

# THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM

● PHẠM QUỐC TRƯỜNG

## TÓM TẮT:

Hình thức đối tác công tư (PPP) đang bắt đầu phổ biến tại Việt Nam. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước đối với dự án theo hình thức này còn nhiều bất cập và hạn chế, để quản lý nhà nước nâng cao được vai trò, trách nhiệm và hiệu quả hơn, chúng ta phải nhìn nhận từ bản chất của dự án, từ đó mới có thể quản lý được một cách hiệu quả nhất. Do đó, bài viết tập trung phân tích những tác động và nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước. Từ đó đưa ra một số gợi ý để phát triển cụ thể hoàn thiện chính sách trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Đối tác công tư, quản lý nhà nước, dự án, chính sách quản lý.

## 1. Thực trạng một số dự án theo hình thức PPP

Phát triển một dự án PPP là một nhiệm vụ phức tạp đòi hỏi các kỹ năng có tính chất đa dạng, trong số đó thường không được yêu cầu cho các dự án khu vực công truyền thống. Sự thành công của các dự án PPP phụ thuộc vào một khu vực công mạnh mẽ có khả năng xác định, phát triển, đàm phán, mua sắm và quản lý các dự án phù hợp thông qua một quy trình minh bạch. Tuy nhiên, kiến thức và các kỹ năng cần thiết được yêu cầu trong phát triển tài chính và quản lý các dự án PPP thường thiếu trong khu vực công.

Quá trình phát triển của hình thức PPP ở Việt Nam có mối quan hệ chặt chẽ với nền kinh tế chuyển đổi. Năm 1986, chính sách đổi mới đã

được Đại hội Đảng lần thứ VI đưa ra. Một trong những chiến lược của chính sách này là cho phép sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng theo một chương trình PPP, được thể hiện dưới Nghị định số 87-CP ban hành ngày 23/11/1993 (về BOT).

Về hạ tầng khu đô thị: Khu đô thị mới Phú Mỹ Hưng được bắt đầu khởi công xây dựng từ năm 1996, hiện nay đã được biết đến như một hình mẫu thành công về quá trình phát triển đô thị, cả trên bình diện quy hoạch, kiến trúc đô thị cũng như trong quản lý, kinh doanh bất động sản. Hơn 20 năm trước, dự án BT kết hợp BOT xây dựng đường Nguyễn Văn Linh và phát triển Khu đô thị Phú Mỹ Hưng tại TP. Hồ Chí Minh đã thành công, do nó gần được trách nhiệm nhà đầu tư từ

nhân Có nghĩa đường Nguyễn Văn Linh phải thành công, Khu đô thị Phú Mỹ Hưng mới phát triển được, đất đai ở Phú Mỹ Hưng mới có giá.

Tổng kết về khu đô thị Phú Mỹ Hưng, các chuyên gia trong lĩnh vực xây dựng, kiến trúc, quy hoạch cho rằng, những người thực hiện đã khai phá một "vùng đất đầm lầy bị lãng quên" thành một khu đô thị hướng ra biển, cũng như tạo dựng mô hình đô thị văn minh, hệ thống dịch vụ hạ tầng và kỹ năng tổ chức quản lý đô thị hiện đại... Do đó, tại TP. Hồ Chí Minh, Phú Mỹ Hưng được coi là khu đô thị tiêu biểu của 20 năm đổi mới. Đó là kết quả của quy hoạch phát triển bền vững và đúng hướng.

Các dự án BOT điện tại Việt Nam như Nghi Sơn 2, Văn Phong 1 và Vũng Áng 2 được nhiều nhà đầu tư Nhật Bản quan tâm đầu tư. Ngoài ra, Tổng cục Năng lượng đang được Bộ Công Thương giao quản lý và triển khai đàm phán 17 dự án BOT nguồn nhiệt điện khác với tổng công suất khoảng 23 000MW. Điều đó cho thấy sự cam kết của Chính phủ về đầu tư thật sự để các nhà đầu tư yên tâm, đáp ứng an ninh năng lượng quốc gia và giảm chi tiêu ngân sách.

Trong lĩnh vực hạ tầng giao thông từ giai đoạn 1997 - 2007 chỉ có những dự án quy mô nhỏ, như: Cầu Cỏ May trên QL51, Bà Rịa - Vũng Tàu tổng mức đầu tư (TMDT) 120 tỷ đồng; cầu Yên Lệnh nằm trên QL38 thuộc địa phận hai tỉnh Hà Nam - Hưng Yên (TMDT trên 300 tỷ đồng, gồm phần BOT có giá trị 159 tỷ đồng, còn lại ngân sách Nhà nước hỗ trợ). Những năm gần đây, giai đoạn từ 2011 - 2015 là sự bùng nổ về đầu tư dưới hình thức hợp đồng BOT trong lĩnh vực giao thông, góp phần rất lớn thực hiện chủ trương xã hội hóa đầu tư nhằm tiếp tục phát triển kết cấu hạ tầng giao thông trong bối cảnh ngân sách nhà nước còn nhiều hạn chế. Tuy nhiên, đi kèm với làn sóng đầu tư đó là một loạt các trạm thu phí BOT mọc lên dày đặc, nhiều trạm BOT bị người dân và cộng đồng phản ứng, thậm chí là rất gay gắt. Tại sao lại có hiện tượng này? Công tác quản lý nhà nước (QLNN) đã thực hiện như thế nào?

