



NGHIÊN CỨU NHÂN RỘNG MÔ HÌNH ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) ĐẦU TƯ XÂY DỰNG HẠ TẦNG GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ CHO TỈNH HÀ TĨNH

Nguyễn Văn Bảo¹

Tóm tắt: Mô hình đối tác công tư (Public - Private Partnership - PPP) hình thành từ rất sớm và đã được áp dụng thành công ở nhiều nước tiên tiến trên thế giới, đóng góp rất lớn trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng (CSHT). Tuy nhiên, ở Việt Nam nói chung và tỉnh Hà Tĩnh nói riêng thì hình thức này còn mới mẻ, hành lang pháp lý còn chưa hoàn thiện dẫn đến chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư và còn gây nhiều ý kiến trái chiều trong dư luận. Bài báo trình bày tổng quan về PPP, đánh giá được những thuận lợi, khó khăn của dự án PPP đường bộ ở tỉnh Hà Tĩnh để từ đó đề xuất một số giải pháp về thể chế, hình thức hợp đồng và mô hình quản lý phù hợp cho các dự án xây dựng đường bộ nhằm thúc đẩy việc áp dụng mô hình này cho tỉnh.

Từ khóa: Đối tác công - tư (PPP); dự án xây dựng đường bộ; thể chế; hợp đồng dự án; mô hình quản lý.

Summary: Public - Private Partnership form of investment has been successfully applied in advanced countries long time ago and has contributed greatly in developing infrastructure for those countries. However, this form is considered to be new in Vietnam in general and in Hatinh province in particular with incomplete legal framework, which leads to a limited of number of interesting investors and raises some contrariwise opinions among the publics. This paper presents an overview of PPP, evaluating the favourable and infavourable conditions of road projects under this form of investment in Hatinh Province, then proposes solutions on rational institutions, forms of project contract and management models for road construction projects in order to promote the application of this form of contract for Hatinh Province.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP); road construction projects; institutions; project contract; management model.

Nhận ngày 12/01/2016, chỉnh sửa ngày 26/01/2016, chấp nhận đăng 15/3/2016



1. Đặt vấn đề

Những năm qua, tỉnh Hà Tĩnh có tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao (trên 20%/năm), nên nhu cầu sử dụng CSHT nhất là hạ tầng đường bộ của tỉnh ngày càng lớn. Trong khi đó, Hà Tĩnh vẫn là tỉnh nghèo, CSHT còn lạc hậu, do vậy đã tạo sức ép đầu tư phát triển hạ tầng giao thông cho tỉnh; trong khi tình hình vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) hết sức khó khăn.

Trong bối cảnh như vậy, để tháo gỡ nút thắt về vốn đầu tư (VĐT) cho hạ tầng giao thông, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của tỉnh, có thể học tập kinh nghiệm thực hiện các dự án đầu tư (DĐT) theo hình thức đối tác công tư (PPP), được chứng minh ở các quốc gia tiên tiến là đã có vai trò rất quan trọng trong việc khắc phục tình trạng thiếu hụt vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Vì vậy, để thúc đẩy việc áp dụng và nhân rộng việc thực hiện các DĐT phát triển hạ tầng giao thông trên địa bàn Hà Tĩnh theo hình thức đối tác công tư đạt hiệu quả cao và nhân rộng, rất cần các nghiên cứu về hình thức đầu tư này trong điều kiện riêng của tỉnh Hà Tĩnh.



2. Tổng quan về hình thức đối tác công tư trong đầu tư dự án hạ tầng giao thông

Mặc dù có rất nhiều định nghĩa, nhưng tựu trung PPP được hiểu là sự hợp tác giữa Nhà nước với tư nhân để cùng xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc cung cấp các dịch vụ công cộng. Trong mối quan hệ hợp tác

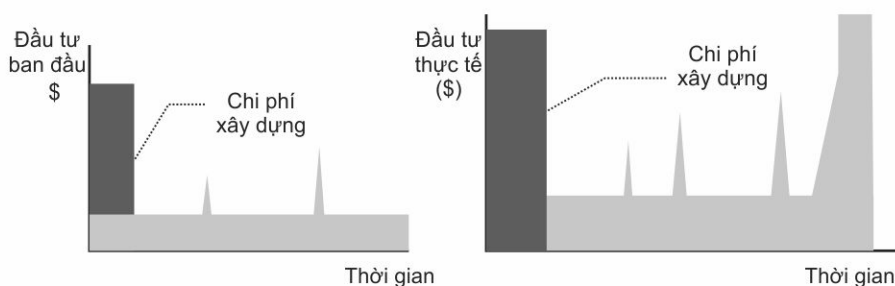
¹ TS, Khoa Kinh tế và Quản lý Xây dựng. Trường Đại học Xây dựng. E-mail: baonv@nuce.edu.vn.

này, Nhà nước và tư nhân cùng ký một hợp đồng để phân định trách nhiệm cũng như phân chia lợi ích, rủi ro của mỗi bên. Theo đó, khu vực tư được bồi hoàn chi phí và hưởng lợi nhuận dựa trên kết quả theo chuẩn đã định trước và được đo bởi khu vực công. Từ đó dẫn đến nhiều khác biệt giữa PPP và tư nhân hóa (Bảng 1).

