xem xét chấp thuận việc sửa đổi, bổ sung hợp đồng dự án; thẩm tra, cấp, điều chỉnh, thu hồi giấy chứng nhận đầu tư đối với dự án thuộc thẩm quyền quy định.

Tăng cường vai trò giám sát của các cơ quan QLNN chung đối với dự án PPP đường bộ như Quốc hội, Ban chỉ đạo PPP, Bộ KHĐT, Bộ GTVT và Bộ Tài chính nhằm đảm bảo (1) trách nhiệm của các cơ quan quản lý cấp dưới và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với dự án PPP đường bộ (2) hoàn thiện khung chính sách và pháp lý đối với dự án PPP đường bộ; (3) sự phát triển của dự án PPP đường bộ.

*Tại cơ quan quản lý chung về dự án PPP là Bộ KHĐT*, việc giám sát và đánh giá dự án PPP cần được chuyên môn hóa tại Cục quản lý đấu thầu (là bộ phận phụ trách chung về PPP của Bộ KHĐT), có sự phối hợp chặt chẽ giữa Cục quản lý đấu thầu, Vụ giám sát và thẩm định đầu tư, Vụ kinh tế ngành trong giám sát và đánh giá theo chu trình dự án PPP. *Tại Bộ GTVT* là cơ quan quản lý lĩnh vực đường bộ, cần chuyên môn hóa giám sát và đánh giá dự án PPP tại Ban quản lý đầu tư các dự án PPP có sự phối hợp chặt chẽ với Cục quản lý xây dựng và chất lượng công trình giao thông, Vụ tài chính, Vụ kết cấu hạ tầng giao thông. Bộ GTVT cần xây dựng quy chế phối hợp giám sát và đánh giá giữa các đơn vị này theo chu trình dự án PPP. *Tại Ủy ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương* cần có bộ phận giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ tại Sở Kế hoạch và Đầu tư và Sở Giao thông Vận tải.

#### 4.2.4.2. Hoàn thiện khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả

Để giám sát và đánh giá DAĐT theo hình thức PPP đạt được những mục đích như mong muốn, cần xây dựng được khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả bao gồm (1) chuỗi kết quả; (2) khung logic cho giám sát và đánh giá và (3) quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ.

a. Xây dựng chuỗi kết quả dự án PPP đường bộ

Chuỗi kết quả dự án PPP đường bộ là mối quan hệ giữa các yếu tố (1) các đầu vào cần thiết cho dự án PPP đường bộ như tài chính, nhân lực, công nghệ, máy móc, thiết bị, cơ sở vật chất, đất đai; (2) các hoạt động dự án PPP đường bộ, bao gồm chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và đàm phán ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án; (3) đầu ra của dự án PPP đường bộ về khối lượng, số lượng, chất lượng, an toàn, mức phí và thời gian phục vụ; (4) các kết quả dự kiến, đó là sự phát triển hạ tầng đường bộ và cải thiện tình hình giao thông đường bộ; (5) các tác động mong muốn, đó là phát triển kinh tế- xã hội, nâng cao năng lực của nhà đầu tư tư nhân.

Các cơ quan giám sát và đánh giá cần xây dựng và hiểu rõ chuỗi kết quả nhằm đảm bảo rằng hoạt động giám sát và đánh giá đạt tới những kết quả dự kiến.

b. Xây dựng khung logic cho dự án PPP đường bộ

Từ chuỗi kết quả, các cơ quan giám sát và đánh giá cần xây dựng khung logic cho dự án PPP đường bộ. Khung logic là trọng tâm của khung giám sát và đánh giá, mô tả các mục đích, mục tiêu, đầu ra, hoạt động, đầu vào; chỉ số phản ánh các mô tả; các phương tiện kiểm chứng; các giả định cơ bản.

**Bảng 4.1: Khung logic của dự án PPP đường bộ**

	Mô tả tóm tắt	Các chỉ số	Các phương tiện kiểm chứng	Các giả định cơ bản
<b>Mục đích</b>	Cải thiện tình hình phát triển kinh tế- xã hội trên địa bàn. Tăng sự tham gia của nhà đầu tư vào dự án PPP đường bộ.	Tốc độ tăng trưởng GDP; Thu nhập/đầu người;  Mức độ cam kết tham gia của nhà đầu tư đối với đầu tư theo PPP.	Số liệu thống kê về tình hình kinh tế xã hội địa phương, quốc gia; Dữ liệu điều tra mức sống hộ gia đình; Kết quả giám sát tác động; Khảo sát khu vực tư nhân	Dự án PPP phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội địa phương, quốc gia, chiến lược thu hút vốn tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB
<b>Mục tiêu</b>	Sự phát triển của hạ tầng GTĐB và cải thiện tình hình GTĐB	Mạng lưới GTĐB: chiều dài, chất lượng hệ thống đường quốc lộ, liên tỉnh, liên huyện; Thời gian vận chuyển, tốc độ chạy xe, tần suất ùn tắc giao	Dữ liệu khảo sát đối tượng thụ hưởng; Số liệu của Bộ GTVT; Các báo cáo giám sát kết quả phát triển hạ tầng	Xây dựng, bảo trì và vận hành có hiệu lực và hiệu quả công trình PPP đường bộ.

	Cải thiện năng lực của các nhà đầu tư tư nhân	thông, an toàn giao thông; Các chỉ số về năng lực của nhà đầu tư: tài chính, quản lý, chuyên môn	đường bộ; Khảo sát thực trạng doanh nghiệp tham gia dự án PPP đường bộ.	Đầu tư truyền thông không đáp ứng yêu cầu phát triển hạ tầng đường bộ.
<b>Đầu ra</b>	Khối lượng, chất lượng, an toàn công trình PPP đường bộ; Mức phí, thời gian phục vụ của công trình hạ tầng đường bộ theo hình thức PPP hợp lý. Vốn huy động từ khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng đường bộ. Đảm bảo khả năng sinh lời của dự án cho nhà đầu tư.	Số lượng, chất lượng, an toàn của các công trình PPP đường bộ; Mức phí và thời gian phục vụ của các công trình hạ tầng đường bộ được đầu tư theo hình thức PPP; Lượng vốn huy động từ khu vực tư nhân cho xây dựng đường bộ thông qua hình thức PPP; Tỷ suất lợi nhuận mà nhà đầu tư nhận được từ xây dựng và vận hành công trình.	Báo cáo định kỳ giám sát kỹ thuật, tiến độ, chất lượng, khối lượng; Dữ liệu của tư vấn giám sát; Dữ liệu của doanh nghiệp dự án, nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền; Báo cáo kiểm toán; Báo cáo giám sát cộng đồng; Báo cáo định kỳ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền lên cơ quan QLNN về đầu tư.	Các hoạt động chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án được tiến hành đúng tiến độ, chi phí và chất lượng
<b>Hoạt động</b>	Chuẩn bị dự án Lựa chọn nhà đầu tư và đàm phán ký kết hợp đồng dự án Thực hiện dự án	Các chỉ số phản ánh hoạt động chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và đàm phán ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án	Báo cáo giám sát kỹ thuật định kỳ; Báo cáo tiến độ, chất lượng các hoạt động; Dữ liệu của tư vấn giám sát; Dữ liệu của doanh nghiệp dự án, nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền	Chính quyền, người dân ủng hộ; Cam kết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; Đầu vào đúng tiến độ, số lượng, chất lượng; Cơ quan QLNN có đủ năng lực thực hiện.
<b>Đầu vào</b>	Tài chính Nhân lực Công nghệ Trang thiết bị Đất đai Thông tin	Các chỉ số phản ánh đầu vào cho các hoạt động chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và đàm phán ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án	Báo cáo dự án; Báo cáo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Báo cáo của Bộ GTVT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND cấp tỉnh.	Giải ngân kịp thời vốn nhà nước và vốn tư nhân Giải phóng mặt bằng thuận lợi.

*Nguồn: Tác giả tự xây dựng*

c. Hoàn thiện quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ dựa trên kết quả

Từ chuỗi kết quả và khung logic của dự án PPP, việc giám sát và đánh giá cần tiến hành theo từng hoạt động trong quá trình dự án PPP đường bộ, từ giám sát và đánh giá chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án, thực hiện dự án đều có thể áp dụng quy trình thống nhất như sau: (1) Xây dựng chuỗi kết quả của từng hoạt động trong dự án PPP, từ đó xác định mục tiêu về đầu ra, kết quả và ảnh hưởng; (2) Xây dựng hệ thống tiêu chí và chỉ số theo chuỗi kết quả để đo lường các mục tiêu về đầu ra, kết quả và ảnh hưởng; (3) Thiết lập các chỉ tiêu về đầu ra, kết quả và ảnh hưởng dự kiến của các hoạt động theo từng giai đoạn nhất định; (4) Giám sát thường xuyên nhằm thu thập dữ liệu về đầu vào, quá trình thực hiện, đầu ra, kết quả và ảnh hưởng; (5) So sánh các kết quả đạt được (đầu ra thực hiện, kết quả thực hiện và ảnh hưởng thực hiện) của từng hoạt động so với chỉ tiêu đã xác định ở bước 3; (6) Đánh giá theo các tiêu chí và chỉ tiêu. Xác định những tiêu chí đạt được, những tiêu chí chưa đạt được và nguyên nhân; (7) Đề xuất đổi mới hoạt động dự án PPP và đổi mới chính sách, quy định đối với dự án PPP.

4.2.4.3. Hoàn thiện nội dung giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ dựa trên kết quả

a. Hoàn thiện nội dung giám sát

Giai đoạn chuẩn bị dự án cần giám sát một cách đầy đủ về tình hình đề xuất danh mục dự án; lấy ý kiến thẩm định và phê duyệt danh mục dự án; tiến độ phê duyệt danh mục dự án; chất lượng các dự án trong danh mục dự án; tình hình tài trợ vốn cho đề xuất dự án; trách nhiệm của các cơ quan trong lập và phê duyệt danh mục dự án; tình hình công bố danh mục dự án; trách nhiệm của các cơ quan trong công bố danh mục dự án; tình hình đề xuất dự án của nhà đầu tư và công bố đề xuất của nhà đầu tư; tiến độ lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; chất lượng báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt; trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong lập báo cáo nghiên cứu khả thi.

Trong giai đoạn lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng cần giám sát tình hình tổ chức đấu thầu: mời thầu, phát hành hồ sơ, tiếp nhận hồ sơ; đánh giá hồ sơ; tình hình thẩm định và phê duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư; tình hình tổ chức đàm

phán và ký hợp đồng dự án; tình hình cấp giấy chứng nhận đầu tư; tình hình thành lập doanh nghiệp dự án.

Trong giai đoạn thực hiện dự án cần giám sát tình hình lựa chọn nhà thầu để triển khai dự án; tình hình giải ngân các nguồn vốn của Nhà nước và tư nhân; tình hình sử dụng vốn của dự án; tình hình chuẩn bị mặt bằng xây dựng dự án; tình hình lập thiết kế kỹ thuật và xây dựng công trình dự án; chất lượng, tiến độ các hạng mục dự án; tình hình quản lý và kinh doanh công trình; mức phí dịch vụ; tình hình bảo dưỡng định kỳ, sửa chữa công trình. Đặc biệt, cần lưu ý giám sát năng lực tài chính nhà đầu tư tư nhân trong giai đoạn thực hiện dự án, giám sát đầy đủ chất lượng xây dựng công trình, kiểm soát tình hình thu phí, quy định rõ ràng nội dung giám sát của các bên liên quan, bổ sung quy định về giám sát của các bên liên quan đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình thực hiện dự án.