Theo quy định hiện nay, các cơ quan được giao chuẩn bị dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người có thẩm quyền quyết định đầu tư, cơ quan cấp giấy chứng nhận đầu tư/chứng nhận đăng ký đầu tư, cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư công

tổ chức thực hiện kiểm tra, giám sát và đánh giá đầu tư đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư theo quy định tại Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30/9/2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư.

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

Theo số liệu của Bộ Giao thông Vận tải, trong số 45 dự án BOT giao thông đã hoàn thành và đi vào khai thác giai đoạn từ năm 2000 - tháng 6/2016, số vốn mà các dự án đã vay tại ngân hàng là 94.106 tỷ đồng, chiếm 85,3% tổng mức đầu tư. Ta thấy phần lớn các dự án BOT giao thông được khởi công trong những năm qua chủ yếu là tiền vay từ ngân hàng. Rõ ràng nguồn vốn chính của các dự án BOT thời gian qua thực chất là ngân hàng đứng sau rót vào. Và điều này đã được các chuyên gia cảnh báo là tiềm ẩn nhiều rủi ro, đặc biệt là khi các dự án được phát triển ở at sẽ dẫn đến tình trạng bong bóng giống như bất động sản trước đây. Nhất là trong bối cảnh các trạm thu phí đã dày đặc và nhiều tuyến đường mới được nâng cấp, mở rộng. Như vậy, mặc dù tham gia với tư cách nhà đầu tư nhưng thực chất, nhà đầu tư chỉ có nguồn vốn từ cơ rất khiêm tốn, việc các chủ đầu tư BOT phụ thuộc quá nhiều vào nguồn vốn vay ngân hàng được đánh giá là tiềm ẩn rất nhiều rủi ro. (Bảng 1).

Theo báo cáo của tổng Kiểm toán Nhà nước (KTNN), về công tác năm 2017 cho biết, tính đến ngày 30/9/2017, tổng hợp sơ bộ kết quả xử lý tài chính của 108 dự thảo báo cáo kiểm toán là 22.954 tỷ đồng. Riêng về công tác quản lý đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP của Bộ Giao thông Vận tải, qua kiểm toán 22 dự án, Kiểm toán Nhà nước kiến nghị giảm thời gian thu phí 62 năm 8 tháng, tương ứng giảm doanh thu 22.237,6 tỷ đồng.

Bảng 1. Cơ cấu vốn một số dự án BOT giao thông điển hình đã hoàn thành và đưa vào khai thác trong giai đoạn 2000-2016

STT	Tên dự án	Tỷ trọng vốn BOT/ Tổng mức đầu tư (%)	Tỷ trọng vốn CSH/ Tổng mức đầu tư (%)	Tỷ trọng vốn vay/ Tổng mức đầu tư (%)	Thời gian hoàn vốn (năm)
01	QL1 đoạn tránh TP Thanh Hóa	84,3	12,6	71,4	31
02	QL1 đoạn Nam Bến Thủy, TP. Hà Tĩnh	97,1	12,8	84,2	19
03	QL1 Km1212+400-Km1265 tỉnh Bình Định - Phú Yên	100,0	13,6	86,4	22
04	QL51 Km0+900-Km73+600	100,0	11,9	89,1	20
05	Cầu Rạch Miễu	39,8	6,0	33,8	18
06	QL18 đoạn Ưông Bí - Hà Long	61,0	9,4	51,6	22
07	QL1 đoạn tránh TP. Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai	100,0	15,0	85,0	22
08	Tăng cường mặt đường đoạn Phan Thiết - Biên Hòa	100,0	13,6	86,4	22
09	QL1 đoạn Nghi Sơn (Thanh Hóa) - Cầu Giát (Nghệ An)	95,5	11,6	83,9	20
10	Cầu Đồng Nai mới và tuyến 2 đầu cầu	100,0	15,0	85,0	18
11	QL1 Km597+549 - Km605, Km617 - Km 641 Quảng Bình	100,0	13,8	86,2	21
12	QL14 đoạn từ Pleiku-Cầu 110 (Km152-Km607+850)	100,0	14,2	85,8	20
13	QL1 Km791+500 - Km848+875 tỉnh Thừa Thiên Huế	100,0	13,4	86,6	22
14	QL1 Km947 - Km987 tỉnh Quảng Nam	81,3	12,2	69,1	23
15	Cầu Mỹ Lợi (KM34-826) QL50	100,0	15,0	85,0	28
16	QL1 Km1642 - Km1692 tỉnh Bình Thuận	100,0	12,9	87,1	21
17	QL1 Km1374+525 - Km 1392 và Km1405 - Km1425 tỉnh Khánh Hòa	100,0	12,8	87,2	21
18	Cầu Việt Trì	100,0	14,0	86,0	18
19	Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng	100,0	10,2	89,8	30
20	QL1 đoạn Km1063+877 - Km1092 + 577 tỉnh Quảng Ngãi	100,0	13,5	96,5	21

