|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CHÍNH PHỦ****–––––** |  | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
|  |  | **–––––––––––––––––––––––** |
| Số: 334**/**BC-CP |  | Hà Nội, ngày 10 tháng 8 năm 2017 |

**BÁO CÁO**

**Việc thực hiện chính sách, pháp luật**

**về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức**

**hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT)**

**–––––––**

 Kính gửi:

- Ủy ban thường vụ Quốc hội;

- Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Thực hiện Kế hoạch giám sát chuyên đề của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT), Chính phủ đã có Báo cáo số 222/BC-CP ngày 25/5/2017. Trên cơ sở ý kiến của các thành viên Đoàn giám sát, các đại biểu, đồng chí Vũ Hồng Thanh - Chủ nhiệm Uỷ ban Kinh tế, Trưởng Đoàn giám sát và ý kiến chỉ đạo của đồng chí Phùng Quốc Hiển - Phó Chủ tịch Quốc hội tại phiên họp toàn thể Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 24/7/2017 tại Văn phòng Quốc hội, Chính phủ cập nhật, hoàn chỉnh và báo cáo về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) như sau:

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam (Đại hội XI) đã xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm phát triển đất nước 5 năm 2011 - 2015 là: “xây dựng đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, nhất là hệ thống giao thông, yếu tố đang gây ách tắc, cản trở sự tăng trưởng kinh tế, gây bức xúc trong nhân dân”. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 cũng đã xác định: “xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn” là một trong 3 khâu đột phá.

Trong bối cảnh đó, Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã thông qua Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 về “xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020” (sau đây gọi tắt là Nghị quyết
số 13-NQ/TW), trong đó đã đề ra mục tiêu trọng tâm về hạ tầng giao thông: *“*bảo đảm kết nối các trung tâm kinh tế lớn với nhau và với các đầu mối giao thông cửa ngõ bằng hệ thống giao thông đồng bộ, năng lực vận tải được nâng cao, giao thông được thông suốt, an toàn”, với một số công trình hiện đại, bảo đảm cho phát triển nhanh và bền vững. Đồng thời cũng đưa ra giải pháp “thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thoả đáng của nhà đầu tư; mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm…; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng...”.

Để thực hiện thành công Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, trong nhiều năm tại Nghị quyết phiên họp Chính phủ đầu các năm (Nghị quyết số 01/NQ-CP) 2013, 2014 và 2015, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành có giải pháp đa dạng hóa các hình thức huy động vốn, các hình thức đầu tư; đẩy mạnh hợp tác theo hình thức đối tác công tư (PPP) và các hình thức đầu tư không sử dụng vốn ngân sách nhà nước để huy động tối đa nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội.

Phần I

TÌNH HÌNH BAN HÀNH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT
VỀ ĐẦU TƯ VÀ KHAI THÁC CÁC CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG
THEO HÌNH THỨC HỢP ĐỒNG BOT

# I. VIỆC BAN HÀNH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ VÀ KHAI THÁC CÁC CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG THEO HÌNH THỨC HỢP ĐỒNG BOT (GIAI ĐOẠN 2011 - 2016)

1. Tình hình ban hành chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT

a) Đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986) đã xác định: “Giao thông vận tải là khâu quan trọng nhất của kết cấu hạ tầng’’ và “Giao thông vận tải phải đi trước một bước để đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế quốc dân’’. Trong những năm qua, thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chiến lược và các quy hoạch phát triển ngành, kết cấu hạ tầng giao thông đã có bước phát triển mạnh mẽ đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu phát triển mọi mặt của đất nước. Đồng thời, để phát triển nhanh hệ thống kết cấu hạ tầng, nhất là kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, Nghị quyết số 13-NQ/TW đã đề ra giải pháp xã hội hóa đầu tư để huy động nguồn lực ngoài ngân sách. Đây là xu hướng tất yếu khách quan, là giải pháp hữu hiệu để đáp ứng nhu cầu về vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông và nâng cao chất lượng dịch vụ giao thông vận tải.

Gần đây, tại Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII đã xác định *“*đẩy mạnh thực hiện các dự án đầu tư theo hình thức PPP, bảo đảm tính công khai, minh bạch; có cơ chế giám sát, quản lý và sử dụng hiệu quả vốn đầu tư đối với từng dự án”*.*

b) Các luật, nghị quyết của Quốc hội

Các văn bản sau đây được Quốc hội thông qua đều có các quy định để điều chỉnh và/hoặc đề cập đến chủ trương của Quốc hội đối với việc đầu tư các dự án hạ tầng theo hình thức BOT, PPP:

- Luật đấu thầu số 61/2005/QH11 (nay được thay thế bằng Luật đấu thầu số 43/2013/QH13);

- Luật đầu tư công số 49/2014/QH13;

- Luật xây dựng số 16/2003/QH11 (nay được thay thế bằng Luật xây dựng số 50/2014/QH13);

- Luật đầu tư số 59/2005/QH11 (nay được thay thế bằng Luật đầu tư
số 67/2014/QH13);

- Luật đất đai số 13/2003/QH11 (nay được thay thế bằng Luật đất đai
số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013);

- Luật giá số 11/2012/QH13;

- Luật trưng mua, trưng dụng tài sản;

- Luật quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước;

- Luật giao thông đường bộ;

- Nghị quyết số 66/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội về việc điều chỉnh một số nội dung và giải pháp nhằm tiếp tục thực hiện có hiệu
quả chủ trương đầu tư xây dựng đường Hồ Chí Minh theo Nghị quyết
số 38/2004/QH11.

c) Các nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Năm 2016, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua một chương trình giám sát chuyên đề và thành lập Đoàn giám sát của Ủy ban đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến các dự án BOT, PPP công trình giao thông, cụ thể như sau:

- Nghị quyết số 235/NQ-UBTVQH14 ngày 25/8/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về chương trình giám sát năm 2017, trong đó nêu rõ nhiệm vụ của Đoàn giám sáy là: “trực tiếp tiến hành giám sát chuyên đề và báo cáo kết quả với Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT)”.

- Nghị quyết số 321/NQ-UBTVQH14 ngày 22/12/2016 về thành lập Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội về chuyên đề “việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT)”.

d) Các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Cách đây 20 năm, từ cuối những năm 1990, trước đòi hỏi của thực tiễn, Chính phủ đã ban hành các nghị định, Thủ tướng Chính phủ đã có các quyết định và các văn bản cá biệt để điều chỉnh việc thực hiện các dự án, công trình theo hình thức hợp đồng BOT sau đây.

- Giai đoạn từ năm 1997 - 2007

+ Nghị định số 77/CP ngày 18/6/1997 của Chính phủ về việc ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) áp dụng cho đầu tư trong nước;

+ Nghị định số 62/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1998 của Chính phủ về việc ban hành quy chế đầu tư theo hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao áp dụng cho đầu tư nước ngoài tại Việt Nam;

+ Nghị định số 02/1999/NĐ-CP ngày 27/01/1999 của Chính phủ về việc sửa đổi bổ sung một số điều của quy chế đầu tư theo hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao áp dụng cho đầu tư nước ngoài tại Việt Nam áp dụng cho đầu tư nước ngoài tại Việt Nam;

+ Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao (thay thế các Nghị định số 77/CP ngày 18/6/1997, Nghị định số 62/1998/NĐ-CP, Nghị định số 02/1999/NĐ-CP).

(Các luật và văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn này đều không có hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư).

- Giai đoạn từ năm 2007 - 2015

+ Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao (thay thế Nghị định số 78/2007/NĐ-CP);

+ Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 05/4/2011 của Chính phủ sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao;

+ Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP;

+ Văn bản số 979/TTg-KTN ngày 05/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế quản lý và thực hiện các dự án đầu tư trên Quốc lộ 1 đoạn Hà Nội - Cần Thơ và đường Hồ Chí Minh đoạn qua khu vực Tây Nguyên;

+ Từ năm 2013 về trước, Luật đấu thầu không điều chỉnh hoạt động đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Giai đoạn 2013-2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành Thông tư số 03/2009/TT-BKHĐT ngày 16/4/2009 hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư nhưng cũng chưa đầy đủ các quy định.

- Giai đoạn từ năm 2015 đến nay

+ Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư;

+ Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư;

+ Nghị định số 32/2015/NĐ-CP ngày 25/3/2015 của Chính phủ quy định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng;

+ Nghị định số 46/2015/NĐ-CP ngày 12/5/2015 của Chính phủ quy định về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng;

+ Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ quy định về quản lý dự án đầu tư xây dựng;

+ Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế Nhà nước thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án theo hình thức xây dựng - chuyển giao;

+ Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 27/3/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ theo hình thức điện tử tự động không dừng.

Trên cơ sở các Luật xây dựng, Luật đất đai, Luật doanh nghiệp..., Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định hướng dẫn thi hành, trong đó có các quy định điều chỉnh hoạt động đầu tư dưới hình thức hợp đồng BOT, PPP.