#### b. Hoàn thiện nội dung đánh giá

Đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB cần trả lời được câu hỏi: dự án PPP (1) có phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển GTĐB; phù hợp với nhu cầu nâng cao năng lực của các nhà đầu tư; (2) có thực hiện được mục tiêu đặt ra cho dự án PPP một cách hiệu quả; (3) có ảnh hưởng tích cực và lâu dài tới hệ thống hạ tầng GTĐB, sự phát triển của các bên liên quan, sự phát triển kinh tế, xã hội?

Để phân tích sự phù hợp của dự án PPP đường bộ với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển GTĐB, cơ quan QLNN cần đánh giá các nội dung như (1) thực trạng mở rộng quy mô mạng lưới hạ tầng GTĐB thông qua các tiêu chí như số tuyến đường và số km đường được xây dựng mới, duy trì, nâng cấp; (2) thực trạng chất lượng GTĐB thông qua các tiêu chí đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật; (3) những lĩnh vực ưu tiên phát triển GTĐB thông qua đánh giá các loại đường bộ được tập trung xây dựng, nâng cấp trên thực tế.

Để đánh giá DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB có thực hiện được mục tiêu đặt ra một cách hiệu quả hay không, cơ quan đánh giá cần so sánh các kết quả đạt được thực tế so với mục tiêu phát triển dự án PPP

đường bộ. Cơ quan đánh giá cần xác định rõ các kết quả thực tế đạt được về (1) thu hút đầu tư của khu vực tư nhân; (2) giá trị đồng tiền cho nhà nước từ dự án PPP; (3) chất lượng công trình GTĐB mà dự án PPP xây dựng; (4) chất lượng dịch vụ vận hành đường bộ của dự án PPP; (3) lợi ích của nhà đầu tư từ việc tham gia dự án PPP.

Đánh giá tác động của dự án PPP đường bộ là loại hình đánh giá quan trọng sau khi công trình được đưa vào vận hành tối thiểu hai năm nhằm rút ra được kinh nghiệm phát triển dự án PPP đường bộ và hoàn thiện khung pháp lý đối với dự án PPP đường bộ. Các cơ quan đánh giá cần phân tích cụ thể (1) sự phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn có công trình GTĐB theo hình thức PPP (nâng cao mức sống dân cư, bảo vệ môi trường); (2) tác động lên sự phát triển hệ thống GTĐB; (3) tác động lên nhà đầu tư tư nhân; (4) tác động lên các nhà tài trợ vốn cho dự án PPP.

### **4.3. Một số kiến nghị**

#### **4.3.1. Đối với Nhà nước**

Nhà nước là chủ thể chịu trách nhiệm trước người dân về việc xây dựng hạ tầng GTĐB, dù việc xây dựng và cung cấp dịch vụ GTĐB do nhà nước hay tư nhân đảm nhận. Chính vì vậy, nếu nhà nước muốn tư nhân xây dựng và cung cấp dịch vụ GTĐB thì Nhà nước vẫn phải chịu trách nhiệm trước người dân về chất lượng công trình và dịch vụ mà tư nhân cung cấp, và do vậy vai trò của nhà nước không hề suy giảm, Nhà nước lúc này sẽ có trách nhiệm chính trong việc phát triển dự án PPP, kiểm soát việc cung cấp dịch vụ công của tư nhân, cụ thể là:

*Khởi xướng hợp tác công tư:* Chính phủ Việt Nam cần nhìn nhận được rằng khu vực tư nhân tham gia vào dự án PPP luôn mong muốn có tỷ suất lợi nhuận phù hợp, rủi ro ở mức chấp nhận được. Từ đó các dự án GTĐB được khởi xướng theo hình thức PPP phải là các dự án có hiệu quả kinh tế, đem lại lợi nhuận cho nhà đầu tư.

*Đối tác trong hợp đồng dự án PPP:* Nhà nước và nhà đầu tư nhân là hai đối tác bình đẳng trong triển khai dự án. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nhận thức được vai trò đối tác của mình trong hợp đồng và có trách nhiệm đảm bảo thực hiện nghĩa vụ đã cam kết.

*Hỗ trợ nhà đầu tư tư nhân:* Hỗ trợ của Chính phủ là rất cần thiết để đảm bảo có thể thu hút được tư nhân tham gia và nhu cầu của người dân được thỏa mãn.

*Quản lý sự phát triển dự án PPP:* Việt Nam cần thiết lập một khung chính sách, pháp luật hoàn chỉnh đối với dự án PPP. Các chính sách, quy định về dự án PPP cần được nghiên cứu một cách cẩn trọng, có sự tham gia của các bên có liên quan, các chuyên gia. Các chính sách đối với dự án PPP đường bộ cần xuyên suốt quy trình dự án và tạo được môi trường thuận lợi cho việc thực hiện quy trình đó.

Ngoài ra, sự ủng hộ và cam kết chính trị của Đảng và Nhà nước có ý nghĩa quyết định đến sự tham gia của khu vực tư nhân. Những thay đổi đột ngột, mang tính chất hành chính một chiều của Nhà nước sẽ khiến cho tư nhân gặp nhiều rủi ro, gặp thất bại khi tham gia dự án PPP. Do đó, Chính phủ cần nhất quán theo đuổi mục tiêu lớn và quyết tâm thực hiện thông qua việc điều phối một cách có hiệu quả giữa các cơ quan chức năng. Sự cam kết của Đảng và Nhà nước phải được chuyển thành hành động cụ thể, thông qua việc đưa định hướng phát triển PPP vào văn kiện chính thức của Đảng và có tuyên bố chính sách với định hướng rõ ràng và bền vững bằng văn bản của Nhà nước.

#### **4.3.2. Đối với nhà đầu tư tư nhân**

Để dự án PPP đường bộ thành công thì nhà đầu tư tư nhân là người chịu trách nhiệm chính về vận hành và kết quả dự án cần nâng cao năng lực của mình. Phòng vấn sâu đối với cán bộ QLNN cũng ghi nhận điều này.

*Nâng cao năng lực tài chính* được thực hiện thông qua (i) tăng tỷ lệ vốn tự có để đảm bảo giảm rủi ro thanh khoản, giảm áp lực vốn vay; (ii) đa dạng hóa các kênh huy động vốn để đảm bảo chi phí vốn hợp lý, giảm thiểu rủi ro huy động; (iii) quản lý và sử dụng đồng vốn hiệu quả, hợp lý. Để tăng tỷ lệ vốn tự có, khu vực tư nhân cần huy động vốn trên thị trường chứng khoán thông qua việc phát hành cổ phiếu, phát hành các hợp đồng quyền khai thác công trình giao thông đường bộ, giữ lại các khoản lợi nhuận để tái đầu tư các dự án tiếp theo. Để đa dạng hóa các kênh huy động vốn, khu vực tư nhân cần thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ với Nhà nước, trả lãi, gốc đúng hạn cho các tổ chức tín dụng để nâng cao hệ số tín nhiệm, thông qua các công ty tư

vấn tài chính trong và ngoài nước để phát hành trái phiếu doanh nghiệp, trái phiếu dự án, tiếp cận các nguồn vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước, vốn ODA. Để quản lý tài chính hiệu quả, cần sử dụng cán bộ có đủ năng lực quản lý tài chính, có kế hoạch sử dụng vốn cụ thể cho từng kỳ, tìm biện pháp sử dụng vốn hợp lý và tiết kiệm.

*Nâng cao năng lực chuyên môn* thể hiện ở (i) năng lực chuyên môn của bản thân nhà đầu tư tư nhân (năng lực lập đề xuất dự án, năng lực lập thiết kế kỹ thuật, năng lực thi công xây dựng công trình, năng lực vận hành công trình); (ii) Năng lực máy móc thiết bị; và/hoặc (iii) năng lực của nhà đầu tư tư nhân trong lựa chọn các nhà tư vấn và các nhà thầu có đủ năng lực chuyên môn và kiểm soát được năng lực chuyên môn của các nhà tư vấn và các nhà thầu. Để nâng cao năng lực chuyên môn, khu vực tư nhân phải có đội ngũ nhân lực đủ trình độ, đáp ứng được các yêu cầu triển khai dự án, đồng thời đầu tư vào máy móc, thiết bị. Trường hợp khu vực tư nhân không đủ nguồn lực tự triển khai toàn bộ dự án thì cần có cán bộ có khả năng lựa chọn nhà thầu đủ năng lực chuyên môn. Kể cả khi sử dụng nhà thầu bên ngoài, khu vực tư nhân vẫn phải có bộ máy đủ năng lực để kiểm tra, giám sát nhà thầu.

*Nâng cao năng lực quản lý* thể hiện ở năng lực quản lý tài chính, năng lực quản lý thời gian (đảm bảo tiến độ), năng lực quản lý chất lượng, năng lực quản lý nhân lực và năng lực quản lý rủi ro. Mục đích cuối cùng của việc nâng cao năng lực quản lý để đảm bảo dự án đạt hiệu quả tài chính cao, đảm bảo tiến độ và đảm bảo chất lượng công trình dự án theo yêu cầu. Để nâng cao năng lực quản lý, khu vực tư nhân cần hiểu rõ cơ chế mà PPP đem lại giá trị, biến những ưu đãi từ khu vực nhà nước thành lợi ích của khu vực tư nhân, làm tối ưu hóa lợi ích, gia tăng giá trị mà khu vực tư nhân được hưởng, nhận thức rõ những việc khu vực tư nhân phải làm, những việc sẽ nhận được sự hỗ trợ từ khu vực nhà nước trong suốt chu trình dự án.

Ngoài ra, khu vực tư nhân nên thường xuyên có mối quan hệ tương tác với các cơ quan hữu quan thuộc khu vực nhà nước để được hưởng đầy đủ các lợi ích mà PPP mang lại



### **4.3.3. Đối với các bên khác có liên quan**

#### *Đối với các tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ GTĐB theo hình thức PPP*

Người sử dụng quyết định lưu lượng sử dụng, khả năng thu hồi vốn cũng như giá trị đồng tiền của DADT theo hình thức PPP. Đối với người sử dụng dịch vụ thì mức phí sử dụng và chất lượng dịch vụ là điều vô cùng cần thiết. Vì vậy, Nhà nước cần tăng cường quyền giám sát của nhóm đối tượng này trong giai đoạn thực hiện dự án. Việc tạo cơ chế cũng như khuyến khích sự tham dự của đại diện người sử dụng là Ban giám sát cộng đồng vào các cuộc họp tham vấn giữa nhà đầu tư với người sử dụng trước khi nhà đầu tư triển khai dự án là một trong những giải pháp cần thiết. Mặt khác, trong các chính sách, quy định về đầu tư PPP cần làm rõ quyền hạn, trách nhiệm và phạm vi giám sát của Ban giám sát cộng đồng trong các giai đoạn dự án, đặc biệt là giai đoạn thực hiện đầu tư. Hơn nữa, Nhà nước cần ban hành cụ thể hơn về vai trò, trách nhiệm Bộ GTVT, Ủy ban nhân dân các tỉnh thành phố trong việc minh bạch, công khai chất lượng và mức phí sử dụng các công trình được xây dựng theo hình thức PPP trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Mặt khác, để quản lý dự án PPP hiệu quả cần nâng cao vai trò, trách nhiệm của cá nhân, tổ chức sử dụng dịch vụ GTĐB được triển khai theo hình thức PPP, quy định rõ trách nhiệm và các công cụ khen thưởng nhằm khích lệ tinh thần tham gia giám sát của người dân, xử phạt nghiêm minh, kịp thời đối với những đơn vị, cá nhân gây tổn thất trong quá trình thi công, vận hành dự án.