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải

KTNN cũng chỉ rõ, nhiều dự án giao cho nhà đầu tư thực hiện từ khâu thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế dự toán và tự lựa chọn các đơn vị tư vấn thiết kế, thi công, giám sát dẫn đến có thể không đảm bảo tính khách quan. Công tác quản lý, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được thực hiện thường xuyên, đầy đủ theo chức năng, nhiệm vụ được giao dẫn đến dễ xảy ra sai sót ở tất cả các khâu, gây thất thoát trong quá trình thi công thực hiện dự án.

Qua hiện tượng trên cho thấy các cơ quan QLNN còn rất ít kinh nghiệm trong thực hiện dự án PPP, đặc biệt là trong vấn đề chủ động lập dự án, tìm kiếm nhà đầu tư đủ năng lực tài chính và kinh nghiệm, xác định và phân bổ rủi ro, đàm phán hợp đồng, năng lực quản trị dự án, cơ chế quản lý và vận hành dự án PPP của cả cơ quan QLNN và nhà đầu tư còn hạn chế.

**2. Nghiên cứu những tác động và nhân tố ảnh hưởng**

Như trên đã phân tích, một dự án thực hiện theo hình thức PPP là khá phức tạp, có rất nhiều

hoạt động tham gia vào dự án, mỗi hoạt động đó có tính chất kế thừa nhau và đan chéo tác động lẫn nhau, dự án theo hình thức PPP thành công khi các hoạt động đó đều thành công. Đồng thời quản lý nhà nước cũng phải theo mỗi hoạt động đó, nghĩa là để quản lý nhà nước thực sự có hiệu quả hiệu lực, mỗi hoạt động trong chuỗi công việc của PPP luôn có sự quản lý của nhà nước. Do đó, cần thiết phải xác định các tác động trong quá trình PPP vận hành, để từ đó có góc nhìn sát thực và giải pháp quản lý.

Một dự án PPP được hình thành từ đâu? Các hoạt động nào tác động vào dự án PPP? Dự án phải được chủ động quản lý trong suốt quá trình: Từ phát hiện ý tưởng, quyết định thực hiện cho đến khi vận hành khai thác, kể cả khi chuyển nhượng cho bên thứ 3 hoặc bàn giao Nhà nước quản lý. Bảng 2.

Mỗi lĩnh vực/ngành có các yếu tố ảnh hưởng khác nhau, các tiêu chí đánh giá khác nhau, nếu lồng ghép với các dạng của hợp đồng PPP ta thấy một ma trận đánh giá khá phức tạp. Do đó, cần

**Bảng 2. Xác định, lựa chọn một dự án PPP**

Theo lĩnh vực /Ngành	Năng lượng	Thủy điện, nhiệt điện, phong điện, khí điện, năng lượng mặt trời, truyền tải điện, chiếu sáng. .	Quy hoạch/xác định dự án và mục tiêu đầu tư; Tiêu chí lựa chọn dự án, đánh giá và sắp xếp dự án ưu tiên, dự án tiềm năng, Tham vấn các bên liên quan. Địa phương, nhà đầu tư, người sử dụng...
	Giao thông	Đường bộ, đường thủy, đường biển, hàng không, đường sắt, cảng, nhà ga, bến xe, vận tải.	
	Môi trường	Xử lý rác thải, xử lý nước thải, thu gom, tái chế, công nghệ...	
	Y tế	Cơ sở đào tạo Đại học, cao đẳng...; Quy mô: Bệnh viện, trung tâm y tế, trạm y tế...	
	Giáo dục	Theo trình độ: Nhân thức, kỹ năng, thể chất.. ; Theo trình độ: Đại học - cao đẳng, THPT-THCS, tiểu học...	
	Nông/ Lâm nghiệp	.....	
	Thể thao	.....	
	Văn hóa	.....	
.....	.....		
Theo dạng hợp đồng PPP	BOT, BT, BTO, BLT, BTL, BOO, O&M ..		Tiêu chí lựa chọn loại hợp đồng, xem xét sự phù hợp với lĩnh vực/ngành và phương án tài chính

*Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp*

Bảng 3. Các giai đoạn phát triển và triển khai dự án

Giai đoạn	Nội dung
1. Xác định các dự PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhân dạng dự án (Sắp xếp thứ tự ưu tiên)</li> <li>- Cấu trúc dự án và các khái niệm liên quan</li> <li>- Tính ổn định về thể chế (khung pháp lý, chính sách của chính phủ, sự tham gia của các bộ phận khác, năng lực nội bộ, v.v.)</li> <li>- Chiến lược thực hiện dự án</li> <li>- Thiết lập ủy ban dự án. Sự chấp thuận của Chính phủ (ví dụ: bởi một cơ quan đặc biệt được thành lập cho các hình thức đối tác). Bổ nhiệm cố vấn giao dịch (nếu cần)</li> <li>- Điều khoản tham chiếu</li> <li>- Thảo luận và quyết định</li> </ul>
2. Phát triển dự án và dự án tiềm năng	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lập kế hoạch dự án và tính khả thi</li> <li>- Phân tích rủi ro</li> <li>- Tài chính</li> <li>- Giá trị của đồng tiền</li> <li>- Mô hình kinh doanh</li> <li>- Hỗ trợ của Chính phủ thông số kỹ thuật dịch vụ và đầu ra</li> <li>- Điều khoản cơ bản của hợp đồng</li> <li>- Xếp hạng tín dụng độc lập</li> <li>- Kế hoạch tài chính sơ bộ</li> <li>- Kế hoạch tài chính</li> </ul>
3. Sắp xếp thực hiện và mua sắm trước	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sắp xếp thực hiện</li> <li>- Hồ sơ mời thầu</li> <li>- Dự thảo Hợp đồng</li> <li>- Các vấn đề đặc biệt (thu hồi đất, ngoại hối, xúc tiến đầu tư, v.v.)</li> <li>- Tiêu chí đánh giá lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư.</li> </ul>
4. Mua sắm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thông báo, quảng bá ra thị trường</li> <li>- Sơ tuyển nhà thầu</li> <li>- Hoàn thiện các thông số kỹ thuật của dịch vụ và đầu ra</li> <li>- Đấu thầu cuối cùng</li> <li>- Đánh giá và lựa chọn giá thầu.</li> </ul>
5. Trao hợp đồng và quản lý	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quyết định tài chính, ký kết hợp đồng và trao hợp đồng</li> <li>- Quản lý cung cấp dịch vụ</li> <li>- Tuân thủ hợp đồng</li> <li>- Quản lý mối quan hệ</li> <li>- Tài đàm phán (khi cần)</li> </ul>
6. Giải quyết tranh chấp	Thành lập một quy trình và một nhóm giải quyết tranh chấp

*Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp*

phải xem xét lợi ích công cộng về bản chất, tầm quan trọng chiến lược, ảnh hưởng sâu sắc đến các lĩnh vực khác và các vấn đề liên quan đến an toàn và an ninh công cộng, và sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Để nhận diện được các hoạt động cụ thể liên quan, ta phải xác định một quy trình phát triển và thực hiện dự án, qua đó tổ chức quản lý quá trình một cách sát thực và liên tục, xây dựng một ma trận rủi ro có liên quan để có kế hoạch quản lý và điều chỉnh kịp thời, triển khai các dự án PPP có thể cần sự tham gia của một số cơ quan công quyền ở các cấp chính quyền khác nhau. (Bảng 3).

Mỗi giai đoạn và các nội dung công việc trong các giai đoạn đó là một sự quản lý, một khi đã xác định được các chủ thể quản lý sẽ giúp cho nhà quản lý triệt để và hiệu quả, vấn đề là các quy trình và nội dung trên phải được luật hóa, hoặc ít nhất cũng phải đưa vào thành khung chính sách cấp Chính phủ, công bố công khai để thực hiện và giám sát, các cấp chính quyền có liên quan cùng xã hội và người sử dụng sẽ dễ dàng trong việc phối hợp và giám sát quá trình thực hiện.

Mối quan hệ chính và yếu tố cốt lõi của cấu trúc dự án là thỏa thuận PPP hoặc hợp đồng PPP giữa cơ quan có thẩm quyền và đối tác tư nhân. Nó được phát triển bởi chính quyền và quy định các quyền và nghĩa vụ của đối tác tư nhân mà việc phát triển và quản lý cơ sở hạ tầng sẽ được

ủy quyền hoặc ký hợp đồng. Vì hợp đồng là yếu tố chính hoặc cốt lõi của cấu trúc dự án, nên cấu trúc dự án PPP và hợp đồng dự án PPP có thể được sử dụng thay thế cho nhau.