đ) Các văn bản của bộ, ngành trung ương

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư:

+ Thông tư số 03/2009/TT-BKHĐT ngày 16/4/2009 hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư thực hiện đầu tư dự án có sử dụng đất;

+ Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/03/2016 hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư;

+ Thông tư số 06/2016/TT-BKHĐT ngày 28/6/2016 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư;

+ Thông tư số 10/2016/TT-BKHĐT ngày 22/7/2016 quy định chi tiết việc giám sát, theo dõi và kiểm tra hoạt động đấu thầu;

+ Thông tư số 15/2016/TT-BKH ngày 29/9/2016 hướng dẫn lập hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

- Bộ Tài chính:

+ Thông tư số 90/2004/TT-BTC ngày 07/9/2004 [hướng chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ;](http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thue-Phi-Le-Phi/Thong-tu-90-2004-TT-BTC-huong-che-do-thu-nop-quan-ly-su-dung-phi-su-dung-duong-bo-52370.aspx)

+ Thông tư số 149/2007/TT-BTC ngày 14/2/2007 hướng dẫn quản lý và sử dụng vốn ngân sách cho các hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình quản lý các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao;

+ Thông tư số 51/2011/TT-BTC ngày 22/4/2011 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 90/2004/TT-BTC;

+ Thông tư số 166/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011 quy định về quản lý, sử dụng chi phí chuẩn bị dự án và kinh phí hoạt động của cơ quan nhà nước cơ thẩm quyền trong quá trình quản lý các dự án; một số chỉ tiêu tài chính của hợp đồng dự án; điều kiện và phương thức thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao; quyết toán giá trị công trình dự án thực hiện theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao;

+ Thông tư số 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013 hướng dẫn chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường bộ (thay thế Thông tư số 90/2004/TT-BTC);

+ Thông tư số 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016 quy định một số nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư (thay thế Thông tư số 166/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011);

+ Thông tư số 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015 hướng dẫn thực hiện thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư xây dựng - chuyển giao quy định tại Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/06/2015 của Thủ tướng Chính phủ;

+ Thông tư số 75/2017/TT-BTC ngày 21/7/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016 của Bộ Tài chính quy định nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư.

- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

+ Chỉ thị số 05/CT-NHNN ngày 15/7/2015 về tăng cường kiểm soát rủi ro trong hoạt động cấp tín dụng đối với các dự án BOT, BT giao thông;

+ Chỉ thị số 01/CT-NHNN ngày 23/02/2016 về tổ chức thực hiện chính sách tiền tệ và đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn, hiệu quả năm 2016;

+ Chỉ thị số 04/CT-NHNN ngày 27/5/2016 về một số giải pháp điều hành chính sách tiền tệ và hoạt động ngân hàng những tháng cuối năm 2016;

+ Chỉ thị 01/CT-NHNN ngày 10/01/2017về việc tổ chức thực hiện chính sách tiền tệ và đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn, hiệu quả năm 2017;

+ Thông tư 41/2016/TT-NHNN ngày 30/12/2016 quy định hệ số rủi ro đối với khoản cấp tín dụng chuyên biệt.

- Bộ Xây dựng:

+ Thông tư số 04/2010/TT-BXD ngày 26/5/2010 hướng dẫn lập và quản lý chi phí đầu tư xây dựng công trình;

+ Thông tư số 13/2013/TT-BXD ngày 15/8/2013 quy định thẩm tra, thẩm định và phê duyệt thiết kế xây dựng công trình;

+ Thông tư số 10/2013/TT-BXD ngày 25/7/2013 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng công trình xây dựng;

+ Thông tư số 05/2016/TT-BXD ngày 10/3/2016 hướng dẫn xác định đơn giá nhân công trong quản lý chi phí đầu tư xây dựng;

+ Thông tư số 06/2016/TT-BXD ngày 10/3/2016 hướng dẫn xác định và quản lý chi phí đầu tư xây dựng (thay thế Thông tư số 04/2010/TT-BXD);

+ Thông tư số 18/2016/TT-BXD ngày 30/6/2016 quy định chi tiết và hướng dẫn một số nội dung về thẩm định, phê duyệt dự án và thiết kế, dự toán xây dựng công trình (thay thế Thông tư số 13/2013/TT-BXD, Thông tư số 10/2013/TT-BXD);

+ Thông tư số 26/2016/TT-BXD ngày 26/10/2016 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường

+ Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sử hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

+ Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về hồ sơ địa chính;

+ Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về bản đồ địa chính;

+ Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 quy định việc thống kê, kiểm kê đất đai, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất;

+ Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 quy định việc lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

+ Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất;

+ Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai;

+ Thông tư số 35/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định việc điều tra, đánh giá đất đai;

+ Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bẳng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất;

+ Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;

+ Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT ngày 26/2/2015 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Nghị định số 44/2015/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ;

+ Thông tư số 07/2015/TT-BTNMT ngày 26/2/2015 quy định lập phương án sử dụng đất, lập hồ sơ ranh giới sử dụng đất, đo đạc lập bản đồ địa chính, xác định giá thuê đất, giao đất, cho thuê đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với công ty nông lâm nghiệp.

- Bộ Giao thông vận tải

+ Quyết định số 653/QĐ-BGTVT ngày 05/4/2011 về việc phân công, phân cấp, ủy quyền trong quản lý, thực hiện chức năng cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Quyết định số 2729/QĐ-BGTVT ngày 31/10/2012 về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư do Bộ Giao thông vận tải quản lý (thay thế Quyết định số 653/QĐ-BGTVT ngày 05/4/2011);

+ Quyết định số 3085/QĐ-BGTVT ngày 04/10/2013 ban hành quy định tạm thời về nhiệm vụ, quyền hạn của Ban quản lý dự án đối với dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BT do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Quyết định số 3321/QĐ-BGTVT ngày 29/8/2014 ban hành quy định về xây dựng, điều chỉnh, công bố danh mục dự án hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh, hợp đồng xây dựng - chuyển giao của Bộ Giao thông vận tải;

+ Quyết định số 3323/QĐ-BGTVT ngày 29/8/2014 ban hành quy định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị trong việc giám sát, thực hiện hợp đồng BOT giai đoạn kinh doanh và chuyển giao của các dự án thuộc lĩnh vực đường bộ do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Quyết định số 2777/QĐ-BGTVT ngày 03/8/2015 ban hành quy định tổ chức thực hiện chức năng, hiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Quyết định số 4255/QĐ-BGTVT ngày 01/12/2015 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Ban quản lý dự án đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Thông tư số 52/2013/TT-BGTVT ngày 12/12/2013 quy định về quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ (thay thế Thông tư số [10/2010/TT-BGTVT](https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/tim-van-ban.aspx?keyword=10/2010/TT-BGTVT&area=2&type=0&match=False&vc=True&lan=1) ngày 19/4/2010);

+ Thông tư số 86/2015/TT-BGTVT ngày 31/12/2015 hướng dẫn chi tiết về lĩnh vực đầu tư và nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc lĩnh vực giao thông vận tải;

+ Thông tư số 35/2016/TT-BGTVT ngày 15/11/2016 quy định mức giá tối đa dịch vụ sử dụng đường bộ các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh do Bộ Giao thông vận tải quản lý;

+ Thông tư số 49/2016/TT-BGTVT ngày 30/12/2016 quy định về xây dựng, tổ chức và hoạt động của trạm thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ.

2. Đánh giá về chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT và việc tổ chức thực hiện

Để điều chỉnh hoạt động đầu tư theo hình thức BOT, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật từ thông tư, nghị định đến các luật. Từng bước các bất cập, khoảng trống pháp lý đã được khắc phục và điều chỉnh, đặc biệt là giai đoạn từ 2014 đến nay. Tuy nhiên, việc ban hành chính sách, pháp luật trong lĩnh vực này còn một số hạn chế sau đây.

a) Về nội dung chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT

Các quy định về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT là cơ sở pháp lý đầu tiên về PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam. Chính phủ đã rất tích cực trong việc cải cách các cơ chế, chính sách và hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư PPP (trong đó có hình thức hợp đồng BOT), từng bước hoàn thiện khung pháp lý rõ ràng, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam, khắc phục hạn chế của các quy định trước đây. Như vậy, có thể khẳng định, môi trường pháp lý về đầu tư PPP đã được cải thiện trong thời gian qua, tạo "sân chơi" bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các nhà đầu tư. Hoạt động đầu tư theo hình thức này đã góp phần đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng và đang trở thành một trong những mô hình đầu tư có hiệu quả.

Chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT có thể đánh giá trên các khía cạnh sau đây:

- Tính cấp thiết và kịp thời

Trong điều kiện nguồn vốn đầu tư công hạn hẹp, không đáp ứng được nhu cầu đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, việc đẩy mạnh thu hút các nguồn lực xã hội theo hướng xã hội hóa đầu tư là chủ trương đúng đắn, cấp thiết, kịp thời của Nhà nước nhằm huy động các nguồn lực trong và ngoài nước đầu tư xây dựng, phát triển đồng bộ kết cấu hạ tầng, trong đó có hạ tầng giao thông. Việc tham gia của thành phần kinh tế ngoài nhà nước sẽ làm cho dự án được quản lý có hiệu quả, minh bạch hơn, tiết kiệm được nguồn vốn đầu tư của nhà nước cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội khác. Hình thức đầu tư PPP trong đó có các hợp đồng BOT, xây dựng - chuyển giao - kinh doanh (BTO), xây dựng - chuyển giao (BT)… nói chung tạo điều kiện, cơ hội cho thành phần kinh tế tư nhân tham gia vào phát triển hạ tầng giao thông. Do đặc điểm các phương thức đầu tư trong giai đoạn này chủ yếu là đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân thuần túy nên các luật ban hành trước năm 2014 phần lớn đều tiếp cận theo hướng điều chỉnh riêng biệt các hoạt động đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân.

Trước yêu cầu cần khuyến khích hoạt động đầu tư theo hình thức BOT, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã kịp thời ban hành các quy định điều chỉnh hoạt động đầu tư này, chủ yếu dưới hình thức nghị định của Chính phủ và quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Gần đây, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì sửa đổi các nghị định điều chỉnh hình thức đầu tư BOT và năm 2015 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và 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. Hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tiếp tục nghiên cứu điều chỉnh các nghị định này. Như vậy, trước đòi hỏi cấp thiết của thực tiễn, các cơ quan quản lý đã kịp thời ban hành các quy định pháp luật để quản lý, điều chỉnh hoạt động đầu tư theo hình thức BOT/PPP.