#### *Đối với các tổ chức tài trợ vốn thực hiện dự án PPP đường bộ*

Các tổ chức tài trợ vốn đóng vai trò quan trọng đảm bảo vốn cho DADT theo hình thức PPP. Các dự án PPP đường bộ có thời gian đầu tư và vận hành dài, thu hồi vốn chậm đòi hỏi ổn định nhân sự quản lý tín dụng đối với các dự án PPP tại các ngân hàng thương mại, trong khi nhân viên làm việc trong lĩnh vực ngân hàng thường xuyên thay đổi vị trí. Các ngân hàng thương mại cần có chính sách phát triển nhân sự để đảm bảo sự chuyển giao công việc khi cần thiết. Bên cạnh đó, Ngân hàng nhà nước cần hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực cho các ngân hàng thương mại khi tham gia tài trợ vốn cho dự án PPP đường bộ.

Mặt khác, để tham gia hỗ trợ vốn cho dự án PPP đường bộ hiệu quả và an toàn tín dụng, các tổ chức tài trợ vốn là ngân hàng thương mại cần quan tâm đào tạo và bồi dưỡng nhân viên tín dụng và quản lý tín dụng. Nội dung đào tạo cần tập trung vào đánh giá rủi ro dự án PPP đường bộ, thẩm định hồ sơ vay vốn của doanh nghiệp cho đầu tư các dự án PPP đường bộ, đặc biệt là thẩm định dự án PPP sử dụng công nghệ, thiết bị nhập từ nước ngoài do sự biến động về tỷ giá sẽ ảnh hưởng đến việc nhập nguyên vật liệu, tiến độ thi công cũng như việc sử dụng vốn của ngân hàng.

Việc xúc tiến sớm các quỹ PDF, VGF là cần thiết bởi nó thúc đẩy quá trình hỗ trợ nghiên cứu đề xuất dự án và lập báo cáo nghiên cứu khả thi, đảm bảo nguồn tài chính thực hiện dự án trong giai đoạn dài trước những biến động về kinh tế. Đối với quỹ VGF, Bộ Tài chính cần phối hợp với Bộ Xây dựng, Bộ GTVT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các ngân hàng thương mại để thống nhất tiêu chí khi xét duyệt bảo lãnh đối với những đơn vị tham gia dự án PPP.

Ngoài ra, Việt Nam cũng nên xem xét kinh nghiệm của Hàn Quốc để hình thành Quỹ Bảo lãnh, Quỹ Công trình cơ sở hạ tầng, góp phần đảm bảo nguồn vốn cho các đơn vị thực hiện thi công, đẩy nhanh tiến độ thi công công trình xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam trong những năm tới.

## **KẾT LUẬN**

Đầu tư theo hình thức PPP và QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB là một lĩnh vực tương đối mới mẻ ở Việt Nam. Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB sẽ góp phần hoàn thiện QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam trong thời gian tới.

Luận án “QLNN đối với DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB Việt Nam” đã đáp ứng được phần nào nhu cầu về mặt lý thuyết và thực tiễn trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Bám sát mục tiêu đặt ra ban đầu, luận án đã làm rõ được các vấn đề sau:

- Tổng quan và hệ thống hoá các nghiên cứu đi trước liên quan đến PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB và QLNN đối với dự án PPP đường bộ; phát triển có chọn lọc cơ sở lý luận QLNN đối với dự án PPP đường bộ.

- Luận án đã hệ thống hóa và làm rõ khái niệm, đặc điểm DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB, các loại hình dự án PPP và quy trình dự án PPP đường bộ. Từ đó, luận án đã chỉ rõ mục tiêu và các tiêu chí đánh giá QLNN đối với dự án PPP đường bộ, xác định nội dung của QLNN đối với dự án PPP đường bộ theo quy trình quản lý, bao gồm: hoạch định phát triển dự án PPP, xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP, tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP, giám sát và đánh giá dự án PPP. Luận án cũng chỉ rõ các yếu tố ảnh hưởng đến QLNN đối với dự án PPP đường bộ.

- Luận án đã tổng kết được kinh nghiệm QLNN đối với dự án PPP đường bộ của một số nước phát triển và nước đang phát triển có điều kiện tương đồng Việt Nam, từ đó rút ra kinh nghiệm có ích cho QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam.

- Dựa trên các số liệu thứ cấp và sơ cấp từ khảo sát của tác giả, luận án đã trình bày thực trạng và đánh giá QLNN đối với dự án PPP đường bộ Việt Nam theo các nhóm tiêu chí của QLNN gồm: tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính phù hợp và tính bền vững.

- Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, đánh giá thực trạng QLNN đối với dự án PPP đường bộ, luận án đưa ra bốn nhóm giải pháp chính là: (i) hoàn thiện

hoạch định phát triển dự án PPP đường bộ, (ii) hoàn thiện chính sách, quy định và pháp luật đối với dự án PPP đường bộ, bao gồm chính sách xúc tiến đầu tư, chính sách tài chính, chính sách đất đai và chính sách môi trường (iii) hoàn thiện tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ; (iv) hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ theo định hướng kết quả. Đồng thời đưa ra các kiến nghị nhằm thực hiện giải pháp đối với các bên có liên quan của dự án như với nhà nước, với nhà đầu tư tư nhân, tổ chức tài trợ và đối tượng thụ hưởng.

Để phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB trong đó có phát triển dự án PPP đường bộ, đồng thời tiếp tục củng cố QLNN đối với dự án PPP, các hướng nghiên cứu trong tương lai có thể tập trung vào một số nội dung chính sau:

- Thứ nhất, nghiên cứu chính sách nhà nước tiếp cận theo quy trình dự án đối với đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.
- Thứ hai, nghiên cứu chiến lược phát triển PPP.
- Thứ ba, nghiên cứu giám sát và đánh giá của nhà nước đối với đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ**

1. Nguyễn Thị Hồng Minh, *Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá khu vực công: kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 143, tháng 5/2009.
2. Nguyễn Thị Hồng Minh, *Đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ: kinh nghiệm thế giới và bài học đối với Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 168 (II), tháng 6/2011.
3. Nguyễn Thị Hồng Minh và Nguyễn Thị Lệ Thúy, *Giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 200 (II), tháng 2/2014.
4. Nguyễn Thị Hồng Minh, *Hoạch định sự phát triển của DADT theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và phát triển, số 209 (II), tháng 11/2014.
5. Nguyễn Thị Ngọc Huyền và Nguyễn Thị Hồng Minh, *Chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 18, tháng 8/2016.
6. Nguyễn Thị Hồng Minh, *Chiến lược đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Đề tài khoa học cấp bộ “Đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam”, mã số B2011-06-04, Hà Nội, 2013.

## DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### 1. Tiếng Việt

1. Ban chỉ đạo PPP (2012), *Quyết định số 161/QĐ-BCĐPPP ban hành Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP*, ban hành ngày 11 tháng 12 năm 2012.
2. Báo Đầu thầu (2016a). Phía sau “nội chiến” BOT Pháp Vân - Cầu Giẽ: Chỉ định thầu và khoảng trống thông tin, ngày 30/5/2016, <http://baodauthau.vn/dau-thau/phia-sau-noi-chien-bot-phap-van-cau-gie-chi-dinh-thau-va-khoang-trong-thong-tin-22764.html>.
3. Báo Đầu thầu (2016b). Chống lợi ích nhóm trong dự án BOT giao thông, ngày 29/6/2016, <http://baodauthau.vn/dau-tu/chong-loi-ich-nhom-trong-du-an-bot-giao-thong-24078.html>.
4. Bộ GTVT (2009), *Nghiên cứu Hợp tác công tư ngành đường bộ*, Hà Nội.
5. Bộ GTVT (2012), *Quyết định số 1815/QĐ-BGTVT về việc thành lập Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP*, ban hành ngày 3 tháng 8 năm 2012, Hà Nội.
6. Bộ GTVT (2013), *Thông tư số 09/VBHN-BGTVT quy định về bảo vệ môi trường trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông*, ban hành ngày 7 tháng 8 năm 2013, Hà Nội.
7. Bộ GTVT (2014), *Đề án Đổi mới toàn diện công tác QLNN của Vụ kết cấu hạ tầng giao thông*, Hà Nội.
8. Bộ GTVT (2015a), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2015, kế hoạch năm 2016 của ngành GTVT*, Hà Nội.
9. Bộ GTVT (2015b), *Quyết định số 2777/QĐ-BGTVT quy định về việc tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng các DADT theo hình thức PPP do Bộ GTVT quản lý*, ban hành ngày 03 tháng 08 năm 2015, Hà Nội.
10. Bộ GTVT (2015c), *Báo cáo kết quả thực hiện PPP trong xây dựng hạ tầng đường bộ của Bộ GTVT*.

11. Bộ GTVT (2015d), *Báo cáo tổng kết công tác đầu tư xây dựng các dự án mở rộng quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên*.
12. Bộ GTVT (2015e), *Quyết định số 2167/QĐ-BGTVT về việc ban hành Đề án Xã hội hóa lĩnh vực đường bộ*, ban hành ngày 18 tháng 6 năm 2015.
13. Bộ Tài chính (2009), *Thông tư số 219/2009/TT-BTC Quy định một số định mức chi tiêu áp dụng cho các dự án/chương trình sử dụng nguồn vốn ODA*, ban hành ngày 19 tháng 11 năm 2009.
14. Bộ Xây dựng (2014), *Quyết định số 634/QĐ-BXD về việc công bố suất vốn đầu tư xây dựng công trình và giá xây dựng tổng hợp bộ phận kết cấu công trình năm 2013*, ban hành ngày 09 tháng 6 năm 2014.
15. Bùi Thị Hoàng Lan (2010), *Vận dụng mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng GTĐB ở Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ, B2009.06.126.
16. Cần Quang Tuấn (2008), *Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung từ ngân sách nhà nước do Thành phố Hà Nội quản lý*, LATS, Học viện Tài chính.
17. Chiavo-Campo, S. và Sundaram, P.S.A. (2003), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, dịch bởi Nguyễn Cảnh Bình và cộng sự, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội (Sách gốc xuất bản năm 2001)
18. Chính phủ (2009), *Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BT*, ban hành ngày 27 tháng 11 năm 2009.
19. Chính phủ (2009b), *Nghị định số 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư*, ban hành ngày 15 tháng 12 năm 2009.
20. Chính phủ (2011), *Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường*, ban hành ngày 18 tháng 04 năm 2011.
21. Chính phủ (2015), *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức PPP*, ban hành ngày 14 tháng 02 năm 2015.

22. Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2015), *Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu 2015- 2016*.
23. Đào Anh Tuấn (2013), *QLNN về thương mại điện tử*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
24. Đặng Thị Hà (2013), *Huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
25. Đinh Kiên (2010), *Nghiên cứu các giải pháp thu hút vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT*, Đề tài khoa học cấp Bộ B2008.03.35.
26. Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu (2007), *Quản lý học kinh tế quốc dân*, NXB Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
27. Đỗ Hoàng Toàn và Mai Văn Bưu (2008), *Quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
28. Hồ Hoàng Đức (2005), *QLNN trên lĩnh vực đầu tư xây dựng trong cơ chế kinh tế thị trường có định hướng XHCN*, LATS, Trường ĐH Luật Hà Nội.
29. Kong Keo Xay Song Kham (2004), *Đổi mới QLNN nhằm phát triển hệ thống GTDB ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
30. Kusek, J.Z. và Rist, R.C. (2005), *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, dịch bởi Vũ Cương, Hoàng Thanh Dương và Mai Kim Nga, NXB Văn hoá- Thông tin, Hà Nội (Sách gốc xuất bản năm 2004).
31. Lê Thanh Hương (2005), *Nghiên cứu một số vấn đề về quản lý DAĐT xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải ở Việt Nam*, LATS, ĐH Giao thông vận tải.
32. Mai Công Quyền (2015), *Quản lý của nhà nước đối với vốn nhà nước tại các tổng công ty xây dựng nhà nước*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
33. Ngân hàng Thế giới (2008), *Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá thế nào để hoàn thiện công tác quản lý của Nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia
34. Nguyễn Huy Tranh (2011), *QLNN về tài chính hoạt động có thu tại đơn vị dự toán quân đội*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân
35. Nguyễn Bạch Nguyệt (2008), *Lập DAĐT*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội



36. Nguyễn Thị Bình (2013), *Hoàn thiện quản lý nhà nước đối với đầu tư xây dựng cơ bản từ vốn ngân sách trong ngành giao thông vận tải Việt Nam*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
37. Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013), *Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng GTĐB ở Việt Nam*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
38. Nguyễn Xuân Phúc (2012), *QLNN đối với các doanh nghiệp kinh tế quốc phòng*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
39. Phan Huy Lê (2011), *QLNN về thu và sử dụng phí đường bộ ở Việt Nam*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
40. Phan Thị Thu Hiền (2015), *Đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách địa phương tỉnh Hà Nam*, LATS, ĐH Kinh tế quốc dân.
41. Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13*, ban hành ngày 23 tháng 06 năm 2014.
42. Quốc hội (2005), *Luật Đầu tư số 59/2005/QH11*, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2005.
43. Quốc hội (2008), *Luật GTĐB số 23/2008/QH12*, ban hành ngày 13 tháng 11 năm 2008.
44. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13*, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2013.
45. Tạ Văn Khoái (2009), *Quản lý nhà nước đối với DADT xây dựng từ ngân sách nhà nước ở Việt Nam*, LATS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
46. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định số 206/2004/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, ban hành ngày 10 tháng 12 năm 2004.
47. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 35/2009/QĐ-TTg về việc phê duyệt điều chỉnh Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, ban hành ngày 03 tháng 03 năm 2009.
48. Thủ tướng chính phủ (2010), *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP*, ban hành ngày 09 tháng 11 năm 2010.
49. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 1624/QĐ-TTg về việc thành lập Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP*, ban hành ngày 29 tháng 10 năm 2012.
50. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 355/QĐ-TTg về việc phê duyệt điều*

*chính Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, ban hành ngày 10 tháng 12 năm 2013.

51. Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 03/2014/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế QLNN đối với hoạt động xúc tiến đầu tư*, ban hành ngày 14 tháng 01 năm 2014.
52. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Thông báo số 287/TB-VPCP*, ban hành ngày 24 tháng 8 năm 2015.
53. Trần Minh Phương (2012), *Phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam*, LATS, mã số: 62.31.05.01, Viện Chiến lược phát triển.
54. Trần Văn Hồng (2002), *Đổi mới cơ chế quản lý sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước*, LATS, Học viện Tài chính.
55. Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế- xã hội quốc gia (2013), *Phương thức PPP: kinh nghiệm quốc tế và khung khổ thể chế tại Việt Nam*.
56. Từ Quang Phương và Phạm Văn Hùng (2013), *Kinh tế đầu tư*, NXB ĐH Kinh tế quốc dân, Hà Nội
57. <http://www.gsconst.vn>

## **2. Tiếng Anh**

1. Abdel-Aziz, A.M. (2007), 'Successful delivery of PPP for infrastructure development', *Journal of Construction Engineering and Management*, 133/12 (December 2007): 918-931
2. ADB (2008), *PPP handbook*, Manila.
3. Banks, B. (2008), 'PPP projects in Australia road sector– A study of Airport Link Project', *Conference on PPP in Vietnam*, Ho Chi Minh City, 2008, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới, Bộ Tài chính.
4. Cuttaree, V. (2008), *Successes and Failures of PPP projects*, The World Bank Europe & Central Asia Region
5. Birnie, J. (1997), 'Risk Allocation to the Construction Firm within a Private Finance Initiative Project', *ARCOM Conference Proceedings*, pp. 527-534

6. Canadian Council for PPP (2004), *About PPP*  
<[http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp)>
7. DeVellis, R.F. (1991), *Scale development: Theory and applications*, Newbury Park: Sage; 1991.
8. DeVellis, R.F. (1991), *Scale development: Theory and applications*, Sage Publications.
9. Estache, A. and De Rus, G. (2000), *Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policy makers and regulators*, Washington DC: World Bank.
10. Fayol, H. (2013), *General and Industrial Management* (Administration Industrielle et Generale), translated by Constance Storrs, Mansfield Centre, CT: Martino Publishing.
11. Finlayson, B. (2008), ‘FDI and PPP: Kinh nghiệm ở châu Á và xu thế mới trong tạo nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng’, *Conference on PPP in Vietnam*, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới, Bộ Tài chính, Ho Chi Minh City 25/6/2008.
12. Garvin, M.J. (2010), “Enabling Development of the Transportation PPP market in the United States”, *Journal of construction engineering and management*, Vol. 136, No. 4, April 1, 2010.
13. Gernet, J., 1982, *A History of Chinese Civilization*, (trans. J. Foster), Cambridge University Press; 140.
14. Grimsey, D. and Lewis, M.K. (2005), ‘Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views’, *Accounting Forum*, 29, 345–378.
15. Hardcastle, C., Akintoye, A., Edwards, P.J. and Li, B., (2005), ‘Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry: a factor analysis approach’, *Construction Management and Economic*, 23: 459-471.
16. Hwang, T. And Chen, C. (2004), *The future development of competition framework*, Netherland: Kluwer law international.
17. Henry Alinaitwe (2011), ‘Contractors’ perspective on critical factors for

- successful implementation of PPP in construction projects in Uganda’, *Second international Conference on advances in engineering and technology* (AET2011 Conference Papers), 31st Jan - 2nd Feb 2011.
18. Kerzner, H.R. (2009), *Project management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, 10th edition, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.
  19. Koch, C. and Buser, M. (2006), ‘Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for PPP Networks in Denmark’, *International Journal of Project Management*, 14 (2006): 548-556
  20. Kumaraswamy, M.M.. and Zhang, X.Q. (2001), ‘Governmental Role in BOT led infrastructure development’, *International Journal of Project Management*, 19/4 (May 2001): 195-205
  21. Kusek, J.Z. và Rist, R.C. (2005), *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, dịch bởi Vũ Cương, Hoàng Thanh Dương và Mai Kim Nga, Nhà xuất bản Văn hóa thông tin, Hà Nội (Sách gốc xuất bản năm 2004)
  22. Levy S. (1996), *Build, operate, transfer*, New York: Wiley.
  23. Li, B. and Akintoye, A. (2003), *An overview of PPP*, Blackwell Science Ltd., UK.
  24. LiYaning Tanga et al. (2010), ‘A review of studies on PPP projects in the construction industry’, *International Journal of Project Management*, Volume 28, Issue 7, October 2010, Pages 683-694: project success factors
  25. Maluleke, K.J. (2008), *Transport economic regulatory intervention in the transport infrastructure: a PPP exploratory study*, Doctoral Thesis, University of South Africa.
  26. Maskin, E. and Tirole, J. (2008), ‘PPP and government spending limits’, *International Journal of Industrial Organization*, 26 pp 412–420
  27. Mohammad Mustajab (2009), *Infrastructure Investment in Indonesia: Process and Impact*, ISBN: 978-90-367-3888-0/978-90-367-3887-3 (e-book)
  28. Nyagwachi, J.N. and Smallwood, J.J. (2006), ‘South Africa PPP projects: a systematic model for planning and implementation’, *The 5th Post graduate*

- construction industry development Board conference*, Bloemfontein on 16-18 March 2008.
29. Pascual, A.E. (2008), 'North Luzon expressway project: A case study in the Philippines', *Conference on Strengthening PSP infrastructure investment in Vietnam*, ADB Institute, 25/6/2008.
  30. Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K, & Chan, T.S (2001), 'Framework for critical success factors of BOT projects in China', *The Journal of Project Finance*, 7(1). Pp.53-61.
  31. Sader, F. (2000), *Attracting FDI into infrastructure: Why is it so difficult?*, Washington DC, World Bank, ISBN: 978-0-8213-4602.
  32. Skelcher, C. (2007), 'PPP and hybridity', *The Oxford handbook of public management*, p347-370, Oxford University Press.
  33. UN (2008), *Guidebook on promoting good governance in PPP*.
  34. UNESCAP (2011), *A guidebook on PPP in infrastructure*, Bangkok, January 2011 [http://www.unescap.org/sites/default/files/ppp\\_guidebook.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/ppp_guidebook.pdf)
  35. WB (2007), *PPP Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*.
  36. Yescombe, E.R. (2007), *PPP: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Ltd.
  37. Young Hoon Kwak, YingYi Chih and C. William Ibbs (2009), 'Towards a Comprehensive Understanding of PPP for Infrastructure Development', *California management Review*, Vol. 51, NO. 2 winter 2009.
  38. Ward, J.L. and Sussman, J.M. (2005), *Analysis of the Malaysian toll road PPP program and recommendations for policy improvement*, Working Paper Series, Massachusetts Institute of Technology, ESD-WP-2005-09.
  39. Zhang, X.Q. (2005), 'Concessionaire's Financial Capability in Developing Build-Operate-Transfer Type Infrastructure Projects', *Journal of Construction Engineering and Management*, 131/10 (October 2005): 1054-1064.
  40. Zougari, M. (2003), 'PPP: Major Hindrances to the Private Sector's Participation in the Financing and Management of Public Infrastructures', *International Journal of Water Resources Development*, 19/2 (June 2003): 123-129.

**PHỤ LỤC 1****PHIẾU ĐIỀU TRA DOANH NGHIỆP THAM GIA DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ**

*Chúng tôi là nhóm nghiên cứu thuộc Trường đại học Kinh tế quốc dân, hiện đang tiến hành nghiên cứu về hình thức đối tác công- tư trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ. Những câu trả lời của Ông/Bà sẽ chỉ được dùng cho mục đích nghiên cứu khoa học và sẽ được giữ bí mật tuyệt đối.*

*Trong nghiên cứu này, thuật ngữ “đối tác công tư”, viết tắt là **PPP (Public- Private- Partnership)** được hiểu là nhà nước và doanh nghiệp cùng ký một hợp đồng để phân chia lợi ích, rủi ro, trách nhiệm trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ.*

*Xin chân thành cảm ơn Ông/Bà!*

**PHẦN 1: GIỚI THIỆU CHUNG VỀ DOANH NGHIỆP**

1.1. Tên công ty: .....

1.2. Năm thành lập: .....

1.3. Loại hình doanh nghiệp:

Nhà nước     Tư nhân     Đầu tư nước ngoài     Liên doanh     Cổ phần

**PHẦN 2: THỰC TRẠNG DỰ ÁN PPP ĐƯỜNG BỘ**

*Với những câu hỏi dưới đây, xin vui lòng đánh dấu X vào ô mà Ông/Bà đồng ý (Có thể đánh dấu vào nhiều ô)*

2.1.Hình thức hợp đồng mà công ty tham gia PPP	Đã và/hoặc đang tham gia	Mong muốn sẽ tham gia
2.1.1.Xây dựng- kinh doanh-chuyển giao (BOT)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.2.Xây dựng-chuyển giao- kinh doanh (BTO)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.3.Xây dựng-chuyển giao (BT)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.4.Xây dựng-sở hữu- kinh doanh (BOO)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.5.Xây dựng -chuyển giao-thuê dịch vụ (BTL)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.6.Xây dựng-thuê dịch vụ-chuyển giao (BLT)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.7.Kinh doanh-quản lý (OM)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.8.Thiết kế-xây dựng-tài trợ-bảo trì (DBFM)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
2.1.9.Khác, xin nêu rõ .....	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>

Với những ý kiến dưới đây, xin vui lòng đánh dấu X vào ô mà Ông/Bà lựa chọn. Trong đó: 1: Hoàn toàn không đồng ý; 2: Rất không đồng ý; 3: Không đồng ý; 4: Đồng ý; 5: Rất đồng ý; 6: Hoàn toàn đồng ý.

