

Giải pháp hoàn thiện quản lý dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức BOT trong giai đoạn thi công xây dựng

■ TS. PHẠM PHÚ CƯỜNG

Phân hiệu tại TP. Hồ Chí Minh, Trường Đại học Giao thông vận tải

TÓM TẮT: Bài báo phân tích đặc điểm và các nhân tố ảnh hưởng đến quá trình triển khai thi công đối với các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức hợp đồng BOT. Phân tích điển hình đối với dự án đầu tư cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận giai đoạn 1 được sử dụng như một ví dụ điển hình để phân tích sâu hơn. Từ đó, bài báo đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý dự án trong giai đoạn thi công xây dựng.

TỪ KHÓA: Hợp đồng BOT, quản lý dự án, giai đoạn thi công.

ABSTRACT: The article aims to analyze the characteristics and factors affecting the construction process of road traffic infrastructure projects under the Build-Operation-Transfer (BOT) contract. In this study, the Trung Luong - My Thuan Expressway stage 1 project was utilized as a case study for more insight analyzing the above-mentioned issues. From there, the article proposes solutions to improve the effectiveness of project management in the construction stage.

KEYWORDS: BOT contract, management project, construction stage.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đầu tư xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo mô hình đối tác công - tư (PPP), trong đó có hình thức hợp đồng BOT đã phát huy hiệu quả, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, giảm áp lực nợ công, đảm bảo an ninh - quốc phòng, giảm ùn tắc, TNGT và trực tiếp làm tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn cũng cho thấy việc đầu tư theo hình thức BOT cũng bộc lộ không ít bất cập, hạn chế, kết quả thu hút vốn và chất lượng các dự án đầu tư chưa đạt như kỳ vọng, hiệu quả đầu tư thấp...

Theo đánh giá của các chuyên gia và các nhà đầu tư, trong quá trình triển khai thực hiện dự án, cụ thể là giai đoạn thi công, nhiều dự án BOT gặp không ít vướng mắc

về cơ chế, chính sách; năng lực nhà đầu tư, năng lực tư vấn, nhà thầu thi công; điều kiện tự nhiên dẫn đến khi triển khai thi công mới phát sinh các vấn đề cần giải quyết, trong đó có xác định và phân bổ rủi ro, đàm phán hợp đồng dự án, việc huy động vốn của nhà đầu tư không đáp ứng tiến độ dẫn đến tiến độ thi công chậm, phát sinh vốn đầu tư, hiệu quả đầu tư kém. Do vậy, cần phải có giải pháp khắc phục những tồn tại vướng mắc này.

2. NỘI DUNG

2.1. Đặc điểm của hình thức hợp đồng BOT

Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT) là hợp đồng mà nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP được nhượng quyền để xây dựng, kinh doanh, vận hành công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng trong thời hạn nhất định. Hết thời hạn, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó cho Nhà nước" [1].

- *Về cơ sở pháp lý:* Hoạt động đầu tư hay việc đầu tư vốn để kinh doanh được tiến hành trên cơ sở hợp đồng ký kết giữa nhà đầu tư với Nhà nước (các cơ quan nhà nước có thẩm quyền). Nhà đầu tư trực tiếp tiến hành hoạt động đầu tư kinh doanh với tư cách pháp lý của mình phù hợp với nội dung thỏa thuận trong hợp đồng.

- *Về chủ thể ký kết hợp đồng:* Chủ thể tham gia đàm phán và ký kết hợp đồng dự án bao gồm một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam (các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh hoặc các cơ quan trực thuộc của các cơ quan này được ủy quyền ký kết hợp đồng dự án) và một bên là nhà đầu tư.

Nét đặc thù về mặt chủ thể của hợp đồng BOT chính là sự tham gia của Nhà nước thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền của mình với tư cách là cơ quan công quyền và là một chủ thể kinh tế có địa vị pháp lý bình đẳng như nhà đầu tư.