Do đó, cấu trúc dự án PPP sẽ chủ yếu dựa trên phạm vi hợp đồng (phân định phạm vi trách nhiệm của đối tác tư nhân), lưu ý rằng phạm vi và cấu trúc có thể khác nhau giữa các dự án cùng ngành và loại cơ sở hạ tầng. Cấu trúc dự án cũng sẽ phản ánh cấu trúc tài chính (cách thức bên tư nhân sẽ được bồi thường hoặc thanh toán cho các công trình và dịch vụ) và cấu trúc rủi ro của hợp đồng PPP (phạm vi trách nhiệm đủ điều kiện về rủi ro), cũng như các quy định khác. Cơ chế thanh toán là trung tâm của cấu trúc tài chính và rủi ro. (Bảng 4).

Một vấn đề rất quan trọng là bộ máy và con người quản lý, nghĩa là một bộ máy đủ quyền lực quyết định các vấn đề liên quan đến quá trình PPP, tương ứng với nó là các cá nhân trong bộ máy đó đủ trình độ và kinh nghiệm để ra các quyết định cũng như trong thỏa thuận đàm phán với các bên. Các cán bộ nhà nước tham gia vào các nhóm dự án PPP cần có năng lực để cấu trúc và đánh giá dự án xem xét các khía cạnh tài chính, pháp lý và kỹ thuật của nó. Các lĩnh vực chuyên môn cụ thể mà họ cần phải có trong 5 lĩnh vực rộng lớn về lập kế hoạch dự án, tài chính, pháp lý, kỹ thuật và quản lý dự án sẽ được mô tả chi tiết tiếp theo.

Việc xây dựng năng lực trong các hình thức đối tác cần có sự quan tâm nghiêm túc của Chính phủ

**Bảng 4. Các nội dung để quản lý dự án PPP thành công**

<p>Dự án PPP đạt yêu cầu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xác định/lựa chọn đúng dự án (Tham chiếu bảng 2)</li> <li>- Đạt hiệu quả kinh tế - xã hội</li> <li>- Đảm bảo giá trị tiền (Thu hồi vốn)</li> <li>- Xây dựng kế hoạch quản lý rủi ro đầy đủ</li> <li>- Chia sẻ rủi ro hợp lý giữa các bên tham gia</li> <li>- Tham gia tài chính của nhà nước vào dự án</li> </ul>
<p>Đội ngũ quản lý</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cơ quan PPP chuyên nghiệp (Có thể mời thêm chuyên gia)</li> <li>- Được phân cấp đảm bảo quyền lực quyết định</li> <li>- Cán bộ có năng lực và kinh nghiệm về PPP</li> </ul>

*Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp*

và các tổ chức liên quan khác như các cơ sở đào tạo quốc gia. Các cán bộ nhà nước tham gia vào việc phát triển và triển khai các dự án PPP cần hiểu rõ về toàn bộ quá trình và làm quen với các vấn đề trong các hình thức từ các quan điểm khác nhau, chu trình dự án và môi trường hoạt động. Các cán bộ liên quan cần có kiến thức và kỹ năng trong nhiều lĩnh vực liên quan bao gồm chính sách và lập kế hoạch công, kinh tế dự án, tài chính, khung pháp lý liên quan và các vấn đề kỹ thuật rộng lớn liên quan đến phát triển PPP trong từng lĩnh vực. Các cơ quan và cơ quan chính phủ nên có các nhân viên với các kỹ năng cần thiết nội nghiệp. Năng lực nội nghiệp cũng có thể cần phải được bổ sung bằng các kỹ năng chuyên môn từ bên ngoài cơ quan khi cần thiết.

### 3. Một số giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước

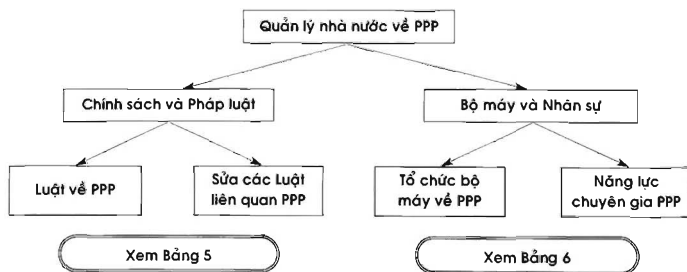
Để cơ quan quản lý nhà nước thực hiện tốt chức năng của mình, ngoài chuyên môn và kinh nghiệm về PPP điều quan trọng là cả một hệ thống chính sách phải đồng bộ và liên kết hợp lý, thời điểm hiện tại ở Việt Nam còn rất nhiều nội dung phải thực hiện, mới có thể tạo nên một quy trình quản lý hiệu quả.

cho thấy để thực hiện được một dự án PPP là vô cùng phức tạp.