Bảng 1. Sự khác biệt cơ bản giữa PPP và tư nhân hóa [1, 12]

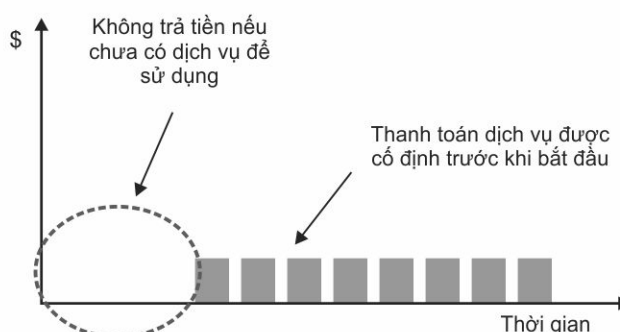
Stt	Các tiêu chí	PPP	Tư nhân hóa
1	Nhà nước chịu trách nhiệm giải trình trực tiếp về chính trị đối với dịch vụ cung ứng	Có	Không
2	Quyền sở hữu tài sản	Thuộc nhà nước	Thuộc tư nhân
3	Tính chất của dịch vụ	Độc quyền	Cạnh tranh
4	Phạm vi và chi phí dịch vụ	Được quy định bởi một hợp đồng giữa Nhà nước và tư nhân	Được kiểm soát bằng hình thức cấp phép hay điều tiết hoặc thị trường quyết định
5	Rủi ro	Chia sẻ giữa các bên	Tư nhân gánh

Trong hình thức đầu tư truyền thống, việc xây dựng cơ sở vật chất được tài trợ từ thuế và nợ công. Nhà nước tài trợ toàn bộ chi phí, việc vận hành và bảo dưỡng do Nhà nước quản lý, nhà thầu không chịu trách nhiệm sau khi kết thúc thời gian bảo hành.



Hình 1. Quy trình đầu tư truyền thống [12]

Hình 1 cho thấy, do thời gian chuẩn bị và thực hiện dự án bị kéo dài dẫn đến chi phí đầu tư thực tế thường vượt xa dự toán ban đầu. Bên cạnh đó, các chi phí vận hành và bảo dưỡng biến động khó xác định nên hiệu quả đầu tư rất thấp.

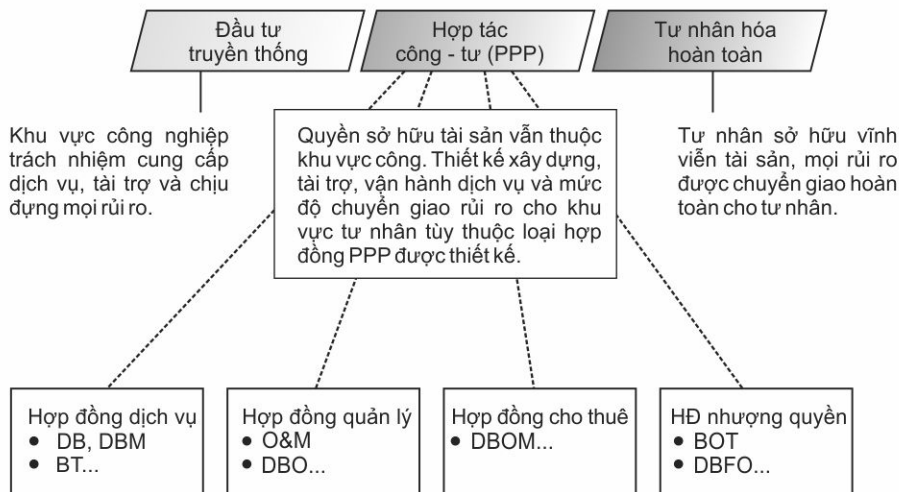


Hình 2. Quy trình đầu tư theo PPP [12]

Trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP có sự khác biệt cả về đầu tư ban đầu và giai đoạn vận hành. Hình 2 cho thấy, đồ thị thanh toán bằng phẳng thể hiện sự ổn định của dòng chi phí đầu tư và Chính phủ chỉ thanh toán khi có dịch vụ. Chính phủ sẽ xác định những yêu cầu đối với dự án, giao cho tư nhân thiết kế, tài trợ, xây dựng và vận hành dự án đáp ứng các tiêu chí dự án trong dài hạn. Doanh nghiệp dự án (tư nhân) sẽ nhận được khoản thanh toán trong suốt vòng đời của hợp đồng PPP (trung bình 25 năm) theo một thỏa thuận trước và không trả thêm cho phần vượt dự toán. Các rủi ro liên quan đến thiết kế và xây dựng;

nhu cầu thị trường; chi phí vận hành và bảo dưỡng được chuyển từ Nhà nước sang tư nhân một phần hoặc toàn phần. Có thể nói, hợp đồng PPP nằm giữa hoạt động đầu tư truyền thống và tư nhân hóa hoàn toàn (Hình 3).

PPP được triển khai thông qua các hợp đồng được thiết lập theo mức độ nghĩa vụ và rủi ro của tư nhân. Các hợp đồng này ngày càng phức tạp, kết hợp nhiều đặc điểm của các hợp đồng khác nhau để đem lại hiệu quả tốt nhất.

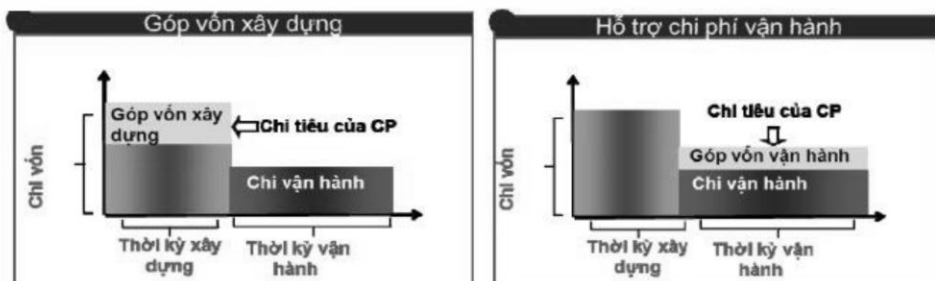


Hình 3. Mức độ tư nhân hóa trong hợp đồng PPP [12]

Một số hình thức hỗ trợ từ Chính phủ cho đối tác tư nhân được xem xét từ các dự án PPP đường bộ thực tế được áp dụng ở một số nước [12]:

i) Hỗ trợ trực tiếp: Đầu tư vốn (góp vốn ban đầu), trợ cấp, hỗ trợ chi phí vận hành, miễn phí sử dụng đất, các tiện ích và khuyến khích thuế,... Chẳng hạn như chính phủ Úc đã hỗ trợ dự án Westlink M7 theo hình thức góp vốn 42%, miễn tiền sử dụng đất, khai thác không gian dự án (Hình 4).

Vốn góp ban đầu (vốn mồi): Chính phủ hỗ trợ chi phí đầu tư ban đầu (chi phí xây dựng, chi phí chuẩn bị đầu tư,...) cho tư nhân. Hình thức này phù hợp với các dự án có mức độ hấp dẫn không cao.



Hình 4. Một số hình thức hỗ trợ trực tiếp [12]

Hỗ trợ chi phí vận hành: Chính phủ hỗ trợ chi phí vận hành (chi phí duy tu, bảo dưỡng, thu phí,...) cho tư nhân. Một số dự án không hấp dẫn và có chi phí vận hành đắt, Nhà nước có thể sử dụng hình thức này để hỗ trợ tư nhân.

Tính linh hoạt của biểu thuế: Tính linh hoạt của biểu thuế là cần thiết để đảm bảo tính khả thi về tài chính của dự án. Nhà nước cần có các khuyến khích về thuế phù hợp để tăng tính hấp dẫn cho các dự án.

ii) Hỗ trợ gián tiếp: Thông qua bảo lãnh khoản vay, doanh thu tối thiểu, tỷ giá,... (Hình 5)

Bảo lãnh doanh thu tối thiểu: Để giảm rủi ro nhu cầu thị trường cho tư nhân trong trường hợp doanh thu từ thu phí không đủ bù đắp chi phí đầu tư. Ví dụ: Dự án Westlink M7 được chính phủ bảo lãnh doanh thu tối thiểu đến 80%.



Hình 5. Một số hình thức hỗ trợ gián tiếp [12]

Bảo vệ chống rủi ro bất khả kháng: Chính phủ có thể kéo dài thời gian nhượng quyền hoặc bù đắp tổn thất (bằng tiền mặt hoặc các hỗ trợ khác) khi rủi ro bất khả kháng xảy ra để bảo vệ nhà đầu tư. Ví dụ, trong dự án Westlink M7, Chính phủ đồng ý kéo dài thời gian khai thác để đền bù thiệt hại nếu rủi ro bất khả kháng xảy ra.