Nhận định	1	2	3	4	5	6
2.2. Quá trình chuẩn bị dự án là thuận lợi						
2.3. Quá trình lập, thẩm định, phê duyệt dự án là thuận lợi						
2.4. Quá trình lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng dự án là thuận lợi						
2.5. Quá trình vận hành, khai thác dự án là thuận lợi						
2.6. Hoạt động xúc tiến đầu tư của dự án là thuận lợi						
2.7. Dự án không gặp khó khăn về tài chính						
2.8. Dự án không gặp khó khăn về đất đai						
2.9. Dự án dễ dàng đáp ứng các quy định về môi trường						
2.10. Dự án PPP góp phần ngày càng tăng trong phát triển GTĐB						
2.11. Rủi ro được phân bổ hợp lý giữa các bên liên quan dự án						
2.12. Vốn Nhà nước đầu tư vào dự án không bị sử dụng lãng phí						
2.13. Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về tài chính						
2.14. Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về tiến độ thực hiện						
2.15. Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về chất lượng						
2.16. Các dự án mà doanh nghiệp tham gia đạt mục tiêu về phát triển kinh tế-xã hội						
2.17. Nhìn chung, các dự án PPP đường bộ mà DN tham gia đã đạt được mục tiêu của dự án						
2.18. Nhìn chung, năng lực của các bên tham gia dự án đã được nâng cao						
2.19. Dự án PPP đường bộ đem lại lợi ích/ giá trị kinh tế cao hơn so với DAĐT hoàn toàn từ ngân sách nhà nước						
2.20. Dự án PPP đường bộ đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế xã hội địa phương						

**PHẦN 3: ĐÁNH GIÁ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN PPP ĐƯỜNG BỘ**

<b>Hoạch định phát triển dự án PPP đường bộ</b>						
3.1.Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay là nhất quán với định hướng phát triển ngành GTVT, GTĐB						
3.2.Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao vốn đầu tư của khu vực tư nhân cho xây dựng hạ tầng GTĐB						
3.3.Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư tư nhân tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB						
3.4.Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần gia tăng số dự án PPP đường bộ						
3.5.Định hướng phát triển dự án PPP đường bộ hiện nay đã góp phần nâng cao năng lực của các bên tham gia xây dựng hạ tầng GTĐB						
3.6.Các dự án PPP đường bộ ở Việt Nam đã thực hiện đúng định hướng phát triển hạ tầng GTĐB						
3.7.Nhìn chung, định hướng phát triển dự án PPP đường bộ là đúng đắn, hợp lý						
<b>Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ</b>						
3.8.Chính sách xúc tiến đầu tư đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.9.Chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.10.Chính sách đất đai đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.11.Chính sách môi trường đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.12.Doanh nghiệp nhận biết rõ về chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ						
3.13.Doanh nghiệp vận dụng thường xuyên các chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ						
3.14.Quy định, thủ tục đối với dự án PPP đường bộ là thuận lợi đối với doanh nghiệp						
3.15.Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ cân bằng lợi ích giữa nhà nước và nhà đầu tư						
3.16.Chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là ổn định lâu dài						
3.17. Nhìn chung, chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp						
<b>Bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ</b>						
3.18.Mức độ chuyên môn hóa trong QLNN đối với dự án PPP đường bộ là cao						
3.19.Cơ cấu tổ chức bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.20.Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ là rõ ràng						
3.21.Phân cấp QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						



3.22.Các cơ quan QLNN đối với dự án PPP đường bộ có sự phối hợp tốt						
3.23.Năng lực của cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ là tốt						
3.24.Nhìn chung, bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý						
<b>Giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ</b>						
3.25.Hình thức giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là phù hợp						
3.26.Tần suất giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là hợp lý						
3.27.Nội dung, tiêu chí giám sát và đánh giá là đúng đắn						
3.28.Quy trình giám sát và đánh giá rõ ràng, minh bạch						
3.29.Cơ quan QLNN thực hiện giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ là phù hợp						
3.30.Nhìn chung, giám sát và đánh giá của Nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là tốt						

#### **PHẦN 4: ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN PPP NGÀNH ĐƯỜNG BỘ**

*Với những đề xuất dưới đây nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với dự án PPP đường bộ, xin khoanh tròn vào phương án mà Ông/Bà lựa chọn, trong đó: 1: Hoàn toàn không cần thiết; 2: Rất không cần thiết; 3: Tương đối không cần thiết; 4: Tương đối cần thiết; 5: Rất cần thiết; 6: Hoàn toàn cần thiết*

<b>Đề xuất</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
4.1.Xác định rõ ràng định hướng chiến lược phát triển dự án PPP đường bộ trong hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch GTVT và GTĐB						
4.2.Xây dựng quy hoạch GTVT và GTĐB có tầm nhìn và nhất quán						
4.3.Xây dựng kế hoạch quốc gia về đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB						
4.4.Có chính sách xúc tiến đầu tư riêng cho đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB						
4.5.Bổ sung quy định về xúc tiến đầu tư tại Nghị định số 15/2005/NĐ-CP						
4.6.Quy định về ưu đãi tài chính cần đầy đủ cho suốt vòng đời dự án						
4.7.Áp dụng ưu đãi tài chính đối với dự án có khó khăn để đảm bảo tính khả thi tài chính						
4.8.Có thông tư hướng dẫn riêng đối với các dự án PPP đường bộ						

4.9.Đảm bảo quỹ đất sạch trước khi triển khai dự án PPP						
4.10.Có quy định về môi trường trong giai đoạn khai thác, vận hành công trình						
4.11.Tăng cường truyền thông về môi trường của dự án PPP đường bộ						
4.12.Tăng mức độ chuyên môn hóa của cán bộ QLNN đối với dự án PPP đường bộ						
4.13.Hoàn thiện chức năng nhiệm vụ của các đơn vị, bộ phận trong bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ						
4.14.Phân định vai trò QLNN với vai trò cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và đơn vị được ủy quyền						
4.15.Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan, các cấp						
4.16.Hoàn thiện chủ thể giám sát và đánh giá của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ						
4.17.Hoàn thiện khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả						
4.18.Hoàn thiện nội dung giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ dựa trên kết quả						

4.19.Các ý kiến khác (Xin nêu rõ):.....  
 .....

***Xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của Ông / Bà !***

## PHỤ LỤC 2

**PHIẾU PHÒNG VẤN CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚCs ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ  
THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO  
THÔNG ĐƯỜNG BỘ**

Tên người được phỏng vấn:  
Vị trí công tác:

Thời gian phỏng vấn:  
Địa điểm phỏng vấn:

*Xin Ông/Bà vui lòng trả lời các câu hỏi dưới đây, hoặc đánh dấu X vào ô mà Ông/Bà lựa chọn.  
Trong đó: 1: Hoàn toàn không đồng ý; 2: Rất không đồng ý; 3: Không đồng ý; 4: Đồng ý; 5: Rất  
đồng ý; 6: Hoàn toàn đồng ý.*

**Câu 1.** Ông/Bà có cho rằng DAĐT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB ở Việt Nam hiện nay là thành công? 1    2    3    4    5    6

1.1. Nguyên nhân thành công (hay thất bại) là gì? .....

.....

1.2. Rủi ro có được phân bổ hợp lý giữa Nhà nước và khu vực tư nhân? .....

.....

1.3. Các dự án PPP đường bộ ở Việt Nam có đạt được mục tiêu của dự án? .....

.....

1.4. Vốn Nhà nước đầu tư vào dự án được sử dụng như thế nào (có bị lãng phí không)? .....

.....

**Câu 2.** Ông/Bà có cho rằng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là đúng đắn? 1    2    3    4    5    6

2.1. Thành tựu cơ bản là gì? .....

2.2. Hạn chế chủ yếu? .....

**Câu 3.** Ông/Bà có cho rằng chính sách nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp? 1    2    3    4    5    6

3.1. Chính sách xúc tiến đầu tư (ưu, nhược điểm) .....

.....

3.2. Chính sách tài chính (ưu, nhược điểm) .....

.....

3.3. Chính sách đất đai (ưu, nhược điểm) .....

.....

3.4. Chính sách môi trường (ưu, nhược điểm) .....

.....

**Câu 4.** Ông/Bà có cho rằng việc ra văn bản hướng dẫn, tổ chức tập huấn, truyền thông, cung cấp dịch vụ hỗ trợ đối với dự án PPP đường bộ được thực hiện tốt?

	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.1. Ra văn bản hướng dẫn (ưu, nhược điểm) .....

4.2. Tập huấn (ưu, nhược điểm) .....

4.3. Truyền thông (ưu, nhược điểm) .....

4.4. Cung cấp dịch vụ hỗ trợ (ưu, nhược điểm) .....

**Câu 5.** Ông/Bà có cho rằng bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý?

	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.1. Mức độ chuyên môn hóa? (ưu, nhược điểm) .....

5.2. Cơ cấu tổ chức bộ máy? (ưu, nhược điểm) .....

5.3. Phân cấp quản lý? (ưu, nhược điểm) .....

5.4. Phối hợp? (ưu, nhược điểm) .....

**Câu 6.** Ông/Bà có cho rằng hệ thống giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp?

	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.1. Chủ thể giám sát và đánh giá? (ưu, nhược điểm) .....

6.2. Hình thức giám sát và đánh giá? (ưu, nhược điểm) .....

6.3. Nội dung, tiêu chí giám sát và đánh giá? (ưu, nhược điểm) .....

6.4. Quy trình giám sát và đánh giá? (ưu, nhược điểm) .....

**Câu 7.** Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện định hướng phát triển dự án PPP đường bộ

**Câu 8.** Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ

**Câu 9.** Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước với dự án PPP đường bộ

**Câu 10.** Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện giám sát và đánh giá của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ

*Xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của Ông/Bà*

### PHỤ LỤC 3

## TỔNG HỢP Ý KIẾN CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ CHUYÊN GIA ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TRONG XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ

**Câu 1. Ông/Bà có cho rằng DADT theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTDB ở Việt Nam hiện nay là thành công?**

1.1. Nguyên nhân thành công (hay thất bại) là gì?

- Nguyên nhân thành công: Nhà nước khuyến khích tư nhân tham gia PPP; một số chính sách ưu đãi của Nhà nước hấp dẫn với tư nhân (dự án BT); động lực mạnh mẽ của khu vực tư nhân; lĩnh vực đường bộ thu hút nhà đầu tư.

- Nguyên nhân chưa thành công: Định hướng chưa rõ ràng (các mục tiêu phát triển chưa rõ ràng); chính sách, quy định tài chính chưa đầy đủ đảm bảo cho khu vực tư nhân tham gia ổn định lâu dài; chính sách hay thay đổi; giám sát của Nhà nước với dự án PPP đường bộ chưa chặt chẽ; năng lực nhà đầu tư tư nhân yếu; động cơ tài chính ngắn hạn của nhà đầu tư tư nhân nhiều khi lấn át mục tiêu dài hạn.

1.2. Rủi ro có được phân bổ hợp lý giữa Nhà nước và khu vực tư nhân?

- Hợp lý: cả hai bên đối tác đều chịu rủi ro cho phần đóng góp của mình.

- Chưa hợp lý: chưa quy định rõ về cơ chế chịu rủi ro.

1.3. Các dự án PPP đường bộ ở Việt Nam có đạt được mục tiêu của dự án?

- Mức độ đạt mục tiêu của các dự án là không giống nhau.

- Các dự án BOT thời gian hoàn vốn dài, hầu hết các dự án chưa kết thúc nên chỉ đánh giá được việc đạt mục tiêu dự án đến thời điểm hiện tại.