- Tính phù hợp

Rất nhiều luật khi xây dựng được tiếp cận trên quan điểm điều chỉnh các hoạt động đầu tư công và đầu tư tư nhân là chủ yếu, chưa xét đến đặc thù đầu tư hợp tác công tư.

Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP được quy định cụ thể và phù hợp với thông lệ quốc tế, tuy nhiên một số nội dung vẫn cần được điều chỉnh phù hợp với với thực tiễn. Bên cạnh đó, một số nội dung tại các luật quy định khác với Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và chưa phù hợp với thực tiễn như tiến độ góp vốn chủ sở hữu, cơ chế chia sẻ rủi ro...; một số quy định tại các thông tư hướng dẫn chưa phù hợp với thông lệ quốc tế như lợi nhuận vốn chủ sở hữu, tiêu chí đấu thầu...

- Tính đầy đủ, đồng bộ, ổn định

Một dự án BOT/PPP từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư đến khi kết thúc hợp đồng, bàn giao lại cho cơ quan quản lý nhà nước thường kéo dài vài chục năm. Do vậy, để có thể huy động được nguồn lực của các nhà đầu tư tư nhân một cách bền vững, cần có một hành lang pháp lý đầy đủ, đồng bộ và ổn định. Thời gian qua, hành lang pháp lý về BOT/PPP phụ thuộc vào các luật chuyên ngành trong khi những văn bản này chủ yếu được xây dựng để điều chỉnh hoạt động đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân một cách riêng biệt. Mặc dù những bất cập này đã được giải quyết phần nào thông qua các nghị định của Chính phủ nhưng cơ quan quản lý nhà nước và nhà đầu tư vẫn còn gặp nhiều khó khăn liên quan đến quy trình, thủ tục và nội dung cần thiết để thực hiện quyết định đầu tư dự án; công tác giám sát, nghiệm thu và thanh toán công trình, đặc biệt là việc quản lý phần vốn góp của Nhà nước; công tác giám sát và quản lý chất lượng trong quá trình đầu tư, khai thác; các cơ chế ưu đãi, bảo đảm đầu tư.

- Tính hiệu lực, hiệu quả

Do khung pháp lý chưa thực sự hoàn thiện, nhiều nội dung khi thực hiện một dự án BOT/PPP cần được xử lý nhưng vượt thẩm quyền của Chính phủ và các bộ, ngành, nên quá trình triển khai gặp rất nhiều khó khăn, việc thực thi trách nhiệm cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa đảm bảo hiệu lực.

Với một số dự án BOT triển khai từ trước năm 2010, các chủ thể tham gia đều không có kinh nghiệm về lập hồ sơ mời thầu, đàm phán điều khoản của hợp đồng và lập phương án tài chính, đồng thời các quy định pháp luật còn bất cập nên các chế tài xử lý vi phạm đối với nhà đầu tư chưa đảm bảo tính răn đe.

b) Đánh giá việc tổ chức thực hiện

Trong quá trình tổ chức thực hiện các dự án BOT, Chính phủ, các bộ, ngành và địa phương đã có nhiều nỗ lực cố gắng và tuân thủ các quy định pháp luật hiện hành.

Tuy nhiên, do đây là hình thức đầu tư mới mẻ, phức tạp hơn hình thức đầu tư công truyền thống, trong khi hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hình thức đầu tư này chưa hoàn thiện; các cơ quan nhà nước, nhà đầu tư, ngân hàng thương mại đều chưa đủ kinh nghiệm nên nhiều yêu cầu của thực tiễn vẫn chưa được đáp ứng.

Một số chủ thể, cá nhân chưa hoàn thành chức năng, nhiệm vụ đã được Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành kiểm tra, thanh tra làm rõ trách nhiệm của các tập thể, cá nhân để nghiêm túc kiểm điểm, xử lý, khắc phục kịp thời, tránh thất thoát, lãng phí.

II. HẠN CHẾ, VƯỚNG MẮC, NGUYÊN NHÂN

Qua quá trình quản lý đầu tư các dự án theo hình thức BOT, PPP, có thể thấy những hạn chế, vướng mắc ngay trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; trong các quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý đầu tư và khai thác các công trình giao thông BOT. Để có thể tiếp tục huy động thành công các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước cho phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, cần thiết đánh giá chính xác các hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân của tình trạng trên đây.

1. Những hạn chế, vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Các hạn chế của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành thể hiện ở hình thức văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh; các quy định chưa đầy đủ, chưa phù hợp, chưa rõ ràng, cần bổ sung, điều chỉnh; chậm trễ trong việc bổ sung các quy định mới và điều chỉnh các quy định chưa phù hợp.

Quy định đầy đủ nhất hiện nay điều chỉnh đầu tư theo hình thức đối tác công tư mới dừng lại ở dạng văn bản quy phạm pháp luật là nghị định của Chính phủ, trong khi lĩnh vực này cũng bị điều chỉnh bởi nhiều quy định trong các luật khác nên tính ổn định của chính sách không cao và đây là quan ngại chủ yếu của các nhà đầu tư nước ngoài.

Một số quy định pháp luật về quản lý chất lượng, về thu phí, lựa chọn nhà đầu tư vẫn còn bất cập cần có nghiên cứu điều chỉnh cho phù hợp. Việc bổ sung, sửa đổi các quy định này chưa kịp thời. Trên thực tế, quá trình ban hành các thông tư hướng dẫn thực hiện nghị định còn chậm.

Nhiều văn bản quy định không cụ thể dẫn đến nhiều cách hiểu, thiếu đồng bộ, thống nhất giữa các quy định pháp luật có liên quan với đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT gây rất nhiều khó khăn cho các nhà đầu tư. Ví dụ: Việc xét bồi hoàn cho chủ đầu tư (do giải phóng mặt bằng chậm, do lạm phát; quyền chuyển nhượng, phụ cấp không ổn định sản xuất, áp dụng chế độ, chính sách...) thực hiện theo các quy định khác nhau của nhiều văn bản do nhiều cơ quan ban hành nên dễ phát sinh tranh chấp.

Những hạn chế trên đây làm cho hình thức đầu tư BOT/PPP, vốn phức tạp hơn đầu tư công truyền thống, càng gặp khó khăn khi triển khai trên thực tế.

*(Chi tiết những nêu tại Phụ lục 1 của báo cáo)*

2. Hạn chế, vướng mắc trong các quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý đầu tư và khai thác các công trình giao thông BOT và nguyên nhân

Hình thức đầu tư BOT trong lĩnh vực hạ tầng có nhiều ưu điểm nhưng đồng thời cũng có những nhược điểm so với đầu tư công. Các dự án BOT đều có thời gian hoàn vốn dài, mức vốn đầu tư lớn, những năm đầu đưa vào khai thác doanh thu cơ bản không đủ trả lãi vay, rất nhiều yếu tố đầu vào phải dự báo và khó kiểm soát. Nếu không được quản lý, kiểm soát hiệu quả thì không phát huy được ưu điểm của hình thức đầu tư này, đồng thời có thể dẫn đến tổng chi phí đầu tư cao hơn đầu tư công.

a) Thẩm quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước

Theo quy định tại Luật xây dựng, Luật đấu thầu, Luật đất đai và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và trách nhiệm ký kết hợp đồng dự án, thực hiện các quyền, nghĩa vụ trên cơ sở thỏa thuận với nhà đầu tư tại hợp đồng dự án, thực hiện công tác giải phóng mặt bằng. Do quy định pháp luật còn chưa đầy đủ, chưa rõ ràng nên cũng đã hạn chế quyền của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Về công tác quyết toán, thẩm quyền của cơ quan nhà nước chỉ ở mức thỏa thuận trên cơ sở báo cáo của đơn vị tư vấn kiểm toán nên đối với các dự án chỉ định thầu việc kiểm soát giá thành rất khó khăn.

Việc thực hiện giải phóng mặt bằng thuộc trách nhiệm của các địa phương và thường rất khó kiểm soát giá thành, tiến độ nên cơ quan nhà nước có thẩm quyền thường vi phạm hợp đồng đối với điều khoản tiến độ giải phóng mặt bằng và điều này gây rất nhiều khó khăn trong đàm phán về phương án tài chính khi chi phí giải phóng mặt bằng thay đổi.

Đối với những dự án thực hiện trước năm 2010, văn bản quy phạm pháp luật quy định chưa rõ trách nhiệm các chủ thể liên quan, các bên tham gia hợp đồng đều chưa có kinh nghiệm nên các hợp đồng đều chưa có chế tài điều chỉnh, xử lý đối với các hành vi vi phạm như: chất lượng bảo trì, quyết toán công trình...

Những dự án triển khai từ năm 2011 đến nay đã cơ bản xác định được rõ vai trò của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm soát chất lượng, giá thành.

b) Thẩm quyền và trách nhiệm của nhà đầu tư

Theo quy định của pháp luật hiện hành, nhà đầu tư có trách nhiệm chủ yếu lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án, chịu trách nhiệm về chất lượng công trình, dịch vụ của dự án; thực hiện việc quản lý, kinh doanh công trình dự án…

Các nhà đầu tư hiện nay chủ yếu là doanh nghiệp trong nước. Nhiều nhà đầu tư chưa am hiểu sâu về đầu tư BOT, chưa xem xét lượng hoá rủi ro, đồng thời hạn chế về kinh nghiệm quản lý đầu tư, vận hành khai thác hoặc một số nhà đầu tư có thể vì mục tiêu lợi nhuận trong giai đoạn xây dựng nên trong quá trình tổ chức thực hiện còn một số tồn tại, hạn chế và đang phải gánh chịu rủi ro trong quá trình vận hành (phải tự bỏ kinh phí để sửa chữa các khiếm khuyết, hư hỏng). Bên cạnh đó, có những nghĩa vụ của Nhà nước nhưng không có quy định trách nhiệm của Nhà nước dẫn đến nhà đầu tư vẫn phải chịu rủi ro (Nhà nước chưa quản lý triệt để xe quá tải dẫn đến mặt đường hư hỏng nhưng nhà đầu tư vẫn phải sửa chữa; quy hoạch thay đổi dẫn đến thất thoát lưu lượng).