Các hình thức hỗ trợ khác bao gồm bảo lãnh tỷ giá và thưởng cho dự án vượt tiến độ, bù lãi suất,...

Đặc trưng phức tạp, thời gian xây dựng dài, nguồn vốn đầu tư lớn và rủi ro gặp phải do quá trình đầu tư các dự án giao thông đường bộ (GTĐB) là rất cao nên việc tư nhân mạo hiểm đầu tư các dự án GTĐB là rất ít trong những năm qua. Việc khuyến khích tư nhân tham gia đầu tư các dự án này theo hình thức PPP là rất cần thiết, ngoài việc giải quyết bài toán về thiếu hụt vốn đầu tư, còn nâng cao hiệu quả vốn đầu tư, khắc phục tình trạng tham nhũng và thất thoát, lãng phí trong các dự án GTĐB.

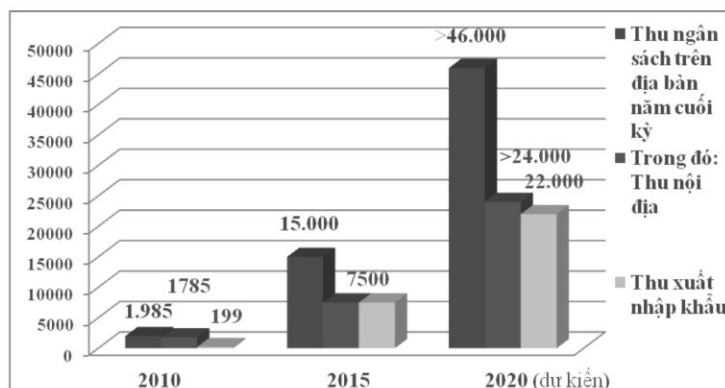
Mô hình này đặc biệt thành công ở một số nước phát triển như: Anh, Pháp, Mỹ, Đức, Trung Quốc... Và các nước đang phát triển cũng có tình trạng giao thông như Việt Nam là: Ấn Độ, Thái Lan... [12]

Sự thành công này có được là sự cam kết chặt chẽ các điều khoản thi hành giữa đối tác tư nhân và Nhà nước. Tư nhân vẫn thu được lợi nhuận phù hợp, thực hiện các cam kết sẽ thực hiện. Nhà nước thu được những lợi ích kinh tế xã hội có được, đồng thời Nhà nước tạo hành lang về các trách nhiệm của mình khi tư nhân tham gia. Các đặc trưng của mô hình PPP đường bộ khi tiến hành thương thảo và hai bên cam kết sẽ thực hiện: Là sự cộng tác giữa khu vực công và khu vực tư dựa trên một hợp đồng dài hạn để cung cấp tài sản hoặc dịch vụ; Phân bổ hợp lý về lợi ích, chi phí, rủi ro và trách nhiệm giữa hai khu vực; Kết quả mong đợi: hiệu quả về chất lượng hàng hóa/dịch vụ và sử dụng vốn; Đối tác tư nhân thực hiện việc thiết kế, xây dựng, tài trợ vốn và vận hành; Việc thanh toán thực hiện trong suốt thời gian hợp đồng; Quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về khu vực công và khu vực tư nhân sẽ chuyển giao tài sản lại cho khu vực công khi kết thúc thời gian hợp đồng.



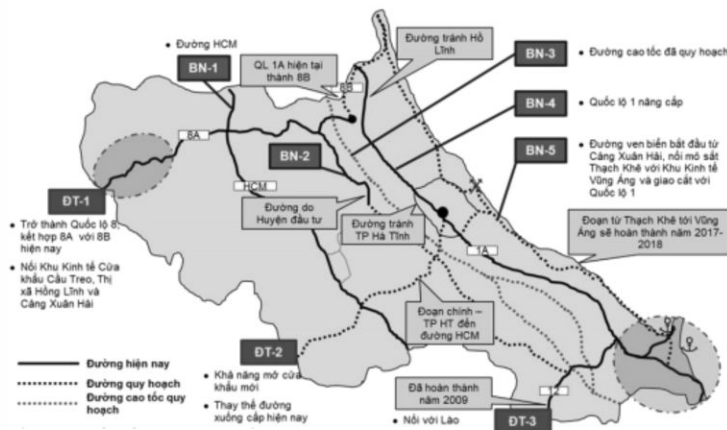
3. Nhu cầu vốn phát triển hạ tầng giao thông đường bộ trên địa bàn Hà Tĩnh

Những năm qua, Hà Tĩnh là một trong những tỉnh có tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao (trên 20%/năm), nên đã tạo sức ép lớn đến phát triển CSHT đặc biệt là hạ tầng GTĐB của tỉnh (Hình 6).