- Đối với các dự án BT nhìn chung khả năng đạt mục tiêu tài chính là cao.

1.4. Vốn Nhà nước đầu tư vào dự án được sử dụng như thế nào (có bị lãng phí không)?

- Vốn Nhà nước đóng góp bằng đất.

- Nhà nước chưa kiểm soát chặt chẽ được việc sử dụng vốn Nhà nước, còn bị

sử dụng lãng phí.

**Câu 2. Ông/Bà có cho rằng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là đúng đắn?**

2.1. Thành tựu cơ bản là gì?

- Đã xác định được các quan điểm phát triển, định hướng về mục tiêu và giải pháp phát triển, thể hiện trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch GTVT, GTĐB.

- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch GTVT, GTĐB và PPP được tiến hành theo đúng quy trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch,

- Các giải pháp định hướng đã góp phần gia tăng số lượng nhà đầu tư và vốn tư nhân đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB

2.2. Hạn chế chủ yếu?

- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đối với dự án PPP đường bộ chưa xác định được mục tiêu về quy mô, chiều dài hạ tầng GTĐB cần thực hiện theo hình thức PPP.

- Chưa xác định được mục tiêu về số vốn, nguồn vốn PPP.

- Chưa có mục tiêu về số lượng doanh nghiệp tư nhân tham gia PPP, số dự án PPP.

- Chưa xác định được tốc độ phát triển dự án PPP đường bộ trong từng giai đoạn cụ thể.

- Các chiến lược, kế hoạch GTĐB nhằm mục tiêu chủ yếu là thu hút vốn đầu tư xây dựng hạ tầng GTĐB.

- Thiếu sự tham gia của các bên có liên quan của dự án như nhà đầu tư tư nhân, đối tượng hưởng lợi, nhà tài trợ.

**Câu 3. Ông/Bà có cho rằng chính sách nhà nước đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp?**

3.1. Chính sách xúc tiến đầu tư

- Đã xây dựng được danh mục dự án kêu gọi đầu tư.

- Kênh truyền thông chính sách hiện nay chủ yếu là thông qua các sự kiện như

hội nghị, hội thảo, tọa đàm.

- Chưa phát huy mạnh trên các phương tiện thông tin đại chúng: truyền hình, truyền thanh, báo viết, internet.

- Chưa xây dựng được diễn đàn dành cho các nhà đầu tư PPP đường bộ.

- Chưa có bộ ấn phẩm, tài liệu truyền thông để quảng bá rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng...

### 3.2. Chính sách tài chính

- Nhà nước xác định không bảo lãnh tín dụng và bảo lãnh doanh thu là phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Theo Quyết định 71, nguyên tắc của PPP là huy động vốn của nhà đầu tư tư nhân nhưng không dẫn đến gia tăng nợ công. Vì vậy nếu Nhà nước bảo lãnh tín dụng sẽ vi phạm nguyên tắc này.

- Nhà nước không bảo lãnh doanh thu là phù hợp với quốc tế và Việt Nam. Việt Nam không có chủ trương bảo lãnh doanh thu.

- Phương pháp phân tích giá trị dòng tiền chưa được phổ biến rộng rãi, không có trong các văn bản pháp luật.

- Việt Nam chưa có quy định, tiền lệ bảo lãnh doanh thu tối thiểu, công cụ dự phòng tài chính, đảm bảo tỷ giá, chuyển đổi ngoại tệ không được Bộ, ngành ủng hộ

### 3.3. Chính sách đất đai

- Nhà đầu tư được khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng để tăng giá trị đất.

- Nhà đầu tư bình đẳng trong việc sử dụng đất.

- Chưa có hướng dẫn cụ thể khuyến khích sử dụng phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất như thế nào.

- Quy định về giải phóng mặt bằng cho dự án chưa có tính hiệu lực cao, việc thực hiện chưa tốt dẫn đến dự án bị chậm tiến độ do giải phóng mặt bằng.

### 3.4. Chính sách môi trường

- Đã có quy định về môi trường ở giai đoạn lập dự án, xây dựng công trình.

- Nhận thức về bảo vệ môi trường của các bên tham gia dự án PPP đường bộ

(nhà đầu tư, nhà thầu xây dựng, cộng đồng...) chưa cao.

- Quy định môi trường chưa được thực hiện đầy đủ trong hoạch định phát triển dự án, lập, thẩm định dự án, lựa chọn nhà đầu tư, xây dựng và khai thác công trình.

**Câu 4. Ông/Bà có cho rằng việc ra văn bản hướng dẫn, tổ chức tập huấn, truyền thông, cung cấp dịch vụ hỗ trợ đối với dự án PPP đường bộ được thực hiện tốt?**

#### 4.1. Ra văn bản hướng dẫn

- Bộ GTVT chưa có văn bản hướng dẫn riêng để thực thi chính sách tài chính đối với dự án PPP có xét đến yếu tố đặc thù của ngành đường bộ như: bảo lãnh, cấu trúc dự án, suất đầu tư, hỗ trợ vốn đầu tư, hỗ trợ chi phí đầu vào trong quá trình khai thác và vận hành dự án, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, điều kiện, mức và thời gian thay đổi giá phí đường bộ đối với dự án PPP.

#### 4.2. Tập huấn

- Tập huấn về môi trường đối với dự án PPP đường bộ mới được lồng ghép vào các chương trình tập huấn chung về môi trường hoặc tập huấn về PPP, đối tượng tập huấn chủ yếu là cán bộ trong bộ máy QLNN, chưa có sự tham gia của doanh nghiệp.

- Chưa có tập huấn chuyên sâu về môi trường cho dự án PPP đường bộ, thể hiện ở: chưa tập huấn về quản lý vận chuyển và xử lý chất thải rắn, lỏng, khí thải, tiếng ồn, rung và các yếu tố khác gây ra trong quá trình xây dựng, giảm thiểu chất thải và kiểm soát ô nhiễm; đánh giá tác động môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, lập dự án, lựa chọn nhà thầu và xây dựng công trình dự án PPP.

- Nhận thức của các bên tham gia dự án PPP đường bộ về bảo vệ môi trường chưa cao, điều này ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động bảo vệ môi trường trong hoạch định phát triển dự án, lập, thẩm định dự án, lựa chọn nhà đầu tư, xây dựng và khai thác công trình

#### 4.3. Truyền thông

- Hoạt động truyền thông hiện nay mang tính tuyên truyền hơn là hướng dẫn



thực hiện chính sách. Đối tượng truyền thông chủ yếu là các nhà đầu tư tư nhân, nhà tài trợ, chưa chú trọng truyền thông chính sách tới người sử dụng đường bộ để họ biết, hiểu, ủng hộ và thực hiện.

- Kênh truyền thông chính sách hiện nay chủ yếu là thông qua các hội nghị, hội thảo, tọa đàm; trong khi kênh truyền hình, truyền thanh, báo viết, internet, các tổ chức xã hội chưa được phát huy sử dụng hiệu quả. Chưa xây dựng được diễn đàn dành cho các nhà đầu tư PPP đường bộ, chưa xây dựng được hệ thống ấn phẩm, tài liệu truyền thông để quảng bá rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng...

- Nội dung truyền thông chưa giới thiệu đầy đủ về chính sách PPP đường bộ mà chỉ giới thiệu về văn bản pháp luật hoặc hoạt động của một số dự án.

#### 4.4. Cung cấp dịch vụ hỗ trợ

- Dịch vụ hỗ trợ đối với dự án PPP đường bộ mới chỉ tập trung vào giai đoạn chuẩn bị, chưa triển khai rộng rãi đối với giai đoạn thực hiện dự án PPP. Hình thức dịch vụ hỗ trợ còn ít, chủ yếu là cung cấp thông tin và hướng dẫn thủ tục đầu tư; việc hướng dẫn và hỗ trợ nhà đầu tư tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai dự án, tiếp nhận và trình cơ quan có thẩm quyền giải quyết đề xuất, kiến nghị của nhà đầu tư chưa được chú trọng.

- Cổng thông tin điện tử Bộ giao thông vận tải đã thiết lập hệ thống dịch vụ hành chính công trực tuyến nhưng không thể truy cập mục thông tin giải quyết hồ sơ lĩnh vực đường bộ. Cổng thông tin điện tử về các dự án PPP do Bộ GTVT quản lý (<http://ppp.mt.gov.vn>) đã chính thức đi vào hoạt động nhưng việc tìm hiểu, tra cứu thông tin của nhà đầu tư, doanh nghiệp và người dân về thủ tục hành chính như đơn, biểu mẫu, hồ sơ, phí và lệ phí, quy trình tiếp nhận và xử lý hồ sơ, thời gian xử lý hồ sơ, kết quả xử lý hồ sơ còn khó khăn.

- Không có hệ thống cung cấp dịch vụ hỗ trợ thiết lập riêng cho dự án PPP đường bộ.

**Câu 5. Ông/Bà có cho rằng bộ máy QLNN đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý?**

### 5.1. Mức độ chuyên môn hóa

- Chuyên môn hóa chưa cao. Cán bộ quản lý chủ yếu được điều động từ bộ phận khác chuyển sang. Tổng hợp hóa nhiều hơn là chuyên môn hóa.

- Chế độ kiêm nhiệm nhiều ở hầu hết các bộ phận, từ Ban chỉ đạo về PPP đến Tổ công tác liên ngành, Văn phòng PPP nên ảnh hưởng tới hoạt động QLNN đối với dự án.

- Chưa phân chia nhiệm vụ rõ ràng trong hoạch định phát triển dự án, xây dựng và tổ chức thực thi chính sách cho dự án PPP.

### 5.2. Cơ cấu tổ chức bộ máy

- Tại nhiều địa phương, chưa phân công cơ quan chuyên môn trực thuộc hoặc đề xuất thành lập đơn vị chuyên trách trực thuộc làm đầu mối quản lý DAĐT theo hình thức PPP.

- Bộ GTVT chưa được báo cáo đầy đủ về số lượng, tiến độ, tình hình thành lập và hoạt động của bộ phận phụ trách dự án PPP đường bộ tại các địa phương.

- Phân công quản lý của Bộ GTVT với 79 dự án PPP chưa được tiến hành đầy đủ, chỉ một số dự án được chuyển giao cho Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP, số còn lại vẫn thuộc sự quản lý của các bộ phận khác.

### 5.3. Phân cấp quản lý

- Theo Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, quyền hạn QLNN đối với các DAĐT theo hình thức PPP ngành đường bộ được phân cấp cho Bộ GTVT và các UBND cấp tỉnh.

- Theo Quyết định số 71 ban hành Quy chế thí điểm về đầu tư theo hình thức PPP, quyền hạn được tập trung tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP, quyền hạn lại được phi tập trung hóa cho Bộ GTVT và các UBND cấp tỉnh.

- Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP- Bộ GTVT phải quản lý các bên đối tác dự án trong đó có đối tác nhà nước, gồm cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ GTVT) hoặc cơ quan nhà nước được ủy quyền (Tổng cục đường bộ). Đây có thể

được coi là một trong những rào cản gây khó khăn đối với cơ quan QLNN trong quản lý dự án PPP đường bộ

- Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và các đơn vị được ủy quyền vừa là cơ quan QLNN, vừa là cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong nhiều trường hợp, các đơn vị và cán bộ QLNN chưa phân định rõ vai trò.

#### 5.4. Phối hợp

- Thực hiện phối hợp còn lỏng lẻo. Ban chỉ đạo về PPP và Tổ công tác liên ngành làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, còn trách nhiệm chính hầu hết được trao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Tuy nhiên bộ phận chịu trách nhiệm chính là Văn phòng PPP trực thuộc Cục Quản lý đấu thầu hoạt động theo mô hình văn phòng, khó đảm nhận tốt vai trò điều phối, tổ chức thực hiện và giám sát, đánh giá thực hiện chính sách.