Về công tác quản lý chất lượng công trình: Theo Luật Xây dựng, Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ, Doanh nghiệp dự án tự quản lý, giám sát hoặc thuê tổ chức tư vấn độc lập để quản lý, giám sát thi công xây dựng, nghiệm thu công trình. Việc giao quyền hạn, trách nhiệm quản lý chất lượng, duyệt dự toán cho nhà đầu tư là phù hợp thông lệ quốc tế nhưng trong bối cảnh cụ thể của nước ta ở thời điểm hiện nay, các nhà đầu tư trong nước chưa thực sự chuyên nghiệp và các khâu thiết kế - thi công - giám sát - thanh toán khép kín theo quy trình của nhà đầu tư đã bộc lộ những bất cập.

c) Ngân hàng, tổ chức tín dụng

Việc thay đổi chính sách của Nhà nước (giảm phí, điều chỉnh lộ trình tăng phí giao thông đã, đang và sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu nợ của các tổ chức tín dụng có tài trợ vốn cho các đối tượng dự án, tiềm ẩn rủi ro phải cơ cấu lại thời hạn trả nợ, chuyển nhóm nợ khi nguồn thu nợ thấp hơn so với phương án tài chính khi phê duyệt dự án.

Trong thời gian tới, Chính phủ sẽ chỉ đạo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để khắc phục các tồn tại nêu trên.

d) Người sử dụng dịch vụ

Người sử dụng dịch vụ có quyền được cung cấp thông tin về dự án BOT và giá sử dụng đường bộ theo quy định pháp luật và được giám sát theo quy chế giám sát cộng đồng tại Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ.

Tuy nhiên, do hình thức công bố thông tin chưa phù hợp hoặc do người sử dụng dịch vụ chưa quan tâm đến thông tin được công bố nên trong quá trình đóng góp ý kiến dự thảo các thông tư thu phí, rất hiếm khi nhận được ý kiến góp ý của những đối tượng này. Bên cạnh đó, còn thiếu quy định của pháp luật về tham vấn ý kiến khi quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án thu phí trên đường hiện hữu cũng làm hạn chế quyền của người sử dụng dịch vụ.

Nhận thức và sự đồng thuận trong xã hội về đầu tư BOT còn phân tán và thiếu sự thống nhất. Nhiều thông tin về dự án đã được công khai rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng nhưng người sử dụng dịch vụ và các tổ chức xã hội chưa quan tâm, tham gia ý kiến trong quá trình triển khai dự án và có xu hướng không đồng thuận khi dự án đi vào khai thác.

e) Tổ chức tư vấn

Thời gian vừa qua, hầu hết các dự án BOT do các tổ chức tư vấn thiết kế trong nước lập, ngoại trừ một số dự án lớn. Hợp đồng dự án BOT cũng được giao cho các tổ chức tư vấn trong nước xây dựng nhưng do hạn chế về năng lực, chưa có nhiều kinh nghiệm về tài chính dự án, về pháp lý hợp đồng, về đánh giá và phân bổ rủi ro, tính tổng mức đầu tư chưa chính xác... nên trong hợp đồng còn những quy định chưa chặt chẽ về trách nhiệm, nghĩa vụ của các bên liên quan. Lực lượng tư vấn giám sát một số dự án không hoàn thành nhiệm vụ, đặc biệt đối với dự án mà nhà đầu tư trực tiếp là nhà thầu thi công. Chính phủ đã có chế tài[[1]](#footnote-1) xử lý trách nhiệm tổ chức tư vấn và cá nhân tư vấn theo quy định của pháp luật về xây dựng, nhưng chưa mang tính răn đe và trách nhiệm chưa rõ ràng.

3. Đánh giá chung

Giai đoạn từ năm 2010 trở về trước, các dự án phát triển hạ tầng giao thông theo hình thức đầu tư BOT được triển khai với số lượng không đáng kể. Vì vậy, khi xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, do hình thức đầu tư này chưa phố biến, các cơ quan nhà nước liên quan chưa có kinh nghiệm nên đều tiếp cận chủ yếu để điều chỉnh hình thức đầu tư tư nhân và đầu tư công, chưa xét đến đặc thù đầu tư BOT/PPP.

Trong bối cảnh nguồn lực đầu tư công hạn hẹp, thực hiện chủ trương của Đảng, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành hoàn thiện thể chế, tập trung xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nhằm kiểm soát hiệu quả quá trình đầu tư, vận hành khai thác các dự án BOT/PPP. Kết quả là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được hoàn thiện, chặt chẽ và phù hợp với thực tiễn cũng như thông lệ quốc tế hơn. Tuy nhiên, đây là một hình thức đầu tư mới, phức tạp, nhiều tình huống phát sinh trong thực tiễn không lường trước được, trong khi các chủ thể kể cả phía cơ quan quản lý và nhà đầu tư, bên tài trợ vốn... đều chưa có nhiều kinh nghiệm, nên hệ thống văn bản quy phạm pháp luật vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, việc ban hành mới cũng như sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật đặc biệt là các luật đòi hỏi nhiều thời gian.

Công tác tuyên truyền đã thực hiện nhưng còn chưa thực sự hiệu quả, dẫn đến có nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau.

# Phần II

# TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI, TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ VÀ KHAI THÁC CÁC CÔNG TRÌNH GIAO THÔNG THEO HÌNH THỨC HỢP ĐỒNG BOT

I. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI, TỔ CHỨC THỰC HIỆN

Việc triển khai, tổ chức thực hiện các dự án, công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT được xem xét dưới các khía cạnh chính như sự phù hợp với chiến lược và quy hoạch phát triển giao thông vận tải; chủ trương đầu tư; lựa chọn vị trí trạm thu phí; xác định tổng mức đầu tư dự án; phương án tài chính của dự án; lập và phê duyệt dự án đầu tư, công tác đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, triển khai dự án, vận hành khai thác; công tác truyền thông về dự án; vai trò, trách nhiệm quản lý của Chính phủ trong quá trình triển khai, tổ chức thực hiện dự án.

## 1. Chiến lược, quy hoạch

a) Căn cứ pháp lý để triển khai lập các quy hoạch hạ tầng giao thông

Các luật chuyên ngành giao thông vận tải đều có quy định chung về quy hoạch hạ tầng giao thông. Nội dung chính về công tác lập, thẩm định phê duyệt và triển khai quy hoạch giao thông vận tải chủ yếu được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật như: Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006, Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11/01/2008 của Chính phủ quy định về lập, thẩm định, quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành, lĩnh vực và sản phẩm chủ yếu; Nghị định số 08/2005/NĐ-CP ngày 24/01/2005 của Chính phủ về quy hoạch xây dựng và các thông tư hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng về triển khai các nghị định trên.

Trong quá trình triển khai thực hiện quy hoạch phát triển giao thông vận tải, Thủ tướng Chính phủ thường xuyên có các chỉ thị, quyết định, quy định nhằm hướng dẫn và nâng cao chất lượng công tác này.

Trình tự, thủ tục, việc xây dựng, thẩm định và phê duyệt quy hoạch hạ tầng giao thông tuân thủ theo nghị định của Chính phủ và các thông tư hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng.

b) Nội dung các chiến lược, quy hoạch

Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành xây dựng các đề án quy hoạch mới đi đôi với việc cập nhật, bổ sung các quy hoạch đã được phê duyệt cho phù hợp với tình hình thực tế để định hướng cho công tác đầu tư, quản lý phát triển giao thông vận tải. Đến nay, hầu hết các chiến lược, quy hoạch phát triển ngành giao thông vận tải đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hoặc ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải phê duyệt, đầy đủ cho các chuyên ngành, các vùng kinh tế trọng điểm. Nội dung các quy hoạch cũng xác định rõ các quan điểm, mục tiêu, định hướng, chính sách cũng như phân công tổ chức cụ thể khi triển khai thực hiện. Nhìn chung, các quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông được lập cơ bản phù hợp với nhu cầu, định hướng phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất của đất nước, các vùng kinh tế, cũng như những chủ trương của Đảng, Chính phủ trong từng giai đoạn cụ thể như sau:

*- Giai đoạn trước năm 2011:*

+ Về chiến lược phát triển ngành: Đã ban hành 02 quyết định[[2]](#footnote-2).

+ Về quy hoạch chuyên ngành đường bộ: Đã ban hành 05 quyết định[[3]](#footnote-3).

+ Về quy hoạch chuyên ngành đường sắt: Đã ban hành 01 quyết định[[4]](#footnote-4).

+ Về quy hoạch chuyên ngành hàng không: Đã ban hành 01 quyết định [[5]](#footnote-5).

- Giai đoạn 2011 - 2016:

+ Về chiến lược phát triển ngành: Đã ban hành 02 quyết định điều chỉnh[[6]](#footnote-6) và 03 quyết định mới[[7]](#footnote-7).

+ Về quy hoạch chuyên ngành đường bộ:Đã ban hành04 quyết định[[8]](#footnote-8).

+ Về quy hoạch chuyên ngành đường sắt:Đã ban hành 02 quyết định[[9]](#footnote-9).