Hình 6. Thu ngân sách trên địa bàn tỉnh [5]

Theo Quy hoạch, Hà Tĩnh sẽ cải thiện mạnh hệ thống đường bộ của tỉnh (Hình 7) để tăng cường khả năng kết nối (a) thông qua hướng Nam - Bắc để kết nối với Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh, (b) hướng Đông - Tây để kết nối với Lào và (c) nội tỉnh để kết nối khu vực nông thôn với khu vực đô thị và kết nối các trung tâm đô thị với nhau.



Hình 7. Các tuyến đường hiện tại ở Hà Tĩnh, kế hoạch hiện tại và các điều chỉnh đề xuất [5]

Bảng 2. Nhu cầu vốn đầu tư đường bộ tỉnh Hà Tĩnh đến năm 2020 [5]

Stt	Hạng mục	Giai đoạn 2006-2010	Giai đoạn 2011-2020	Tổng giai đoạn 2006-2020	Bình quân/năm 2006-2020
1	Đường tỉnh	2.023,30	4.106,90	6.130,20	437,87
-	Vốn xây dựng cơ bản	1.987,40	4.042,80	6.030,20	430,73
-	Vốn duy tu, bảo dưỡng	35,90	64,10	100,00	7,14
2	Xây dựng cầu mới	153,50	212,00	365,50	26,11
3	Bến xe	84,70	48,50	133,20	9,51
4	Giao thông nông thôn (ước tính)	712,60	2.413,80	3.126,40	223,31
	Tổng cộng	2.974,10	6.781,20	9.755,30	696,81

Bảng 2 cho thấy nhu cầu về VĐT cho CSHT GTĐB của Hà Tĩnh đến năm 2020 là rất lớn, trong đó lượng vốn cho phát triển đường bộ chiếm khá lớn. Trung bình hàng năm cần nguồn VĐT trên 696,81 tỷ đồng, xấp xỉ 31,67 triệu USD. Nhu cầu là lớn như vậy, nhưng khả năng đáp ứng của các nguồn vốn hiện có cho đầu tư CSHT GTĐB như: Ngân sách, ODA, trái phiếu chính phủ... chỉ đáp ứng khoảng 20 - 30% nhu cầu. Đó là chưa kể các nguồn phát sinh cho chi phí vận hành, bảo trì hằng năm và số liệu trên được tính toán từ năm 2008, thực tế đã có biến động rất nhiều theo hướng tăng lên... Trong tương lai gần, với những thay đổi không ngừng trong cơ cấu kinh tế, bao gồm cả quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa và hội nhập toàn cầu, nhu cầu về các dịch vụ CSHT tại các lĩnh vực trọng yếu như giao thông vận tải ở Hà Tĩnh sẽ tăng mạnh. Điều đó cho thấy áp lực về VĐT xây dựng trên địa bàn tỉnh là rất lớn, trong khi Chính phủ đang có chủ trương cắt giảm đầu tư công.

Chính vì vậy, để đáp ứng được nhu cầu về VĐT, tỉnh Hà Tĩnh đã chủ trương ngoài các nguồn vốn hiện có từ khu vực công, các dự án (DA) sẽ tiến hành thu hút đa dạng các nguồn vốn, gồm nguồn vốn từ khu vực tư nhân, các tổ chức tài chính trong và ngoài nước thông qua các DA theo dạng đối tác công - tư PPP.



4. Phân tích thực trạng và nhu cầu đầu tư phát triển CSHT GTĐB theo hình thức đối tác công tư trên địa bàn Hà Tĩnh [5]

Từ năm 2012 đến nay, trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh chỉ mới triển khai DABT xây dựng công trình nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn Nam cầu Bến Thủy - Tuyến tránh Thành phố Hà Tĩnh (35,1km). Dự án do nhà đầu tư Tổng Công ty xây dựng công trình giao thông 4 (Cienco.4) thực hiện theo dạng Hợp đồng BOT

với tổng mức đầu tư 2.434,296 tỷ đồng, trong đó vốn sở hữu chiếm 13,17%, vốn vay chiếm 86,83%. Ngoài ra ngân sách nhà nước hỗ trợ 69,869 tỷ đồng.

Tiến độ xây dựng: 02 năm (khởi công năm 2012; hoàn thành năm 2014). Phương thức hoàn vốn dự án BOT: Sử dụng trạm thu phí Bến Thủy, thời gian thu phí hết tháng 12/2034 (20 năm 4 tháng).