**Câu 6. Ông/Bà có cho rằng hệ thống giám sát và đánh giá đối với dự án PPP đường bộ là phù hợp?**

#### 6.1. Chủ thể giám sát và đánh giá

- Có nhiều đơn vị giám sát và đánh giá: Kiểm toán Nhà nước, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Thanh tra Chính phủ v.v... và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Giám sát và đánh giá của cộng đồng chưa thể hiện vai trò .

#### 6.2. Hình thức giám sát và đánh giá

- Dự án PPP đường bộ được thực hiện trong thời gian dài, trong khi đó năng lực tài chính của nhà đầu tư tư nhân được giám sát và đánh giá chủ yếu ở giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư, giám sát năng lực tài chính của nhà đầu tư tư nhân trong giai đoạn thực hiện dự án ít được quan tâm, có thể xảy ra thay đổi lớn ảnh hưởng đến năng lực tài chính nhà đầu tư.

- Báo cáo giám sát và đánh giá nộp các quan kiểm soát còn chậm trễ, không đúng nội dung. Theo quy định, các chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải gửi báo cáo theo quý, theo 6 tháng và theo năm. Ở trung ương, Bộ Giao thông

vận tải đã có nhiều công văn gửi các tổng cục, cục, ban quản lý dự án trực thuộc bộ, Sở Giao thông vận tải địa phương, các công ty, các nhà đầu tư BOT, BTO, BT về việc nộp báo cáo định kỳ nhưng việc gửi báo cáo còn chậm và chưa đầy đủ, nhất là báo cáo của các Sở Giao thông vận tải.

### 6.3. Nội dung, tiêu chí giám sát và đánh giá

- Giám sát và đánh giá được quy định trong Nghị định số 113/2009/NĐ-CP.
- Nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi còn yếu như việc xác định các chỉ tiêu hiệu suất đầu tư, hiệu quả kinh tế, hiệu quả về tài chính, tổng mức đầu tư; xác định sai lưu lượng sử dụng công trình (Ví dụ Dự án xây dựng cầu Cỏ May).
- Các cơ quan giám sát chưa kiểm soát chặt chẽ nội dung đấu thầu, dẫn đến nhiều nhà đầu tư bỏ thầu với giá thấp, nếu trúng thầu không thể thực hiện được hoặc không đảm bảo chất lượng công trình.
- Chưa được quy định rõ ràng nội dung giám sát của các bên liên quan. Chủ yếu là giám sát của Nhà nước đối với nhà đầu tư, thiếu quy định giám sát của các bên đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
- Thiếu khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả dẫn đến hạn chế về nội dung, quy trình giám sát và đánh giá.

### 6.4. Quy trình giám sát và đánh giá

- Quy trình giám sát và đánh giá là công khai, đã được xác định xác định và thông báo trước đến các dự án PPP.

### **Câu 7. Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện định hướng phát triển dự án PPP đường bộ**

- Định hướng chiến lược phát triển dự án PPP đường bộ cần được xác định rõ ràng trong hệ thống kế hoạch Nhà nước: chiến lược, quy hoạch, kế hoạch giao thông vận tải và GTĐB.
- Cần xác lập hệ thống mục tiêu PPP dài hạn, rõ ràng về:
  - + Quy mô, chiều dài hạ tầng GTĐB
  - + Số vốn và nguồn vốn huy động đầu tư theo hình thức PPP

+ Số dự án và tốc độ phát triển dự án

- Cần tham vấn nhà đầu tư tư nhân trong quá trình xây dựng, điều chỉnh quy hoạch

**Câu 8. Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện chính sách, quy định đối với dự án PPP đường bộ**

- Bổ sung nội dung xúc tiến đầu tư tại Nghị định số 15/2005/NĐ-CP. Quy định trách nhiệm của các cơ quan QLNN trong xúc tiến đầu tư cho các dự án PPP, tăng cường phân cấp và phối hợp giữa các cơ quan.

- Thống nhất chức năng xúc tiến dự án PPP đường bộ ở cấp tỉnh/thành phố giao cho Sở Kế hoạch và đầu tư địa phương.

- Giảm thuế và các ưu đãi khác nên được xem xét kỹ lưỡng. Chỉ áp dụng khi nó đem lại lợi ích cho dự án, thu hút nhà đầu tư, tránh gánh nặng ngân sách nhà nước, đảm bảo tính bền vững của dự án.

- Áp dụng một số ưu đãi tài chính đối với dự án có khó khăn để đảm bảo khả thi tài chính cho dự án, tăng hấp dẫn nhà đầu tư

- Căn cứ vào Nghị định số 15/NĐ-CP về Đầu tư theo hình thức PPP, Bộ GTVT có Thông tư hướng dẫn riêng đối với các dự án PPP đường bộ, tạo căn cứ pháp lý đầy đủ và rõ ràng cho việc quản lý và thực hiện dự án PPP

- Xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trung ương và địa phương trong quản lý đất đai (trong thống kê đất, xác định địa giới hành chính, quy hoạch đất, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ; quản lý hệ thống thông tin về đất, định giá đất, cấp chứng nhận quyền sở hữu, quyền sử dụng đất, thu hồi đất...

- Thành lập và quản lý hệ thống thông tin tổng thể quốc gia về đất đai làm cơ sở cho việc ra quyết định đối với dự án PPP đường bộ.

- Có quy định về môi trường trong giai đoạn khai thác, vận hành công trình, đưa yếu tố môi trường vào tiêu chí lựa chọn nhà thầu trong giai đoạn vận hành.

- Nghiên cứu và ban hành Luật về PPP trên cơ sở Nghị định 15/2015/NĐ-CP để tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ cho đầu tư theo hình thức PPP.

**Câu 9. Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước với dự án PPP đường bộ**

- Cần tăng mức độ chuyên môn hóa, giảm kiêm nhiệm của cán bộ QLNN, chuyển dần từ kiêm nhiệm sang chuyên trách

- Tại Bộ GTVT, các đơn vị, bộ phận cần thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của mình về QLNN đối với dự án PPP đường bộ. Cần sớm chuyển giao toàn bộ 79 dự án PPP thuộc sự quản lý của Bộ GTVT cho Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP.

- Phân định rõ vai trò của Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và các đơn vị được ủy quyền với tư cách là cơ quan QLNN và tư cách là cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

**Câu 10. Ông/Bà có đề xuất gì nhằm hoàn thiện giám sát và đánh giá của nhà nước đối với dự án PPP đường bộ**

- Xây dựng được khung giám sát và đánh giá dựa trên kết quả: chuỗi kết quả; khung logic cho giám sát và đánh giá; quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ.

- Hoàn thiện quy trình giám sát và đánh giá dự án PPP đường bộ dựa trên kết quả.

- Tất cả các dự án PPP đường bộ cần có khung logic phục vụ cho quản lý, lập kế hoạch và giám sát, đánh giá dự án.

## PHỤ LỤC 4

**KẾT QUẢ XỬ LÝ ĐIỀU TRA DOANH NGHIỆP THAM GIA DỰ ÁN PPP TRONG  
XÂY DỰNG HẠ TẦNG GTĐB BẰNG PHẦN MỀM SPSS**

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Q2.2 Qua trình chuẩn bị dự án	2	5	3.66	.788
Q2.3 Qua trình lập, tham định, duyệt	2	5	3.98	.896
Q2.4 Qua trình lựa chọn nhà thầu	2	6	4.68	.954
Q2.5 Qua trình vận hành, khai thác dự án	2	6	3.76	1.183
Q2.6 Xúc tiến đầu tư dự án	2	6	3.79	.977
Q2.7 Tài chính dự án	1	4	2.21	.977
Q2.8 Đạt dài dự án	1	4	2.29	.948
Q2.9 Môi trường dự án	3	6	4.79	.577
Q2.10 Dự án góp phần phát triển GTĐB	2	5	3.48	1.036
Q2.11 Phân bổ rủi ro	1	5	3.68	.825
Q2.12 Von Nhà nước không bị lãng phí	1	6	3.77	.838
Q2.13 Dự án đạt mục tiêu tài chính	2	5	3.63	.854
Q2.14 Dự án đạt mục tiêu tiến độ	2	5	3.48	.901
Q2.15 Dự án đạt mục tiêu chất lượng	2	6	4.94	.807
Q2.16 Dự án đạt mục tiêu kinh tế, xã hội	3	6	4.53	.918
Q2.17 Dự án đạt mục tiêu chung	1	6	4.02	.665
Q2.18 Nâng lực các bên được nâng cao	2	6	4.66	.922
Q2.19 Dự án PPP đem lại giá trị KT cao	1	6	4.79	1.058
Q2.20 Dự án PPP đóng góp phát triển KTXH	1	6	4.34	1.070
Q3.1 Định hướng là nhất quán	2	6	4.76	.803
Q3.2 Định hướng góp phần nâng cao von	2	6	4.08	.708
Q3.3 Định hướng góp phần tăng số lượng nhà đầu tư	2	5	3.60	.712
Q3.4 Định hướng góp phần tăng dự án	3	5	3.94	.569
Q3.5 Định hướng góp phần nâng cao năng lực các bên	2	6	4.48	.919
Q3.6 Dự án thực hiện đúng định hướng	3	5	4.08	.581
Q3.7 Định hướng là đúng đắn, hợp lý	1	5	3.63	.834
Q3.8 Chính sách xúc tiến đầu tư là hợp lý	1	5	3.58	.841
Q3.9 Chính sách tài chính là hợp lý	1	5	3.35	.889
Q3.10 Chính sách đất đai là hợp lý	1	5	3.66	.848
Q3.11 Chính sách môi trường là hợp lý	2	6	4.66	.788
Q3.12 Doanh nghiệp nhận biết rõ về chính sách	3	6	4.81	.649
Q3.13 Doanh nghiệp vận dụng thương xuyên chính sách	2	6	3.98	.967
Q3.14 Quy định, thủ tục là thuận lợi	2	4	3.15	.507
Q3.15 Chính sách cân bằng lợi ích	1	5	3.98	.779
Q3.16 Chính sách ổn định lâu dài	1	5	3.31	1.049
Q3.17 Chính sách, quy định là phù hợp	1	5	3.87	.820
Q3.18 Mức độ chuyên môn hóa cao	1	5	3.37	.854

Q3.19 Co cau to chuc hop ly	1	6	3.65	.889
Q3.20 Chuc nang nhiem vu cac co quan la ro rang	2	6	4.05	.948
Q3.21 Phan cap QLNN hop ly	1	5	3.39	.894
Q3.22 Co quan QLNN phoi hop tot	1	6	3.42	.879
Q3.23 Nang luc can bo QLNN tot	1	6	3.85	.956
Q3.24 Bo may QLNN hop ly	1	6	3.63	.854
Q3.25 Hinh thuc giam sat danh gia phu hop	2	5	3.55	.823
Q3.26 Tan suat giam sat danh gia hop ly	2	6	3.76	.881
Q3.27 Noi dung, tieu chi giam sat danh gia dung dan	1	6	3.66	.974
Q3.28 Quy trinh giam sat danh gia minh bach	1	5	3.55	.862
Q3.29 Co quan giam sat danh gia phu hop	1	5	3.48	.784
Q3.30 Giam sat danh gia cua nha nuoc la tot	2	5	3.58	.714
Q4.1 Can xac dinh dinh huong chien luon	1	6	4.58	1.262
Q4.2 Can xay dung quy hoach nhac quan	1	6	4.23	1.078
Q4.3 Can xay dung ke hoach quoc gia	1	6	4.35	1.057
Q4.4 Co chinh sach xuc tien dau tu rieng	1	6	4.26	1.023
Q4.5 Bo sung quy dinh ve xuc tien dau tu tai Nghi dinh	1	6	4.29	.948
Q4.6 Quy dinh tai chinh can day du	2	6	4.34	.904
Q4.7 Uu dai tai chinh voi du an kho khan	2	6	4.42	.950
Q4.8 Co Thong tu huong dan du an PPP duong bo	1	6	4.40	.966
Q4.9 Dam bao quy dat sach cho du an	1	6	4.31	1.001
Q4.10 Co quy dinh moi truong giai doan van hanh	2	6	4.47	1.004
Q4.11 Tang cuong truyen thong ve moi truong	2	6	4.39	1.150
Q4.12 Tang chuyen mon hoa cua can bo QLNN	2	6	4.45	.986
Q4.13 Hoan thien chuc nang cua cac don vi	1	6	4.73	1.133
Q4.14 Phan dinh ro vai tro	2	6	4.39	1.046
Q4.15 Tang cuong phoi hop	2	6	4.35	1.057
Q4.16 Hoan thien chu the giam sat va danh gia	2	6	4.40	1.123
Q4.17 Hoan thien khung giam sat va danh gia	1	6	4.48	1.198
Q4.18 Hoan thien noi dung giam sat va danh gia	2	6	4.37	1.134