+ Về quy hoạch chuyên ngành hàng không: Đã ban hành quy hoạch chi tiết các cảng hàng không (Nội Bài, Phú Bài, Đà Nẵng, Long Thành, Tân Sơn Nhất, Cát Bi, Gia Lâm, Thọ Xuân, Chu Lai, Cam Ranh, Phú Quốc, Lai Châu, Pleiku, Nà Sản, Lào Cai, Liên Khương, Côn Sơn, Buôn Mê thuột, Vinh, Pleiku, Đồng Hới...).

+ Về quy hoạch chuyên ngành đường biển:Đã cóQuy hoạch phát triển giao thông vận tải đường biển Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; Quy hoạch hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030; Quy hoạch tổng thể ngành công nghiệp tầu thuỷ Việt Nam; Quy hoạch chi tiết các nhóm cảng biển (từ Nhóm 1 đến Nhóm 6); điều chỉnh Quy hoạch phát triển vận tải biển Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; điều chỉnh Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030; điều chỉnh Quy hoạch chi tiết bến cảng Lạch Huyện thuộc cảng biển Hải Phòng đến năm 2020, định hướng đến năm 2030; cập nhật Quy hoạch chi tiết cảng trung chuyển quốc tế Vân Phong tỉnh Khánh Hòa;

+ Về quy hoạch tại các vùng, khu vực, tỉnh, thành phố:Hiện đã có Quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng kinh tế trọng điểm phía Nam; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng kinh tế trọng điểm miền Trung; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long; Quy hoạch phát triển giao thông vận tải thủ đô Hà Nội; Quy hoạch phát triển giao thông bền vững đảo Phú Quốc; Quy hoạch chi tiết đường vành đai 4 Hà Nội; Quy hoạch chi tiết đường vành đai 3, đường vành đai 4 thành phố Hồ Chí Minh; điều chỉnh Quy hoạch phát triển giao thông vận tải thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020; phương hướng, nhiệm vụ và kế hoạch phát triển kết cấu hạ tầng giao thông vận tải vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020.

Hiện nay, Chính phủ đang chỉ đạo các bô, ngành tiếp tục rà soát, cập nhật, điều chỉnh các chiến lược, quy hoạch đã được duyệt và lập các quy hoạch mới, bao gồm: Điều chỉnh Quy hoạch tổng thể các cảng hàng không Việt Nam, Quy hoạch tổng thể cảng cạn Việt Nam; Quy hoạch Cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất; Quy hoạch phát triển mạng lưới tuyến vận tải hành khách liên tỉnh đường bộ đến năm 2020...*.*

c) Những mặt hạn chế trong quy hoạch

Nhìn chung, việc xây dựng và triển khai thực hiện các quy hoạch phát triển giao thông vận tải đã được thực hiện một cách hiệu quả, tuân thủ các quy định hiện hành, làm cơ sở cho việc phát triển nhanh hệ thống hạ tầng giao thông trong những năm qua, góp phần quan trọng vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Tuy nhiên, công tác này còn một số tồn tại, hạn chế, cụ thể như sau:

Hiện nay, quy hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì xây dựng còn quy hoạch xây dựng do Bộ Xây dựng chủ trì lập. Việc xây dựng quy hoạch phát triển giao thông vận tải chịu sự tác động của các quy hoạch nêu trên đây. Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng, vận dụng còn những bất cập, đặc biệt là quy định và phân loại về quy hoạch vùng (lãnh thổ) và quy hoạch công trình cụ thể (ví dụ: Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 và Nghị định số 08/2005/NĐ-CP ngày 24/01/2005 thiếu quy định cụ thể về quy hoạch chi tiết các công trình tuyến như các tuyến cao tốc tuyến đường sắt...).

Các quy hoạch ngành giao thông vận tải thường được lập trên cơ sở các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, các quy hoạch này chưa đáp ứng yêu cầu định hướng chủ đạo cho quy hoạch giao thông nên ảnh hưởng đến chất lượng quy hoạch giao thông, trong một số trường hợp có thể nói là sớm bị lạc hậu.

Bên cạnh đó, giá cả và các chính sách chung có nhiều biến động nên việc xác định nhu cầu đầu tư còn mang tính chủ quan, khả năng dự báo vĩ mô của quy hoạch thiếu tính thực tế.

Ngoài ra, tính đồng bộ trong triển khai quy hoạch giữa các ngành, lĩnh vực, giữa quy hoạch chuyên ngành với quy hoạch ngành chưa cao.

Cuối cùng, việc cân đối nguồn lực thực hiện quy hoạch gặp nhiều khó khăn, không đáp ứng nhu cầu theo lộ trình đề xuất trong các quy hoạch.

2. Chủ trương đầu tư

Trong bối cảnh nguồn lực đầu tư công hạn hẹp, thực hiện chỉ đạo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về việc xã hội hóa đầu tư, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng kết, sửa đổi và ban hành Nghị định
số 108/2009/NĐ-CP trên nguyên tắc kêu gọi đầu tư tư nhân phù hợp với Hiến pháp, Luật đầu tư và các luật liên quan.

Theo khoản 1 Điều 4 của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP thì quy định “Chính phủ khuyến khích thực hiện các dự án xây dựng và vận hành quản lý công trình kết cấu hạ tầng mới hoặc dự án cải tạo, mở rộng, hiện đại hóa và vận hành, quản lý các công trình hiện có...” là phù hợp với định hướng chỉ đạo của Đảng, quy định của Luật doanh nghiệp[[10]](#footnote-10), Luật đầu tư[[11]](#footnote-11) và nhu cầu phát triển hạ tầng trong điều kiện hiện nay.

Căn cứ quy hoạch, các bộ, ngành lập danh mục dự án và đăng tải danh mục trên trang thông tin điện tử và trên Báo Đấu thầu vào tháng 1 hàng năm hoặc đăng tải bổ sung sau khi đề xuất dự án được phê duyệt. Các bộ, ngành phê duyệt đề xuất dự án, dự án đầu tư theo thẩm quyền.

Trong bối cảnh nhiều tuyến quốc lộ xuống cấp nghiêm trọng, nguồn lực đầu tư khó khăn, Bộ Giao thông vận tải và các địa phương đã triển khai các dự án đầu tư nâng cấp mặt đường; cải tạo, mở rộng một đoạn quốc lộ hiện hữu theo hình thức BOT là hoàn toàn phù hợp với lĩnh vực Chính phủ khuyến khích đầu tư tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP. Đây là những tuyến đường bộ quan trọng, huyết mạch; tình trạng mặt đường đã bị xuống cấp trầm trọng, quá tải và ùn tắc giao thông. Trong quá trình chuẩn bị đầu tư, các dự án đều được lấy ý kiến tham gia của các địa phương và bộ, ngành liên quan. Trong đó 22 dự án BOT trên Quốc lộ 1 và Quốc lộ 14 đã được Chính phủ báo cáo Quốc hội trong Tờ trình số 433/TTr-CP ngày 22/10/2013 về phương án phát hành và sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ bổ sung giai đoạn 2014 - 2016.

Đồng thời, trên cơ sở kiến nghị của địa phương, Bộ Giao thông vận tải và các bộ, ngành liên quan, Thủ tướng Chính phủ đã xem xét, chấp thuận đầu tư các dự án này theo hình thức hợp đồng BOT. Như vậy, về cơ bản, các dự án hạ tầng giao thông được quyết định đầu tư theo hình thức BOT tuân thủ các quy định hiện hành trong quá trình chuẩn bị đầu tư, bao gồm cả chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, ở khía cạnh khác, việc thực hiện một số dự án BOT lĩnh vực giao thông đường bộ thời gian qua cũng có những bất cập thể hiện ở chỗ các phương tiện ô tô đang được sử dụng đường bộ không còn sự lựa chọn miễn phí. Như vậy, trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật đã chưa lường hết được tác động đối với các đối tượng bị ảnh hưởng.

Bên cạnh các dự án lĩnh vực đường bộ được triển khai theo hình thức BOT, các lĩnh vực khác cũng đã huy động nguồn lực ngoài ngân sách để đầu tư:

- Cảng biển là một trong những lĩnh vực thu hút vốn đầu tư tư nhân khá sớm và khá thành công theo hình thức doanh nghiệp đầu tư trực tiếp. Đặc biệt là giai đoạn sau khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO, nhiều tập đoàn hàng đầu thế giới trong lĩnh vực vận tải và điều hành khai thác cảng biển đã có mặt tại Việt Nam để hình thành các liên doanh đầu tư xây dựng và khai thác cảng biển, như Hutchison, PSA, DP World, SSA, Maersk A/S, CMA-CGM… Trong lĩnh vực cảng biển và cảng đường thủy, hình thức đầu tư thích hợp là doanh nghiệp tự đầu tư hoặc đầu tư FDI. Tính đến nay nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước (bao gồm FDI, vốn doanh nghiệp tự huy động) theo giá thời điểm năm 2014 vào lĩnh vực cảng biển đạt khoảng 157.600 tỷ đồng/168 cảng.

- Đường thủy nội địa: Tính đến nay nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước (bao gồm FDI, vốn doanh nghiệp tự huy động) theo giá thời điểm năm 2014 vào lĩnh vực cảng thủy nội địa khoảng 18.997 tỷ đồng theo hình thức doanh nghiệp tự đầu tư.

- Hàng không đã được xã hội hóa theo hình thức doanh nghiệp tự đầu tư bằng nguồn vốn chủ yếu của các doanh nghiệp hàng không như: Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam, Tổng công ty Hàng không Việt Nam, Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam và một số doanh nghiệp tư nhân... theo đó ưu tiên đầu tư nâng cấp đồng bộ, hiện đại các cảng hàng không quốc tế Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng, Cần Thơ, Cam Ranh, Vân Đồn và Phan Thiết.