Đối với các quốc gia triển khai PPP theo cơ chế tập trung, tất cả các dự án PPP phải thông qua một tổ chức thẩm định quốc gia, đánh giá tính hiệu quả đầu tư và tính khả thi về tài chính - thương mại thì mới được đưa ra lựa chọn nhà đầu tư. Trong bối cảnh phân cấp triệt để như nước ta, từng đơn vị, cơ quan thẩm định tại các Bộ, ngành và địa phương phải nâng cao trách nhiệm của mình, tối thiểu là phân tích và đánh giá được hiệu quả kinh tế - xã hội, hiệu quả đầu tư của dự án, đảm bảo dự án được đầu tư từ dự án mang lại giá trị tốt hơn cho xã hội, đồng thời khẳng định được việc đầu tư theo PPP có lợi thế hơn so với đầu tư công thông thường. Bảng 5.

Từ phân tích trên cho thấy, để công tác quản lý nhà nước đạt được “hiệu lực” và “hiệu quả”, cần thiết khung chính sách/Pháp luật về PPP phải rõ ràng minh bạch. Để làm được việc này, mỗi một nội dung như trình bày trong Bảng 5 là cả một chuyên đề/ đề tài cần nghiên cứu và đưa vào Luật PPP một cách cụ thể. Trong bài viết này, chỉ mang tính gợi ý để phát triển cụ thể hoàn thiện chính sách trong thời gian tới.

Hình 1: Mô hình hoàn thiện quản lý nhà nước về PPP



Nguồn: Tác giả nghiên cứu và đề xuất

Hiện nay, văn bản pháp luật cao nhất đến đầu tư theo hình thức PPP là Nghị định số 63/2018/NS-CP, nhưng ngay những hàng đầu tiên của Nghị định (các căn cứ) đã cho thấy rất nhiều Luật tác động và chi phối đến dự án PPP. Điều này

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chịu trách nhiệm giám sát, đánh giá việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án trong việc thực hiện các yêu cầu về quy hoạch, mục tiêu, quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật, chất lượng

**Bảng 5. Chính sách, khuôn khổ pháp lý cho PPP**

Khuôn khổ pháp lý	Nội dung cần thiết
Luật về PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Định nghĩa, làm rõ các loại hợp đồng PPP</li> <li>- Xác định các lĩnh vực/ ngành thực hiện theo hình thức PPP</li> <li>- Quy hoạch/ xây dựng và phát triển dự án</li> <li>- Nguồn vốn của đối tác công (Nhà nước)</li> <li>- Quy trình, tiêu chí đánh giá lựa chọn và quyết định dự án</li> <li>- Phân loại dự án PPP (theo quy mô, ngành/lĩnh vực, nhóm. )</li> <li>- Kỹ thuật và công nghệ cho mỗi dự án</li> <li>- Tài chính cho dự án (sự tham gia của các bên và trình tự thanh toán)</li> <li>- Đảm bảo môi trường và cộng đồng khi dự án tác động</li> <li>- Tổ chức bộ máy quản lý, điều hành dự án (Phân cấp quản lý hoặc tổ chức chuyên nghiệp)</li> <li>- Cơ chế thanh toán, thu hồi vốn đầu tư</li> <li>- Kế hoạch kinh doanh và tài chính nội bộ dự án</li> <li>- Ma trận rủi ro và phân bổ rủi ro</li> <li>- Hệ thống thông tin các nội dung liên quan đến dự án</li> <li>- Đảm bảo giá trị tiền của dự án (đảm bảo doanh thu tối thiểu)</li> <li>- Tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư</li> <li>- Cấu trúc cơ bản của các loại hợp đồng</li> <li>- Cơ chế giám sát, đánh giá và quản lý dự án</li> <li>- Chế độ khen thưởng, phạt hợp đồng</li> </ul>
Sửa đổi các Luật khác có liên quan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13: Quy định về tổ chức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án PPP</li> <li>- Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13: Quy định một số nội dung liên quan đến dự án PPP Theo đó, đầu tư của nhà nước vào các dự án PPP được coi là một trong lĩnh vực đầu tư công</li> <li>- Luật Xây dựng số 50/2014/QH13. Một số điều đã có quy định trên cách nhìn nhận mới của Nhà nước, thay vì quản lý đầu vào (theo hình thức đầu tư công truyền thống) và phải quản lý chất lượng xây dựng theo đầu ra.</li> <li>- Luật Đầu tư số 67/2014/QH13. Quy định về đầu tư theo hình thức PPP, trong đó nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án ký kết hợp đồng PPP với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện dự án đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo, nâng cấp, mở rộng, quản lý và vận hành công trình kết cấu hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công.</li> <li>- Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14: Quy định tất cả các lĩnh vực/ngành đầu tư theo hình thức PPP đều là tài sản công</li> <li>- Luật Đất đai số 45/2013/QH13: Quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và trách nhiệm Nhà nước giao cho nhà đầu tư quản lý diện tích đất để thực hiện dự án PPP và các hình thức đầu tư khác theo quy định của pháp luật về đầu tư.</li> <li>- Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 quy định Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường là căn cứ để cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án.</li> <li>- Luật Doanh nghiệp số 60/2005/QH11: Quy định chủ sở hữu hoặc các cổ đông đều phải góp/thanh toán vốn đủ trong vòng 90 ngày hoặc ngắn hơn kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Tuy nhiên, dự án PPP thường có lồng vốn đầu tư lớn, do đó, nếu huy động vốn chủ sở hữu theo quy định của Luật Doanh nghiệp khó thực hiện.</li> </ul>