Theo Báo cáo số 368/BC-UBND ngày 17/8/2015 của UBND tỉnh Hà Tĩnh về Kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020, tỉnh Hà Tĩnh có 13 dự án dự kiến triển khai theo hình PPP trong đó có 05 dự án phát triển hạ tầng GTĐB với nhu cầu vốn khoảng 9.135 tỷ đồng. Dự án đường Hàm Nghi kéo dài về phía Tây đường tránh Thành phố Hà Tĩnh do Sở Giao thông Vận tải đề xuất, tổng mức đầu tư dự kiến: 410 tỷ đồng đã được UBND tỉnh Hà Tĩnh đề xuất Bộ Kế hoạch và Đầu tư là dự án PPP tiên phong của tỉnh để triển khai thực hiện (Văn bản số 5229/UBND-CN1 ngày 14/10/2015 của UBND tỉnh Hà Tĩnh).

Như vậy, ngoài DA xây dựng công trình nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn Nam cầu Bến Thủy - tuyến tránh Thành phố Hà Tĩnh do Cienco 4 đầu tư và do Bộ Giao thông Vận tải quản lý như đã nói trên, mới đưa vào sử dụng đầu năm 2015, nên chưa có tài liệu nào đánh giá hiệu quả DA này. Các DA còn lại mới đang ở giai đoạn kêu gọi đầu tư.

Chính vì vậy, để nâng cao tính khả thi của các dự án PPP cho phát triển CSHT GTĐB tỉnh Hà Tĩnh cần tham khảo và vận dụng những bài học kinh nghiệm từ những địa phương đã áp dụng mô hình này.



5. Đề xuất giải pháp hoàn thiện khung pháp lý

Hiện nay, trong khung pháp luật điều chỉnh PPP tại Việt Nam, có 03 văn bản có tính pháp lý cao nhất là Luật đấu thầu số 43/2013/QH13 ngày 26/11/2013 [6], có hiệu lực từ ngày 01/7/2014; Luật đầu tư số 67/2014/QH13 ngày 26/11/2014 [9], có hiệu lực từ 01/7/2015; Luật đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18/6/2014 [7]. Ngoài ra, còn có Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ, về đầu tư theo hình thức đối tác công tư [3] (có hiệu lực từ ngày 10/4/2015) thay thế các Nghị định 108/2009/NĐ-CP và 24/2011/NĐ-CP cùng Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg; Nghị định 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư [4]. Đây là những văn bản pháp lý quan trọng về đầu tư PPP mới được ban hành năm 2015.

Các hoạt động PPP còn liên quan với Luật ngân sách nhà nước (mới nhất là Luật ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 [10], có hiệu lực từ 01/01/2017) và Luật xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18/6/2014 [8] (có hiệu lực từ ngày 01/01/2015).

Vướng mắc hiện nay là các thông tư hướng dẫn cho các luật và nghị định đã nêu trên còn chưa được ban hành đầy đủ và đồng bộ.

a. Về cơ chế - chính sách

Hiện nay, không có cơ chế - chính sách cụ thể nào đề cập đến việc triển khai và chuyển nhượng đối với các DA cầu/đường có thu phí mà tư nhân đầu tư tại Việt Nam (ngoài cơ chế BOT triển khai theo Nghị định 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 [2] nhưng cũng chưa phù hợp và Nghị định này đã hết hiệu lực, Thủ tướng đang chỉ đạo tiếp tục điều chỉnh). Các nội dung chính liên quan đến chính sách thu hút nhà đầu tư tư nhân theo Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ [11], hiện đã được cập nhật hơn trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ.

b. Về huy động vốn đầu tư

Hiện nay, Chính phủ đã quy định về tỷ lệ vốn chủ sở hữu trong lượng vốn góp của nhà đầu tư vào dự án tại Điều 10, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 như sau:

"Tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư. Đối với dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu được xác định theo nguyên tắc lũy tiến từng phần như sau: a) Đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 15% của phần vốn này; b) Đối với phần vốn trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 10% của phần vốn này."

Quy định này đòi hỏi nhà đầu tư phải có năng lực thực sự về tài chính ở một mức độ nhất định mới được tham gia đấu thầu dự án. Yêu cầu này là cần thiết để loại bỏ được những nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính thực sự. Quy định này kế thừa quy định từ cơ chế thí điểm cho các dự án PPP, giảm nhẹ bảo lãnh của Chính phủ đối với các dự án này, tránh rủi ro về tài chính rơi hết về phía Chính phủ.