- Đường sắt có tổng mức đầu tư các dự án rất lớn, nên không chỉ ở Việt Nam mà cả các nước trên thế giới cũng khó huy động vốn của các nhà đầu tư tư nhân. Theo kinh nghiệm quốc tế, Nhà nước đầu tư toàn bộ kết cấu hạ tầng đường sắt, nhà đầu tư sẽ tham gia đầu tư để kinh doanh vận tải hoặc cung cấp dịch vụ nhà ga, kho, bãi, khu ga hàng...

3. Về trạm thu phí (nay là trạm thu giá sử dụng dịch vụ đường bộ)

### a) Nguyên tắc bố trí trạm

Căn cứ Pháp lệnh phí và lệ phí, Chính phủ đã giao cho Bộ Tài chính ban hành các Thông tư số 90/2004/TT-BTC và Thông tư số 159/2013/TT-BTC, trong đó có quy định việc đặt trạm thu phí, cụ thể: (1) Đường bộ đặt trạm thu phí với khoảng cách giữa các trạm thu phí trên cùng một tuyến đường đảm bảo tối thiểu 70 km thì do cơ quan có thẩm quyền quyết định; (2) Trường hợp đường bộ đặt trạm thu phí với khoảng cách giữa các trạm thu phí không đảm bảo tối thiểu 70 km trên cùng tuyến đường thì trước khi xây dựng trạm thu phí, Bộ Giao thông vận tải thống nhất ý kiến với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài chính quyết định.

Đối với đường cao tốc thực hiện theo hình thức thu phí kín thì không quy định cự ly các trạm thu phí.

### b) Hiện trạng các trạm thu giá

Hiện nay, có 88 trạm thu giá trên các tuyến quốc lộ, trong đó Bộ Giao thông vận tải quản lý 74 trạm (45 trạm đang thu, 29 trạm chưa thu thuộc các dự án đang đầu tư), Ủy ban nhân dân các tỉnh quản lý 14 trạm.

Trong tổng số 88 trạm thu giá trên các tuyến quốc lộ, có 10 trạm (chiếm 11%) có khoảng cách 60 - 70 km do địa hình vị trí đặt trạm đảm bảo 70 km không thuận lợi. Có 20 trạm (chiếm 23%) có khoảng cách < 60 km và 03 trạm nằm ngoài phạm vi dự án BOT, cụ thể vị trí các trạm được nêu tại báo cáo của Bộ Giao thông vận tải.

c) Đánh giá

Trong quá trình thực hiện, trình tự, thủ tục liên quan đến việc xác định vị trí trạm thu giá được Bộ Giao thông vận tải, địa phương, bộ, ngành thực hiện đúng quy định pháp luật: Tư vấn khảo sát hiện trường dự kiến vị trí trạm thu giá và thỏa thuận với địa phương; Bộ Giao thông vận tải lấy ý kiến của các địa phương (có nhiều trạm thu giá nhận được sự ủng hộ của Tỉnh ủy, Hội đồng nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội) và Bộ Tài chính. Quá trình ban hành thông tư thu phí của Bộ Tài chính cũng đã thực hiện đúng quy định pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật (lấy ý kiến các cơ quan liên quan, đăng tải trên trang thông tin điện tử để lấy ý kiến góp ý, có chính sách miễn giảm đối với người dân có nhu cầu qua lại gần trạm thu giá thông qua yêu cầu nhà đầu tư phải bán vé quý, vé tháng, miễn phí toàn bộ cho mô tô, xe thô sơ...).

Qua phản ánh của người dân, doanh nghiệp và ý kiến của Đoàn Giám sát Quốc hội, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Giao thông vận tải đã xử lý những bất cập về giá tại 06 trạm[[12]](#footnote-12)/74 trạm (chiếm khoảng 8,1%) và rà soát tổng thể toàn bộ hệ thống trạm thu giá để đưa ra giải pháp xử lý tất cả các trạm còn lại trên toàn quốc.

Nguyên nhân một phần là do quá trình địa phương tham gia ý kiến về vị trí đặt trạm thu giá chủ yếu giao cho các cơ quan chuyên môn chủ trì thỏa thuận; chưa tham vấn, lấy ý kiến các tổ chức xã hội nghề nghiệp, Hội đồng nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đối tượng sử dụng đường mặc dù hiện nay chưa có quy định phải thực hiện việc tham vấn này; theo quy định, cho phép đặt trạm có cự ly nhỏ hơn 70 km nhưng việc tuyên truyền không tốt; một số vị trí trạm thu giá chưa thực sự phù hợp; người sử dụng có xu hướng không ủng hộ khi chuyển từ sử dụng miễn phí sang đóng phí sử dụng đường bộ; việc phối hợp tuyên truyền chưa hiệu quả.

Một bộ phận nhỏ người dân sống khu vực trạm thu giá có sử dụng xe ô tô bị ảnh hưởng bất lợi. Để hạn chế tối đa ảnh hưởng đối với người dân trong khu vực trạm thu giá, trong quá trình xây dựng cơ chế chính sách và tổ chức thực hiện, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tài chính và Bộ Giao thông vận tải áp dụng chính sách miễn phí đối với xe thô sơ, xe máy nông nghiệp, xe máy; đồng thời, yêu cầu nhà đầu tư phải bán vé quý, vé tháng để các phương tiện cơ giới có quyền đi lại nhiều lần nhưng chỉ trả phí một lần trong ngày. Một số bất cập của các trạm thu giá xuất hiện khi đưa vào khai thác cũng đã được Bộ Giao thông vận tải phối hợp địa phương và các bộ, ngành xử lý.

4. Tổng mức đầu tư

Theo thông lệ quốc tế, cũng như theo quy định của pháp luật hiện hành (Nghị định số 112/2009/NĐ-CP), tổng mức đầu tư xây dựng công trình (sau đây gọi tắt là tổng mức đầu tư) là chi phí dự tính của dự án. Tổng mức đầu tư là cơ sở để chủ đầu tư lập kế hoạch và quản lý vốn khi thực hiện đầu tư xây dựng công trình, không phải là giá trị thanh toán.

Theo quy định tại Nghị định số 32/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý chi phí xây dựng công trình, Bộ Xây dựng hướng dẫn phương pháp lập định mức dự toán xây dựng và công bố định mức xây dựng. Đối với các công việc đặc thù chuyên ngành giao thông, Bộ Xây dựng có ý kiến thống nhất để Bộ Giao thông vận tải công bố làm cơ sở lập và quản lý chi phí xây dựng công trình giao thông; về giá xây dựng công trình, chủ đầu tư xây dựng công trình tổ chức xác định hoặc thuê các tổ chức, cá nhân tư vấn thực hiện một phần hoặc toàn bộ công việc liên quan tới việc xác định, thẩm tra giá xây dựng công trình làm cơ sở xác định dự toán xây dựng, tổng mức đầu tư và quản lý chi phí đầu tư xây dựng.

Trong bước chuẩn bị đầu tư, cơ bản các dự án đều do cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ trì tổ chức lập, thẩm định và phê duyệt. Bộ Giao thông vận tải, với nhiệm vụ là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã có các biện pháp kiểm soát chặt chẽ chi phí đầu tư và áp dụng các giải pháp kỹ thuật để đảm bảo hiệu quả. Theo kết quả rà soát, suất vốn đầu tư các dự án BOT (sau khi tách riêng chi phí lãi vay trong quá trình xây dựng) tương tự như các dự án sử dụng vốn nhà nước và giá xây dựng tổng hợp hạng mục công trình thì tương tự như các dự án vốn nhà nước; theo công bố của Bộ Xây dựng, cụ thể như sau:

- Đối với đoạn quy mô mặt cắt ngang trung bình 20,5 m, giá xây dựng tổng hợp ở các dự án BOT khoảng 26,63÷33,50 tỷ đồng/km và ở các dự án vốn trái phiếu Chính phủ khoảng 29,78÷37,67 tỷ đồng/km; theo công bố của Bộ Xây dựng tại Quyết định số 439/QĐ-BXD ngày 26/4/2013 khoảng 37,02 tỷ đồng/km.

- Đối với đoạn quy mô mặt cắt ngang trung bình 12 m, giá xây dựng tổng hợp ở các dự án BOT khoảng 16,51÷18,60 tỷ đồng/km và ở các dự án vốn trái phiếu Chính phủ khoảng 18,25÷20,75 tỷ đồng/km; theo công bố của Bộ Xây dựng tại Quyết định số 439/QĐ-BXD khoảng 23,25 tỷ đồng/km.

- Đối với các công trình cầu (cầu Việt Trì, cầu Thái Hà, cầu Yên Xuân...): giá xây dựng tổng hợp của dầm hộp đúc hẫng khoảng 48÷53 triệu đồng/m2 (khẩu độ dầm 90 m); nhịp dẫn giản đơn khoảng 17÷23 triệu đồng/m2 (dầm Super T khẩu độ 40 m); ở các dự án vốn trái phiếu Chính phủ đã duyệt, giá xây dựng tổng hợp của hạng mục tương ứng khoảng 48÷59 triệu đồng/m2 (dầm hộp đúc hẫng khẩu độ 90 m) và 21÷29 triệu đồng/m2 (đối với cầu sử dụng dầm Super T khẩu độ 40 m). Theo công bố của Bộ Xây dựng tại Quyết định số 439/QĐ-BXD thì giá xây dựng tổng hợp khoảng 40,44 triệu đồng/m2 (chỉ công bố dầm hộp đúc hẫng khẩu độ <100 m) và 30,49 triệu đồng/m2 (đối với cầu sử dụng dầm Super T khẩu độ 40 m).