Khuôn khổ pháp lý	Nội dung cần thiết
Sửa đổi các Luật khác có liên quan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luật Quản lý nợ công số 20/2017/QH14: Bên cạnh nguồn vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư, hầu hết các dự án PPP phải huy động một lượng lớn nguồn vốn vay từ các ngân hàng thương mại trong nước và quốc tế.</li> <li>- Luật Giá số 11/2012/QH13: Theo quy định của Luật Giá thì giá được xác định: "bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp..." và được "điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi".</li> <li>.....</li> </ul>

*Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp*

**Bảng 6. Tổ chức bộ máy thực hiện dự án PPP**

Khuôn khổ pháp lý	Nội dung cần thiết
Tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tổ chức bộ máy theo ngành/lĩnh vực/cấp độ dự án,</li> <li>- Sự liên kết và kết hợp giữa các cấp quản lý,</li> <li>- Quyền hạn và trách nhiệm cá nhân trong bộ máy;</li> <li>- Tính chuyên nghiệp của bộ máy quản lý;</li> <li>- Môi quan hệ giữa bộ máy quản lý và các bên liên quan trong PPP;</li> <li>- Chu trình thực hiện các bước trong quá trình để xuất và quản lý dự án;</li> <li>- Chế độ thông tin, giải trình, giám sát và công bố kết quả;</li> <li>- Phân tích các bên liên quan và chuẩn bị các bên liên quan đăng ký, hồ sơ cộng đồng và theo dõi sự tham gia;</li> <li>- Giới thiệu các công cụ truyền thông mới để tiếp cận và giao tiếp;</li> <li>- Xem xét cấu trúc thể chế, vai trò và trách nhiệm đối với M &amp; E (Monitoring and evaluation): Giám sát và đánh giá) của dự án PPP;</li> <li>- Xem xét các bước hệ thống M &amp; E chính: Dịch dự án mục tiêu vào phạm vi M &amp; E, xác định tham số cho dữ liệu thu thập, thiết lập mục tiêu và sử dụng dữ liệu;</li> <li>- Kiểm tra các thông số kỹ thuật đầu ra trong các hình thức để đạt được VFM (Value For Money: Giá trị tiền);</li> <li>- Cải thiện M &amp; E cho cấp chính phủ;</li> <li>- Giải thích tầm quan trọng của quản lý hợp đồng PPP và giám sát hiệu suất;</li> <li>- Phân tích và chọn quản lý hợp đồng PPP tùy chọn sẽ hoạt động tốt nhất cho một dự án từ một tổ chức, kỹ thuật, tài chính và pháp lý,</li> <li>- Tiến hành đánh giá sơ bộ khả năng tồn tại của dự án để triển khai PPP;</li> <li>- Tiến hành đánh giá các khái niệm và đề xuất dự án sẽ được trình bày và thảo luận với các bên liên quan;</li> <li>- Cung cấp hỗ trợ trong việc thực hiện đấu thầu thực tế (tức là các quy trình sơ tuyển, đánh giá hồ sơ dự thầu, xem xét hợp đồng, v.v.);</li> <li>- Xác định / cung cấp giải pháp cho các vấn đề / vấn đề kỹ thuật, tài chính, pháp lý và hợp đồng khác nhau liên quan đến phát triển, phê duyệt và triển khai dự án, và,</li> <li>- Xem xét và hoàn thiện các hợp đồng dự thảo và các tài liệu đấu thầu khác (Hướng dẫn cho các nhà thầu, v.v.)</li> </ul>