- *Về đối tượng, nội dung của hợp đồng:* Đối tượng của hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT có thể là xây dựng, vận hành công trình kết cấu hạ tầng mới hoặc mở rộng, cải tạo, hiện đại hóa và vận hành, quản lý các công trình hiện có được Chính phủ khuyến khích thực hiện bao gồm: quốc lộ, đường liên tỉnh, đường sắt, sân bay...

- *Về phương thức thực hiện hợp đồng dự án:* Sau khi ký kết hợp đồng, nhà đầu tư bỏ vốn để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng mới hay cải tạo, nâng cấp các công trình hiện có. Trong quá trình thực hiện dự án đầu tư này, nhà

đầu tư phải thành lập công ty BOT (hay là doanh nghiệp dự án) theo quy định của pháp luật để tổ chức quản lý, kinh doanh dự án. Với việc thành lập doanh nghiệp dự án giúp nâng cao trách nhiệm của các bên trong quá trình thực hiện hợp đồng dự án đảm bảo cho dự án đầu tư sẽ mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội nhất định.

- Về thời điểm chuyển giao quyền sở hữu: Thời điểm chuyển giao quyền sở hữu công trình gắn liền với quyền quản lý, vận hành, khai thác của nhà đầu tư cho Nhà nước và phương thức thanh toán đền bù của Nhà nước cho nhà đầu tư.

2.2. Các nhân tố ảnh hưởng đến việc triển khai thi công theo hợp đồng BOT

2.2.1. Năng lực của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án

- Năng lực và kinh nghiệm quản lý thực hiện các dự án BOT: Trong quá trình thi công, năng lực và kinh nghiệm của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP trong việc tổ chức quản lý điều hành sẽ ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng, giá thành công trình, dự án. Nếu nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án có kinh nghiệm và năng lực tốt trong tổ chức quản lý sẽ hạn chế được những sai sót trong quá trình thực hiện, tránh được những sự cố kỹ thuật, những phát sinh chi phí không cần thiết.

- Năng lực về tài chính, khả năng đảm bảo vốn cho việc triển khai thực hiện dự án: Năng lực tài chính của nhà đầu tư BOT có vai trò quan trọng, then chốt ảnh hưởng tới tiến độ thực hiện dự án. Đối với dự án quy mô càng lớn, cần một lượng vốn càng lớn, khi đó doanh nghiệp dự án sử dụng nhiều nguồn vốn khác nhau ngoài nguồn vốn chủ sở hữu theo quy định. Ngoài ra, khả năng huy động vốn để thanh toán cho nhà thầu theo tiến độ thực hiện hợp đồng sẽ ảnh hưởng đến tiến độ thi công. Thực tế cho thấy, tổng nguồn vốn trong hồ sơ yêu cầu của nhà đầu tư không đủ đáp ứng thực hiện dự án, cam kết tín dụng của ngân hàng thương mại chưa phù hợp với quy định.

- Công tác tổ chức lựa chọn nhà thầu thi công: Công tác lựa chọn nhà thầu thi công có năng lực tốt đáp ứng đầy đủ các yêu cầu theo hồ sơ mời thầu sẽ đảm bảo cho việc thi công công trình đảm bảo chất lượng, tiến độ.

2.2.2. Năng lực của đơn vị tư vấn

Tư vấn khảo sát thiết kế và tư vấn giám sát là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng, tiến độ, chi phí của dự án đầu tư xây dựng công trình. Năng lực, kinh nghiệm và phẩm chất, tư cách nghề nghiệp của tư vấn có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng, tiến độ và chi phí thực hiện dự án.

2.2.3. Năng lực của nhà thầu thi công

Trong quá trình thi công, năng lực và kinh nghiệm của nhà thầu trong việc tổ chức quản lý điều hành ảnh hưởng lớn đến tiến độ thi công, chất lượng công trình và chi phí của chủ đầu tư. Nếu nhà thầu có năng lực và kinh nghiệm tốt trong thi công và quản lý sẽ hạn chế được sự sai sót trong quá trình thi công tránh phát sinh các công việc và khối lượng mới..., điều này dẫn tới từng hạng mục công việc sẽ được thi công theo đúng tiến độ đặt ra, đồng thời chất lượng công trình và giảm chi phí phát sinh không cần thiết.