Qua báo cáo công tác rà soát, đánh giá của Bộ Giao thông vận tải, cùng kết quả thanh tra và kết luận của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Kiểm toán Nhà nước trong việc xác định chi phí xây dựng công trình hạ tầng giao thông theo hình thức BOT trong thời gian qua, còn một số nhầm lẫn, sai sót trong việc áp dụng định mức và xác định đơn giá, dẫn đến thay đổi chi phí xây dựng trong tổng mức đầu tư.

Nguyên nhân cơ bản của những tồn tại này là do hệ thống định mức dự toán được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố còn chưa đáp ứng kịp với sự thay đổi, áp dụng về công nghệ, biện pháp thi công thực tế để làm cơ sở xây dựng đơn giá công trình; chủ đầu tư các dự án BOT, các tổ chức, cá nhân tư vấn quản lý chi phí, thẩm tra giá xây dựng chưa làm tròn trách nhiệm trong việc lập đơn giá đối với các công tác xây dựng đặc thù, chưa có trong danh mục định mức được công bố, chủ yếu còn vận dụng định mức xây dựng đã có, không xây dựng định mức công trình và thực hiện đúng quy định về quản lý định mức xây dựng, nên dẫn đến việc xác định không đúng giá trị chi phí xây dựng của công trình.

Khắc phục các tồn tại nêu trên, từ giữa năm 2014, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Giao thông vận tải tiến hành rà soát dự toán, suất vốn đầu tư, giá xây dựng tổng hợp của tất cả các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT; đồng thời, thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế và Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/02/2017 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW, hiện nay Bộ Xây dựng đang dự thảo đề án về hoàn thiện hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật và giá xây dựng làm cơ sở khắc phục cơ bản những hạn chế trong phương pháp xây dựng định mức, giá xây dựng công trình, làm cơ sở để quản lý hiệu quả chi phí xây dựng công trình.

5. Về phương án tài chính

Báo cáo của Bộ Giao thông vận tải và các bộ, ngành liên quan, cho thấy phương án tài chính của các dự án BOT đã và đang triển khai là tương tự nhau và được tính toán phù hợp với các quy định tại thời điểm triển khai dự án về nguồn vốn thực hiện dự án; lãi vay và mức lãi suất vay; lợi nhuận của nhà đầu tư; các khoản thuế; kế hoạch phân bổ vốn thực hiện dự án; dự báo lưu lượng xe; mức giá và lộ trình tăng giá.

Về nguồn vốn thực hiện dự án (vốn chủ sở hữu, vốn vay tín dụng): Phần vốn chủ sở hữu được tính toán trong tổng mức đầu tư với mức giá trị tối thiểu theo quy định của các nghị định về quản lý đầu tư dự án BOT (10÷15% tuỳ thuộc tổng vốn đầu tư), do nhà đầu tư huy động bằng nguồn vốn tự có; phần còn lại nhà đầu tư huy động từ các tổ chức tín dụng và ngân hàng.

Về lãi vay và mức lãi suất vay đối với phần vốn vay: Lãi vay trong thời gian xây dựng được tính trong tổng mức đầu tư dự án; chi phí lãi vay phụ thuộc mức lãi suất vay và giá trị giải ngân đối với phần vốn vay. Về mức lãi suất vay, theo Thông tư số 166/2011/TT-BTC, lãi suất vay trong dự án đầu tư là tạm tính và được xác định khi đàm phán hợp đồng. Giá trị lãi vay được cập nhật theo thực tế khi mức lãi suất ngân hàng thay đổi với biên độ theo kết quả đàm phán hợp đồng, thường trong khoảng 0,5÷2%.

Về lợi nhuận nhà đầu tư: Lợi nhuận nhà đầu tư được tính ở cuối thời kỳ khai thác công trình dự án bằng thời gian thu phí tạo lợi nhuận (thường từ 2÷3 năm); một số dự án có tính khoản chi phí bảo toàn vốn huy động của nhà đầu tư. Giai đoạn sau khi Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 166/2011/TT-BTC và Thông tư số 55/2016/TT-BTC, lợi nhuận của nhà đầu tư được tính trên cơ sở phần vốn chủ sở hữu tham gia vào dự án với tỷ suất lợi nhuận trung bình khoảng 11÷12%/năm (bắt đầu từ các dự án BOT mở rộng Quốc lộ 1 và nâng cấp Quốc lộ 14). Toàn bộ phần vốn chủ sở hữu nhà đầu tư góp vào dự án không được tính trong giai đoạn xây dựng mà chỉ được tính bắt đầu từ khi công trình hoàn thành, đưa vào khai thác; phần vốn vay hoàn toàn không được hưởng lợi nhuận.

Về các khoản thuế (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng): Theo hướng dẫn của Bộ Tài chính, thuế thu nhập doanh nghiệp và hoàn thuế giá trị gia tăng được tính trong phương án tài chính dự án (thuế thu nhập doanh nghiệp là nguồn chi và hoàn thuế giá trị gia tăng là nguồn thu của dự án).

Về kế hoạch phân bổ vốn thực hiện dự án: Kế hoạch phân bổ vốn thực hiện dự án có ảnh hưởng đến việc xác định chi phí dự phòng (phần dự phòng trượt giá) và chi phí lãi vay trong thời gian xây dựng. Trong quá trình lập, thẩm định dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng kế hoạch tiến độ thực hiện phù hợp với điều kiện cụ thể của dự án làm cơ sở ước tính và xây dựng kế hoạch phân bổ vốn thực hiện dự án.

Về dự báo lưu lượng xe: Lưu lượng xe liên quan trực tiếp đến doanh thu thu phí trong khi số liệu này chỉ là dự báo, khó có thể xác định chính xác, đặc biệt là khi dự báo cho tuyến đường mới. Khó khăn này không chỉ ở Việt Nam mà ở rất nhiều nước trên thế giới. Do vậy, trong các hợp đồng dự án, Bộ Giao thông vận tải quy định việc điều chỉnh thời gian thu phí hoàn vốn dự án khi doanh thu thu phí thực tế tăng - giảm ± 2÷10% so với tính toán trong hợp đồng. Với một số dự án cơ quan thanh tra có nhận định định tính về việc dự báo lưu lượng xe với kịch bản tăng trưởng cao có thể khó khăn trong việc hoàn vốn dự án. Dự báo nhu cầu vận tải là khâu rất quan trọng, liên quan trực tiếp đến tính khả thi đầu tư dự án nên Bộ Giao thông vận tải đã rất quan tâm và có những chỉ đạo cụ thể tại văn bản số 6475/BGTVT-ĐTCT ngày 25/5/2015 và tiếp theo là Thông tư số 86/2015/TT-BGTVT ngày 31/12/2015. Tuy nhiên, việc dự báorất khó chính xác nên trong các hợp đồng đã quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư sẽ giải quyết vấn đề này thông qua việc đàm phán điều chỉnh thời gian thu phí.

Về mức giá và lộ trình tăng giá:

- Theo quy định từ trước ngày 31/12/2016, trong các hợp đồng dự án, mức thu phí đã phù hợp với khung mức phí quy định tại Thông tư số 159/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính; riêng lộ trình tăng phí chỉ là dự kiến, sẽ được Bộ Giao thông vận tải và Bộ Tài chính xem xét quyết định chính thức phù hợp với điều kiện thực tế. Quy định này tiềm ẩn rủi ro cho nhà đầu tư và ngân hàng cung cấp tín dụng nếu mức phí và lộ trình tăng phí không được cấp có thẩm quyền chấp thuận như phương án ban đầu được duyệt và đây cũng là điều không phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Tại Nghị quyết số [35/NQ-CP](http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=90064) ngày 16/5/2016, Nghị quyết số 71/NQ-CP ngày 05/8/2016, Chính phủ đã giao Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải rà soát, đề xuất điều chỉnh mức phí đường bộ, phí BOT để giảm chi phí cho doanh nghiệp và người dân. Tại Công văn số 6370/VPCP-KTTH ngày 02/8/2016, Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ đã đồng ý với đề xuất của Bộ Tài chính tại Công văn số 8302/BTC-CST ngày 20/6/2016 giao Bộ Giao thông vận tải rà soát các dự án BOT đã ký để đàm phán, thống nhất với nhà đầu tư về việc điều chỉnh mức phí, lộ trình thực hiện đối với từng dự án BOT, trên cơ sở đó đề nghị Bộ Tài chính kịp thời ban hành Thông tư điều chỉnh mức phí phù hợp. Đến nay, Bộ Giao thông vận tải đã chỉ đạo rà soát và đàm phán với Nhà đầu tư và có văn bản thỏa thuận điều chỉnh giá được như sau: (i) 35 dự án đã giảm giá vé (giảm giá vé loại 4 từ 140.000 đ xuống 120.000 đ; giảm loại 5 từ 200.000 đ xuống 180.000 đ) và không cần giảm 27 dự án do giá vé thấp và đặc thù công trình hầm; (ii) Còn lại 11 dự án chưa giảm, nguyên nhân lưu lượng xe thấp hơn dự kiến trong phương án tài chính, do vậy nhà đầu tư và ngân hàng chưa đồng ý giảm giá do doanh thu thu giá hiện tại không đảm bảo trả nợ.

- Về lộ trình tăng phí, tạm dừng không tăng phí trong năm 2016 với các trạm thu giá hoạt động trước năm 2014, không bổ sung dự án mới, nhưng có lộ trình tăng phí trong năm 2017.

Từ 01/1/2017 đến nay, phí sử dụng đường bộ chuyển thành giá dịch vụ sử dụng đường bộ theo quy định của Luật giá. Tuy nhiên, quy định của Luật giá có những bất cập nhất định khi áp dụng đối với giá sử dụng các công trình kết cấu hạ tầng giao thông đầu tư theo hình thức BOT do đặc thù khung giá phải được xác định ngay từ đầu và áp dụng trong cả vòng đời dự án lên tới 20-30 năm mới có thể tính toán được phương án tài chính và đấu thầu. Cụ thể:

Theo quy định Luật giá (Điều 20), nguyên tắc định giá của Nhà nước: (1) Bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp với mặt bằng giá thị trường và chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ; (2) Kịp thời điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi.