c. Đánh giá hiệu quả dự án

Để đảm bảo hiệu quả đầu tư DA, điều cần thiết khi xây dựng DA phải chứng minh tính hiệu quả về tài chính của DA, tức là phải đảm bảo DA có khả năng hoàn vốn và có lãi. Vấn đề lớn nhất hiện nay là không có một bộ chỉ tiêu và phương pháp đánh giá khoa học để thẩm định DA. Để đảm bảo chất lượng của đánh giá hiệu quả, cần nâng cao chất lượng các dự báo về nguồn thu trong tương lai, suất chiết khấu của DA phải được tính đúng, tính đủ theo điều kiện của thị trường vốn hiện tại, tránh tình trạng như thời gian qua, công tác dự báo nguồn thu thường được thực hiện một cách lạc quan, suất chiết khấu được tính thấp hơn chi phí sử dụng vốn thực dẫn đến các DA triển khai dở dang phải dừng lại vì nguồn thu không đủ bù đắp chi phí.



6. Đề xuất mô hình PPP phù hợp

Thời gian vừa qua, rất nhiều DA đường cao tốc lớn đang được xúc tiến theo hình thức PPP mà chủ yếu là theo dạng hợp đồng BOT.

Điều cần lưu ý là, BOT, BT... đang sử dụng hiện nay theo đúng nghĩa là các dạng hợp đồng hợp tác công tư, tuy nhiên đã bị bóp méo. Các DABOT thành công có tính hấp dẫn rất cao, đến mức độ tự nhiên phải tranh giành, dùng các thủ thuật tiêu cực để có DA. Với những DA này thực chất không cần Nhà nước kêu gọi, không cần Nhà nước hỗ trợ và các DA này chỉ tập trung ở một số địa điểm “đắc địa”, nó không đúng với bản chất của PPP. Vậy đối với các dự án PPP khác thì dùng mô hình nào cho phù hợp?

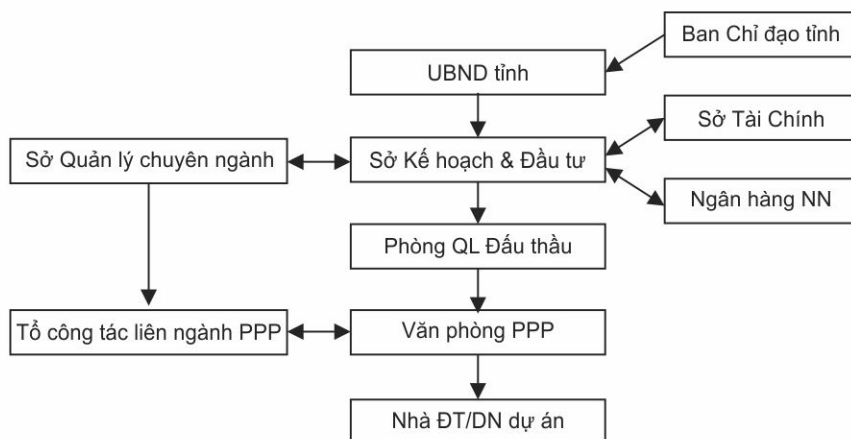
Đối với PPP, sự hỗ trợ của Chính phủ là yếu tố then chốt để hình thức này có thể vận hành tốt. Trên thế giới (trừ Trung Quốc) chỉ tồn tại hình thức PPP; và BOT, BT,... là các dạng hợp đồng của PPP (Lưu ý: BOT, BT... của các nước đã được lồng ghép mỗi quan hệ hợp tác nên chính là PPP) và không tồn tại BOT, BT đứng riêng lẻ như Việt Nam (riêng Trung Quốc, ban đầu cũng có hình thức BOT, BT như Việt Nam, nhưng đã bỏ hình thức này từ hơn 10 năm trước do không thể triển khai).

Nguyên nhân của tình trạng này là do Việt Nam đã học tập kinh nghiệm chưa đầy đủ, dẫn đến PPP về đến Việt Nam bị cắt bỏ phần tham gia của Nhà nước, sinh ra những hình thức đầu tư dưới tên gọi là BOT, BT như hiện nay, và hậu quả là hiệu quả đầu tư kém, CSHT lạc hậu và nhất là đã tạo ra các đặc quyền cho nhà đầu tư và các tiêu cực trong khu vực công. Đứng ra với vị thế là người đi sau, chúng ta có thuận lợi là học hỏi những thất bại của các nước đi trước, không nên dẫm vào “sai lầm” của những người đi trước.