**Q2.7 Tai chinh du an**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	16	25.8	25.8	25.8
Rat khong dong y	25	40.3	40.3	66.1
Khong dong y	13	21.0	21.0	87.1
Dong y	8	12.9	12.9	100.0
Total	62	100.0	100.0	



**Q2.11 Phan bo rui ro**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
	Khong dong y	19	30.6	30.6	37.1
	Dong y	31	50.0	50.0	87.1
	Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q2.12 Von Nhà nước không bị lãng phí**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	2	3.2	3.2	4.8
	Khong dong y	17	27.4	27.4	32.3
	Dong y	33	53.2	53.2	85.5
	Rat dong y	8	12.9	12.9	98.4
	Hoan toan dong y	1	1.6	1.6	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q2.13 Du an dat muc tieu tai chinh**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
	Khong dong y	26	41.9	41.9	48.4
	Dong y	21	33.9	33.9	82.3
	Rat dong y	11	17.7	17.7	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q2.14 Du an dat muc tieu tien do**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	9	14.5	14.5	14.5
	Khong dong y	22	35.5	35.5	50.0
	Dong y	23	37.1	37.1	87.1
	Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q2.15 Du an dat muc tieu chat luong**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
	Dong y	7	11.3	11.3	17.7
	Rat dong y	39	62.9	62.9	80.6
	Hoan toan dong y	12	19.4	19.4	100.0

**Q2.13 Du an dat muc tieu tai chinh**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
Khong dong y	26	41.9	41.9	48.4
Dong y	21	33.9	33.9	82.3
Rat dong y	11	17.7	17.7	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q2.16 Du an dat muc tieu kinh te, xa hoi**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Khong dong y	9	14.5	14.5	14.5
Dong y	20	32.3	32.3	46.8
Rat dong y	24	38.7	38.7	85.5
Hoan toan dong y	9	14.5	14.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q2.17 Du an dat muc tieu chung**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	1	1.6	1.6	3.2
Khong dong y	3	4.8	4.8	8.1
Dong y	49	79.0	79.0	87.1
Rat dong y	7	11.3	11.3	98.4
Hoan toan dong y	1	1.6	1.6	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q2.18 Nang luc cac ben duoc nang cao**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Khong dong y	8	12.9	12.9	14.5
Dong y	10	16.1	16.1	30.6
Rat dong y	35	56.5	56.5	87.1
Hoan toan dong y	8	12.9	12.9	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q2.19 Du an PPP dem lai gia tri KT cao**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	2	3.2	3.2	4.8
	Khong dong y	4	6.5	6.5	11.3
	Dong y	8	12.9	12.9	24.2
	Rat dong y	34	54.8	54.8	79.0
	Hoan toan dong y	13	21.0	21.0	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q2.20 Du an PPP dong gop phat trien KTXH**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
	Khong dong y	6	9.7	9.7	16.1
	Dong y	23	37.1	37.1	53.2
	Rat dong y	22	35.5	35.5	88.7
	Hoan toan dong y	7	11.3	11.3	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.1 Dinh huong la nhac quan**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
	Dong y	14	22.6	22.6	29.0
	Rat dong y	36	58.1	58.1	87.1
	Hoan toan dong y	8	12.9	12.9	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.2 Dinh huong gop phan nang cao von**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Khong dong y	9	14.5	14.5	16.1
	Dong y	37	59.7	59.7	75.8
	Rat dong y	14	22.6	22.6	98.4
	Hoan toan dong y	1	1.6	1.6	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.3 Dinh huong gop phan tang so luong nha dau tu**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
Khong dong y	21	33.9	33.9	40.3
Dong y	33	53.2	53.2	93.5
Rat dong y	4	6.5	6.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.4 Dinh huong gop phan tang du an**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Khong dong y	12	19.4	19.4	19.4
Dong y	42	67.7	67.7	87.1
Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.5 Dinh huong gop phan nang cao nang luc cac ben**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	2	3.2	3.2	3.2
Khong dong y	8	12.9	12.9	16.1
Dong y	14	22.6	22.6	38.7
Rat dong y	34	54.8	54.8	93.5
Hoan toan dong y	4	6.5	6.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.6 Du an thuc hien dung dinh huong**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Khong dong y	8	12.9	12.9	12.9
Dong y	41	66.1	66.1	79.0
Rat dong y	13	21.0	21.0	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.7 Dinh huong la dung dan, hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
Khong dong y	22	35.5	35.5	41.9
Dong y	28	45.2	45.2	87.1
Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.8 Chinh sach xuc tien dau tu la hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	4	6.5	6.5	8.1
Khong dong y	22	35.5	35.5	43.5
Dong y	28	45.2	45.2	88.7
Rat dong y	7	11.3	11.3	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.9 Chinh sach tai chinh la hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	2	3.2	3.2	3.2
Rat khong dong y	7	11.3	11.3	14.5
Khong dong y	24	38.7	38.7	53.2
Dong y	25	40.3	40.3	93.5
Rat dong y	4	6.5	6.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.10 Chinh sach dat dai la hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
Khong dong y	21	33.9	33.9	40.3
Dong y	28	45.2	45.2	85.5
Rat dong y	9	14.5	14.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.11 Chinh sach moi truong la hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Khong dong y	4	6.5	6.5	8.1
Dong y	15	24.2	24.2	32.3
Rat dong y	37	59.7	59.7	91.9
Hoan toan dong y	5	8.1	8.1	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.12 Doanh nghiep nhan biet ro ve chinh sach**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Khong dong y	1	1.6	1.6	1.6

Dong y	17	27.4	27.4	29.0
Rat dong y	37	59.7	59.7	88.7
Hoan toan dong y	7	11.3	11.3	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.13 Doanh nghiệp van dung thuong xuyen chinh sach**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
Khong dong y	13	21.0	21.0	27.4
Dong y	29	46.8	46.8	74.2
Rat dong y	12	19.4	19.4	93.5
Hoan toan dong y	4	6.5	6.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.14 Quy dinh, thu tuc la thuan loi**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
Khong dong y	45	72.6	72.6	79.0
Dong y	13	21.0	21.0	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.15 Chinh sach can bang loi ich**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	2	3.2	3.2	4.8
Khong dong y	7	11.3	11.3	16.1
Dong y	39	62.9	62.9	79.0
Rat dong y	13	21.0	21.0	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.16 Chinh sach on dinh lau dai**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	3	4.8	4.8	4.8
Rat khong dong y	10	16.1	16.1	21.0
Khong dong y	22	35.5	35.5	56.5
Dong y	19	30.6	30.6	87.1
Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.17 Chinh sach, quy dinh la phu hop**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5

Khong dong y	10	16.1	16.1	22.6
Dong y	37	59.7	59.7	82.3
Rat dong y	11	17.7	17.7	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.18 Muc do chuyen mon hoa cao**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	7	11.3	11.3	12.9
Khong dong y	27	43.5	43.5	56.5
Dong y	22	35.5	35.5	91.9
Rat dong y	5	8.1	8.1	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.19 Co cau to chuc hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Rat khong dong y	2	3.2	3.2	4.8
Khong dong y	25	40.3	40.3	45.2
Dong y	26	41.9	41.9	87.1
Rat dong y	6	9.7	9.7	96.8
Hoan toan dong y	2	3.2	3.2	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.20 Chuc nang nhiem vu cac co quan la ro rang**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Rat khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
Khong dong y	17	27.4	27.4	29.0
Dong y	28	45.2	45.2	74.2
Rat dong y	10	16.1	16.1	90.3
Hoan toan dong y	6	9.7	9.7	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.21 Phan cap QLNN hop ly**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	2	3.2	3.2	3.2
Rat khong dong y	7	11.3	11.3	14.5
Khong dong y	22	35.5	35.5	50.0
Dong y	27	43.5	43.5	93.5
Rat dong y	4	6.5	6.5	100.0
Total	62	100.0	100.0	

**Q3.22 Co quan QLNN phoi hop tot**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Hoan toan khong dong y	2	3.2	3.2	3.2

	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	9.7
	Khong dong y	27	43.5	43.5	53.2
	Dong y	25	40.3	40.3	93.5
	Rat dong y	3	4.8	4.8	98.4
	Hoan toan dong y	1	1.6	1.6	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.23 Nang luc can bo QLNN tot**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	3	4.8	4.8	6.5
	Khong dong y	16	25.8	25.8	32.3
	Dong y	28	45.2	45.2	77.4
	Rat dong y	12	19.4	19.4	96.8
	Hoan toan dong y	2	3.2	3.2	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.24 Bo may QLNN hop ly**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	2	3.2	3.2	4.8
	Khong dong y	25	40.3	40.3	45.2
	Dong y	26	41.9	41.9	87.1
	Rat dong y	7	11.3	11.3	98.4
	Hoan toan dong y	1	1.6	1.6	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.25 Hinh thuc giam sat danh gia phu hop**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
	Khong dong y	29	46.8	46.8	53.2
	Dong y	20	32.3	32.3	85.5
	Rat dong y	9	14.5	14.5	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.26 Tan suat giam sat danh gia hop ly**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
	Khong dong y	19	30.6	30.6	37.1
	Dong y	29	46.8	46.8	83.9
	Rat dong y	8	12.9	12.9	96.8
	Hoan toan dong y	2	3.2	3.2	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.27 Noi dung, tieu chi giam sat danh gia dung dan**



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	2	3.2	3.2	3.2
	Rat khong dong y	3	4.8	4.8	8.1
	Khong dong y	20	32.3	32.3	40.3
	Dong y	28	45.2	45.2	85.5
	Rat dong y	7	11.3	11.3	96.8
	Hoan toan dong y	2	3.2	3.2	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.28 Quy trình giam sat danh gia minh bach**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	8.1
	Khong dong y	25	40.3	40.3	48.4
	Dong y	24	38.7	38.7	87.1
	Rat dong y	8	12.9	12.9	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.29 Co quan giam sat danh gia phu hop**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hoan toan khong dong y	1	1.6	1.6	1.6
	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	8.1
	Khong dong y	25	40.3	40.3	48.4
	Dong y	28	45.2	45.2	93.5
	Rat dong y	4	6.5	6.5	100.0
	Total	62	100.0	100.0	

**Q3.30 Giam sat danh gia cua nha nuoc la tot**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Rat khong dong y	4	6.5	6.5	6.5
	Khong dong y	22	35.5	35.5	41.9
	Dong y	32	51.6	51.6	93.5
	Rat dong y	4	6.5	6.5	100.0
	Total	62	100.0	100.0	