2.2.4. Các nhân tố khách quan

- Tác động của môi trường kinh tế - văn hóa - xã hội: Các dự án xây dựng giao thông, trong đó có các dự án BOT, có đặc điểm xây dựng trải dài theo tuyến qua nhiều địa phương và thời gian xây dựng thường kéo dài, trực tiếp tiếp xúc với các yếu tố văn hóa, lối sống của người dân địa phương, phong tục tập quán, trình độ nhận thức khác nhau nên ảnh hưởng đến công tác QLDA. Những thay đổi trong môi trường dân số sẽ tác động đến các chính sách của xã hội và xu hướng đầu tư mở rộng, nâng cấp cơ sở hạ tầng giao thông...

- Tác động của môi trường tự nhiên: Điều kiện tự nhiên bao gồm vị trí địa lý, khí hậu cảnh quan thiên nhiên, đất đai, sông biển, các nguồn tài nguyên khoáng sản, môi trường nước, không khí. Đặc điểm công trình giao thông là thi công kéo dài qua nhiều địa phương khác nhau, nơi có nhiều địa hình địa thế khó khăn phức tạp, đặt biệt trong điều kiện biến đổi khí hậu. Các yếu tố này có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc triển khai dự án.

2.3. Phân tích điển hình đối với Dự án Cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận giai đoạn I theo hình thức hợp đồng BOT

2.3.1. Quy mô chính thức của dự án

Theo các Quyết định số 4145/QĐ-BGTVT ngày 31/10/2014; Quyết định số 1700/QĐ-BGTVT ngày 15/6/2017 của Bộ GTVT và Quyết định số 2463/QĐ-UBND ngày 02/8/2019 của UBND tỉnh Tiền Giang [4]:

* Phạm vi tuyến:

- Điểm đầu tại nút giao Thân Cửu Nghĩa (nối tiếp đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương);

- Điểm cuối tuyến chính tại nút giao với QL30: lý trình km101+126;

- Chiều dài tuyến chính sau khi điều chỉnh 51,506 km (nhằm kết nối phù hợp với dự án xây dựng cầu Mỹ Thuận 2 đã được Bộ GTVT phê duyệt tại Quyết định số 2199/QĐ-BGTVT ngày 10/10/2018).

2.3.2. Tổng mức đầu tư điều chỉnh và cơ cấu nguồn vốn

* Tổng mức đầu tư của dự án: 12.668 tỷ đồng (Mười hai nghìn sáu trăm sáu mươi tám tỷ đồng).

TT	Hạng mục công trình	Chi phí (tỷ đồng)
1	Chi phí xây dựng, thiết bị	7.946
2	Chi phí GPMB (tạm tính)	1.776
3	Chi phí QLDA + Tư vấn + Chi phí khác	954
4	Chi phí dự phòng	1.188
5	Lãi vay trong thời gian thi công (tạm tính)	804
	Tổng mức đầu tư	12.668

Tổng mức đầu tư dự án thành phần GPMB và TĐC cập nhật trên cơ sở văn bản số 246/BQLDA-ĐHDA ngày

24/7/2019 của Ban QLDA Đầu tư xây dựng công trình giao thông tỉnh Tiền Giang và chi phí GPMB của các hạng mục bổ sung theo văn bản số 2322/UBND-KTTC ngày 03/6/2019 của UBND tỉnh Tiền Giang do đơn vị tư vấn lập.

*** Cơ cấu nguồn vốn đầu tư:**

Tổng vốn đầu tư: 12.668 tỷ đồng, trong đó bao gồm:

- Nguồn vốn BOT: 10.482 tỷ đồng;

- Nguồn vốn Nhà nước hỗ trợ dự án: 2.186 tỷ đồng, được

bổ trí giải ngân theo kế hoạch vốn ngân sách nhà nước.