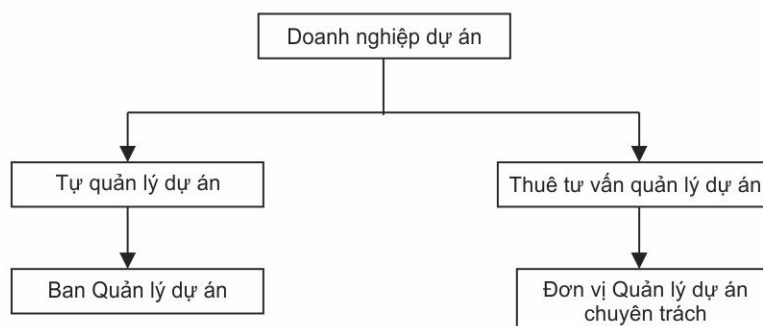
7. Đề xuất mô hình quản lý dự án PPP trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh

Kinh nghiệm của các nước trong việc áp dụng thành công hình thức đối tác công tư cho thấy việc thành lập các tổ chức, bộ máy quản lý trực tiếp việc triển khai thực hiện DA PPP là hết sức cần thiết và là một trong những điều kiện góp phần thành công của DA. Do vậy, tác giả đề xuất mô hình bộ máy quản lý DA PPP như Hình 8. Việc thành lập các đơn vị đầu mối chuyên trách về PPP cần được thành lập từ cấp tỉnh đến địa phương của tỉnh với chức năng và nhiệm vụ cụ thể. Với mô hình này, nhà đầu tư được hỗ trợ bởi văn phòng PPP trong việc triển khai DA. Đơn vị trực tiếp ký kết hợp đồng với nhà đầu tư là các sở chuyên ngành hoặc ủy ban nhân dân tỉnh.



Hình 8. Mô hình bộ máy quản lý các dự án PPP cấp tỉnh [5]

Văn phòng PPP là đầu mối hướng dẫn các thủ tục, tiếp nhận các thông tin của nhà đầu tư, nhà tài trợ, các tổ chức tư vấn. Tổ công tác liên ngành PPP có vai trò như một đơn vị tư vấn, thẩm tra các DA được đề xuất thực hiện theo hình thức đối tác công tư.



Hình 9. Mô hình bộ máy quản lý các DA PPP cấp doanh nghiệp/nhà đầu tư [5]

Nhà đầu tư có vai trò quyết định sự thành công của DA PPP trong quá trình xây dựng và vận hành DA. Với các DA PPP thường thành lập doanh nghiệp DA, doanh nghiệp DA phải thành lập ban quản lý DA để quản lý và giám sát công trình xây dựng hoặc sử dụng các phòng ban chức năng của mình để thực hiện quản lý DA, doanh nghiệp DA có thể thuê hoặc tự thực hiện nếu đủ năng lực (Hình 9). Ban quản lý DA có vai trò vận hành các công việc đảm bảo theo hợp đồng, bên cạnh đó có trách nhiệm báo cáo với văn phòng PPP trực thuộc cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư về chất lượng, tiến độ, khối lượng... của công trình. Lúc này, doanh nghiệp DA đóng vai trò là chủ đầu tư, trong đó cơ cấu, thể chế hoạt động được Nhà nước và nhà đầu tư quyết định.

8. Kết luận

Bài báo đã làm rõ được một số vấn đề (tổng quan, thực trạng và giải pháp) góp phần nhận diện điểm mạnh, điểm yếu, thời cơ, thách thức trong việc triển khai nhân rộng mô hình đầu tư phát triển CSHT theo hình thức đối tác công tư trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh. Trong đó, vấn đề cốt lõi là tác giả kiến nghị được hình thức hợp đồng và mô hình quản lý phù hợp cho loại dự án phát triển CSHT đường bộ trên địa bàn.

Tài liệu tham khảo

1. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2014), *Phương thức đối tác công tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Tri thức.
2. Chính phủ (2009), *Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT*.
3. Chính phủ (2015), *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
4. Chính phủ (2015), *Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư*.
5. Sừ Văn Hoài (2016), *Nghiên cứu nâng cao tính khả thi các dự án phát triển cơ sở hạ tầng giao thông theo hình thức đối tác công tư (PPP) trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh*, Luận văn Thạc sĩ ngành Quản lý Xây dựng, Trường Đại học Xây dựng, Hà Nội.
6. Quốc hội (2014), *Luật đấu thầu số 43/2013/QH13 ngày 26/11/2013*.
7. Quốc hội (2014), *Luật đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18/6/2014*.
8. Quốc hội (2014), *Luật xây dựng số 50/2014/QH13 ngày 18/6/2014*.
9. Quốc hội (2014), *Luật đầu tư số 67/2014/QH13 ngày 26/11/2014*.
10. Quốc hội (2015), *Luật ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25/6/2015*.
11. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
12. Lê Tuấn Vũ (2015), *Nghiên cứu áp dụng hình thức đối tác công tư (PPP) cho các dự án đầu tư xây dựng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ ngành Quản lý Xây dựng, Trường Đại học Xây dựng, Hà Nội.