Khung khổ pháp lý	Nội dung cần thiết
<p>Tổ chức bộ máy quản lý dự án PPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đánh giá và đánh giá các yêu cầu đàm phán lại hợp đồng PPP</li> <li>- Tạo một kế hoạch quản trị dự án</li> <li>- Thiết lập một hệ thống giám sát dự án hiệu quả</li> <li>- Sử dụng các chuyên gia và cố vấn bên ngoài trong giai đoạn thực hiện</li> <li>- Quản lý thông tin liên lạc với công ty dự án</li> </ul>
<p>Năng lực chuyên gia tham gia dự án PPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phát triển, duy trì và cập nhật liên tục tất cả các dự báo tài chính cho các dự án/chương trình PPP có liên quan.</li> <li>- Cung cấp đào tạo tại chỗ cho các nhân viên và phát triển năng lực để hiểu và thẩm định các tác động tài chính và mô hình rủi ro trong các đề xuất dự án PPP.</li> <li>- Kích thích các thực thể đối với các cơ chế tài chính cấu nối thích hợp (như chương trình Quỹ khả thi) và các chương trình khác của chính phủ.</li> <li>- Xem xét và phân tích các dự án mà PPP nhận được và đánh giá năng lực của họ để chuẩn bị các dự án PPP về cơ sở hạ tầng và truy cập chương trình</li> <li>- Hỗ trợ xây dựng Chính sách PPP; and và</li> <li>- Làm việc trên Báo cáo &amp; MIS, v.v.</li> </ul> <p>(Trong những trường hợp cần thiết:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Phải tuyển dụng các chuyên gia ngoài công chức trong và ngoài nước;</li> <li>+ Hoặc phải cử cán bộ đi đào tạo trong và ngoài nước)</li> </ul> <p>Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm về PPP</li> <li>- Cán bộ mua sắm theo hình thức PPP</li> <li>- Chuyên gia từ các tổ chức tài chính</li> <li>- Nhân viên của nhà tài trợ quốc tế tổ chức</li> <li>- Luật sư và cố vấn cho chính phủ về PPP</li> <li>- Xem xét và đảm bảo chất lượng phân tích tài chính, phân tích quản lý rủi ro và dự báo nhu cầu của tất cả các nhà cung cấp dự án để tài trợ cho PPP</li> </ul>

*Nguồn: Tác giả nghiên cứu và tổng hợp*

công trình, tiến độ huy động vốn và thực hiện dự án theo thỏa thuận trong hợp đồng dự án.

Ma trận khung thể chế không hiển thị mọi chi tiết của dự án/chương trình. Thông tin chi tiết, như đề xuất, ngân sách và lịch trình hoạt động, có thể được cung cấp trong các tài liệu khác đi kèm với khung ma trận, nhưng tất cả chúng phải được liên kết rất rõ ràng với khung ma trận. Khung ma trận không chỉ được sử dụng để thiết kế dự án/chương trình, mà còn là cơ sở để thực hiện, giám sát và đánh giá. Đó là một tài liệu sống, cần được tư vấn và thay đổi trong suốt vòng đời can thiệp.

Đánh giá hiệu suất của các dự án PPP, các nghiên cứu hiện tại tập trung vào đánh giá hiệu suất của các dự án PPP liên quan đến các giai đoạn khác nhau, tức là giai đoạn đầu, giai đoạn xây dựng và giai đoạn sau. Về các dự án trong giai đoạn đầu, cơ quan quản lý phải phân tích các yếu tố chính của VFM khi vận hành dự án, lợi ích xã hội và các tiêu chí kỹ thuật và môi trường bằng phương pháp phân tích thành phần chính. Quan tâm phân tích VFM của các dự án PPP trên cơ sở đổi mới công nghệ, hiệu suất sản phẩm, chia sẻ rủi ro, đấu thầu rộng rãi và mức độ sản phẩm ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Báo cáo số 199/BC-KTNN (2018), tổng hợp kết quả kiểm toán nhà nước năm 2017 của Kiểm toán Nhà nước.
2. Báo cáo các dự án BOT, BT, PPP của Bộ Giao thông Vận tải tháng 7/2016.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), Từ trình đề nghị xây dựng Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư.
4. Chính phủ (2018), Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.
5. APMG (2018) *Public Private Certification Program in Uk*.
6. ICRA (2015) *BOT Toll road projects in India*.

Ngày nhận bài: 13/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/3/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 3/4/2019

Thông tin tác giả:

**ThS. PHẠM QUỐC TRƯỜNG**

Công ty Cổ phần Tư vấn và Quản lý dự án Việt Long

**CURRENT SITUATION AND SOLUTIONS TO IMPROVE  
THE EFFECTIVENESS OF THE STATE MANAGEMENT  
POLICIES ON MANAGING PPP PROJECTS IN VIETNAM**

● Master. **PHAM QUOC TRUONG**

Viet Long Consultancy and Project Management Joint Stock Company

**ABSTRACT:**

The Public-private partnership (PPP) model is becoming more popular in Vietnam. However, the state management has showed many shortcomings and limitations on managing projects which are carried out under the PPP model. It is necessary to clarify the nature of PPP projects to improve the role, responsibilities and effectiveness of the state management. This article focuses on analyzing factors impacting the effectiveness of the state management, thereby proposing some suggestions to improve the effectiveness of the state management policies on managing PPP projects in the coming time

**Keywords:** Public-private partnerships, state management, projects, management policies.