*** Phương án huy động vốn, tiến độ giải ngân:**

- Phương án huy động:

+ Đối với vốn chủ sở hữu và vốn vay: Nhà đầu tư huy động vốn chủ sở hữu, vốn huy động hợp pháp khác và vốn vay tín dụng ngân hàng để thực hiện đầu tư xây dựng dự án; được hoàn vốn thông qua thu phí.

+ Đối với nguồn vốn Nhà nước hỗ trợ thực hiện dự án: Theo kế hoạch, vốn được Chính phủ giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền là UBND tỉnh Tiền Giang.

- Tiến độ giải ngân: Theo phương án tài chính của dự án.

2.3.3. Thực trạng công tác triển khai dự án thông qua các mốc thời gian điều chỉnh dự án, thay đổi cơ quan quản lý, nhà đầu tư

*** Mốc thời gian điều chỉnh dự án:**

- Theo kế hoạch:

+ Khởi công: Khoảng từ tháng 12/2014 đến quý I/2015;

+ Hoàn thành:

Theo QĐ số 4145/QĐ-BGTVT ngày 31/10/2014: năm 2018.

Theo QĐ số 1700/QĐ-BGTVT ngày 15/6/2017: quý II/2020.

Theo QĐ số 2463/QĐ-UBND tỉnh Tiền Giang ngày 02/8/2019: quý II/ 2021.

+ Thực tế: Khởi công tháng 9/2015; ngày hoàn thành: đang triển khai thực hiện dự án.

*** Thay đổi cơ quan quản lý:**

- Trước ngày 22/3/2019 là Bộ GTVT; đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Tổng công ty ĐTPT & QLDA Hạ tầng giao thông Cửu Long;

- Từ ngày 22/3/2019 đến nay là UBND tỉnh Tiền Giang; đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Ban QLDA Đầu tư xây dựng công trình dân dụng và công nghiệp tỉnh Tiền Giang.

*** Thay đổi nhà đầu tư dự án:**

- Trước ngày 12/6/2019: Liên danh Công ty TNHH SX TM DV Yên Khánh - Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng Tuấn Lộc - Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng B.M.T - Công ty TNHH Tập đoàn Thăng Lợi - Công ty Cổ phần Hoàng An - Công ty Cổ phần Đầu tư cầu đường CII;

- Sau ngày 12/6/2019: Liên danh Công ty Cổ phần Đầu tư cầu đường CII - Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng Tuấn Lộc - Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng BMT.

2.3.4. Một số nguyên nhân tác động đến quá trình triển khai dự án

Qua số liệu thống kê có thể thấy, việc triển khai dự án gặp không ít khó khăn dẫn đến thời gian triển khai thi công, thay đổi cơ quan quản lý dự án, thay đổi nhà đầu tư

làm cho dự án chậm tiến độ, phát sinh chi phí đầu tư... ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế - xã hội, có thể kể đến một số nguyên nhân chủ quan, khách quan sau:

- Vướng mắc về việc huy động vốn vay: Liên doanh các nhà đầu tư gặp khó khăn trong hợp đồng vay vốn tại các ngân hàng: Theo qui định của Thông tư 75/2017/TT-BTC, lãi suất vay vốn áp dụng cho dự án thấp hơn lãi suất vay thực tế của các ngân hàng thương mại khoảng 4% (lãi suất tính theo Thông tư 75/2017/TT-BTC khoảng 6,77%; lãi suất vay thực tế 10,83%). Trong quá trình tổ chức thẩm định để cấp khoản vay cho dự án, các ngân hàng đã đánh giá mức lãi suất vay vốn như vậy không phù hợp và dự án không có khả năng hoàn vốn. Do đó, công tác ký kết hợp đồng và giải ngân vốn vay tín dụng đến đầu năm 2020 mới được tháo gỡ, gây ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

- Thay đổi, điều chỉnh thiết kế trong quá trình triển khai thi công làm ảnh hưởng đến tiến độ, chi phí thi công.

- Năng lực nhà thầu thi công chưa đáp ứng yêu cầu: Công tác tổ chức thi công, phương án sử dụng vật tư, cung cấp vật tư chưa đảm bảo. Dự án gặp khó khăn về nguồn vật liệu, cự ly vận chuyển xa hàng trăm km ảnh hưởng đến tiến độ thi công.

- Thời gian qua, các kênh rạch bị đóng do hạn, xâm nhập mặn ảnh hưởng đến tiến độ cung cấp vật tư cho thi công. Dịch Covid-19 kéo dài ảnh hưởng đến kinh tế, cuộc sống của các cán bộ, công nhân viên tham gia thực hiện dự án.

2.4. Đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý thực hiện dự án theo hình thức hợp đồng BOT trong giai đoạn thi công

- **Nâng cao chất lượng công tác đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư:** Lựa chọn đúng nhà đầu tư có năng lực sẽ giảm thiểu các rủi ro về tài chính. Do vậy, cần có các quy định đánh giá để lựa chọn nhà đầu tư phù hợp, bao gồm:

+ Đưa các tiêu chí đánh giá về kinh nghiệm quản lý dự án theo hình thức hợp đồng BOT;

+ Bổ sung tiêu chí đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư, xác định lợi nhuận của nhà đầu tư phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm dự án, làm cơ sở đàm phán hợp đồng với nhà đầu tư để bảo đảm cho việc quản lý, kiểm tra và kiểm soát;

+ Kiến nghị chỉ tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thiết kế, dự toán để đảm bảo quản lý tốt, chặt chẽ chất lượng cũng như chi phí đầu tư xây dựng công trình;

- **Nâng cao năng lực nhà thầu thi công xây dựng:** Cần kiểm tra, giám sát nhà đầu tư trong công tác lựa chọn nhà thầu, đảm bảo tính công bằng và minh bạch trong việc tổ chức lựa chọn nhà thầu trúng thầu.

- **Hoàn thiện nội dung hợp đồng BOT:** Cần có quy định về nội dung hợp đồng, phương án tài chính, quy định rõ về phương án góp vốn và tiến độ huy động vốn đối với các thành viên liên doanh của doanh nghiệp dự án.

3. KẾT LUẬN

Việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư xây dựng hệ

thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo mô hình đối tác công - tư (PPP), trong đó có hình thức hợp đồng BOT đã mang lại những lợi ích nhất định. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện dự án (chủ yếu là giai đoạn thi công xây dựng) còn gặp nhiều khó khăn vướng mắc, do vậy cần có các giải pháp hoàn thiện công tác quản lý dự án cho phù hợp.

Tài liệu tham khảo

[1]. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 ngày 18 tháng 6 năm 2020.

[2]. Quyết định số 4145/QĐ-BGTVT ngày 31/10/2014 về việc duyệt dự án đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận giai đoạn 1 theo hình thức hợp đồng BOT.

[3]. Quyết định số 1700/QĐ-BGTVT ngày 15/6/2017 về việc phê duyệt điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận, giai đoạn 1 theo hình thức hợp đồng BOT.

[4]. Quyết định số 2463/QĐ-UBND tỉnh Tiền Giang ngày 02/8/2019 về việc phê duyệt điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án Đầu tư xây dựng đường cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận, giai đoạn 1 theo hình thức hợp đồng BOT.

[5]. Design and construction risks in BOT type mega transportation projects, Aladag, H., and Isik, Z (2019), *Engineering Construction and Architectural Management*, pp.2223-2242.

Ngày nhận bài: 27/4/2021

Ngày chấp nhận đăng: 19/5/2021

Người phản biện: TS. Lê Đình Thực

TS. Vương Thị Thùy Dương