Theo nguyên tắc “bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp...”, mức giá trong những năm đầu sẽ thường rất cao (ví dụ đường cao tốc Bắc - Nam ở mức 2.500 đồng/km), gây ra khó khăn đối với sức chi trả người dân và doanh nghiệp, không hấp dẫn phương tiện sử dụng nên dự án không hiệu quả.

Theo nguyên tắc được “điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi” sẽ không định được khung giá ngay từ đầu trong cả vòng đời dự án nên không tính toán được phương án tài chính để đấu thầu.

Tuy nhiên, tại Luật giá cũng quy định việc điều chỉnh giá “phù hợp với chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ”. Đây là rủi ro cho nhà đầu tư và ngân hàng khi chính sách nhà nước thay đổi dẫn đến phải giảm giá sử dụng, ảnh hưởng doanh thu dự án. Điều này đã xảy ra trong thời gian qua đối với các dự án BOT khi thực hiện Nghị quyết 35/NQ-CP ngày 16/5/2016 của Chính phủ.

Do vậy, việc thay đổi chính sách của Nhà nước (giảm giá dịch vụ, điều chỉnh lộ trình tăng giá dịch vụ giao thông) đã, đang và sẽ ảnh hưởng đến nguồn thu của các dự án và đây là rủi ro cho nhà đầu tư, tổ chức tín dụng.

6. Lập và phê duyệt đầu tư dự án

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập, thẩm định, phê duyệt cơ bản tuân thủ quy định của Luật xây dựng và các nghị định của Chính phủ trong giai đoạn triển khai dự án, cụ thể là Luật xây dựng số 50/2014/QH13 và Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015. Kết quả thanh tra và kết luận của Kiểm toán Nhà nước đã đánh giá việc lập, thẩm định, phê duyệt dự án cơ bản tuân thủ quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn một số tồn tại của cơ quan nhà nước có thẩm quyền như nhầm lẫn một số đơn giá định mức, hạng mục khối lượng trong tổng mức đầu tư với tỷ lệ không lớn[[13]](#footnote-13).

7. Công tác đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư

Trong giai đoạn trước năm 2016 các dự án BOT do Bộ Giao thông vận tải quản lý chủ yếu áp dụng hình thức chỉ định thầu nhà đầu tư[[14]](#footnote-14). Lý do trong giai đoạn này các nhà đầu tư tài chính không thực sự quan tâm đến đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông vì các dự án phải đầu tư với nguồn vốn lớn, thời gian hoàn vốn dài và lợi nhuận không cao; chỉ có một số doanh nghiệp có sẵn máy móc thiết bị, có kinh nghiệm thi công và năng lực tài chính trong lĩnh vực giao thông mới quan tâm tham gia.

Nguyên nhân khác là quy định sau khi đầu tư xây dựng hoàn thành dự án, nhà đầu tư trình Bộ Tài chính xem xét ban hành thông tư thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ, do vậy khó khăn trong việc đấu thầu rộng rãi lựa chọn nhà đầu tư.

Bên cạnh đó, Thông tư số 03/2009/TT-BKHĐT ngày 16/4/2009 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư chưa quy định cụ thể về công tác lựa chọn nhà đầu tư. Riêng mẫu hợp đồng ký với nhà đầu tư là là vấn đề rất phức tạp nhưng thông tư chỉ quy định những nội dung còn chung chung. Đồng thời tổng mức đầu tư tại thời điểm đấu thầu chỉ là dự kiến, việc đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư theo Thông tư số 166/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011 chủ yếu, dựa trên giá trị vốn chủ sở hữu thể hiện trong báo cáo kiểm toán năm gần nhất đã được kiểm toán. Trong khi đó, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư cơ bản là các tài sản cố định nên việc huy động vốn thực tế để triển khai dự án gặp khó khăn đối với một số dự án.

Trong bố cảnh đó, việc thực hiện theo hình thức chỉ định nhà đầu tư cũng có một số mặt tích cực như: (i) Rút ngắn thời gian đấu thầu, đáp ứng được tính chất cấp bách của dự án; (ii) Tại điều khoản hợp đồng chỉ định thầu đều quy định là thực thanh, thực chi nên khi có điều chỉnh tăng/giảm chi phí đầu tư (thực tế các dự án đều điều chỉnh giảm), chủ trương tăng/giảm mức giá dịch vụ sử dụng đường bộ sẽ không bị khiếu nại. Trường hợp dự án thực hiện đấu thầu thì tất cả các tiêu chí nêu trên sẽ phải cố định, mặt khác khi dùng giá trị tổng mức đầu tư (dự kiến) để đấu thầu sẽ khó kiểm soát được chi phí đặc biệt khi dự phòng không sử dụng hết, điều này cũng là một bất cập khi dùng tổng mức đầu tư để đấu thầu. Hiện nay, Bộ Giao thông vận tải đã báo cáo cấp có thẩm quyền chấp thuận lấy giá trị phê duyệt dự toán bước thiết kế kỹ thuật hoặc thiết kế bản vẽ thi công làm cơ sở đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

8. Cung cấp tín dụng

Tính đến ngày 31/12/2016 có 20 tổ chức tín dụng thực hiện cấp tín dụng cho các dự án BOT, BT giao thông với tổng hạn mức cấp tín dụng là 163.097 tỷ đồng; tổng số dư cấp tín dụng là 84.235 tỷ đồng (chiếm 67,48% dư nợ cấp tín dụng đối với lĩnh vực giao thông), chiếm 1,58% và thấp hơn 1,08 điểm phần trăm so với tốc độ tăng trưởng tín dụng chung của nền kinh tế (18,39%). Hầu hết các khoản tín dụng đều thuộc nhóm 1; nợ nhóm 2 là 23,44 tỷ đồng, nợ xấu 2,6 tỷ đồng, chiếm khoảng 0,003%. Cụ thể như sau:

Đơn vị: tỷ đồng

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Thời điểm** | **31/12/2014** | **31/12/2015** | **Tăng trưởng 2015 so với 2014** | **31/12/2016** | **Tăng trưởng 2016 so với 2015** |
| Số lượng tổ chức tín dụng cấp tín dụng | 19 | 18 |  | 20 |  |
| Mức cam kết tín dụng | 88.007 | 142.938 | 62% | 163.097 | 14,10% |
| Dư nợ | 37.799 | 74.365 | 97% | 87.235 | 17,31% |
| Tỷ trọng dư nợ BOT, BT giao thông / Tổng dự nợ tín dụng | 0,95% | 1,60% |  | 1,58% |  |
| Nợ xấu | 22 | 93 |  | 2,6 |  |
| Tỷ lệ nợ xấu | 0,06% | 0,12% |  | 0,003% |  |

Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: (i) Cam kết cấp tín dụng và dư nợ đến hết năm 2016 vẫn tăng, tuy nhiên tốc độ tăng đã giảm mạnh so với năm 2015. (ii) Tỷ trọng dư nợ BOT, BT giao thông trên tổng dư nợ cấp tín dụng ở mức thấp (từ năm 2014 đến nay chỉ dao động từ 1% đến 1,6%); (iii) Tỷ lệ nợ xấu thấp chiếm 0,003%; tuy nhiên, việc cấp tín dụng đối với các dự án BOT, BT giao thông tiềm ẩn rủi ro khả năng chuyển thành nợ xấu ở một số dự án chậm tiến độ; (iv) Dư nợ tập trung vào 04 tổ chức tín dụng: BIDV, VietinBank, Vietcombank và SHB chiếm 91% dự nợ toàn ngành, trong đó VietinBank và Vietcombank đang có tốc độ tăng trưởng tín dụng vào các dự án BOT, BT giao thông ở mức rất cao.

Để hạn chế các rủi ro trong việc cấp tín dụng đối với các dự án BOT, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách có hiệu quả để cảnh báo kịp thời đối với các tổ chức tín dụng cấp tín dụng cho các dự án có độ rủi ro cao, mặt khác góp phần định hướng tín dụng đối với lĩnh vực ưu tiên theo chỉ đạo của Chính phủ. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã chỉ đạo thực hiện giám sát thường xuyên đối với hoạt động cho vay theo dự án BOT giao thông. Định kỳ hàng quý, yêu cầu các tổ chức tín dụng báo cáo cụ thể hạn mức, chất lượng tín dụng đối với các khoản vay BOT, đã phát hiện các tồn tại và kịp thời chấn chỉnh [[15]](#footnote-15).

9. Triển khai dự án

a) Công tác thẩm định, phê duyệt thiết kế và dự toán

Theo các quy định pháp luật tại từng thời kỳ, vai trò, trách nhiệm quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình thẩm định thiết kế, dự toán đối với các dự án BOT đã dần được bổ sung và tăng cường: Từ chỗ doanh nghiệp dự án toàn quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán, đã được điều chỉnh thành quy định cơ quan chuyên môn về xây dựng thực hiện thẩm tra thiết kế (từ 30/9/2013 đến ngày 01/9/2014) và đến nay đã quy định thực hiện quản lý các dự án BOT như đối với dự án sử dụng vốn nhà nước ngoài ngân sách: Cơ quan chuyên môn về xây dựng thực hiện thẩm định thiết kế, dự toán (từ 01/01/2015 đến nay).

b) Công tác lựa chọn nhà thầu của nhà đầu tư trong quá trình thực hiện dự án

Đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT trong giai đoạn vừa qua, chủ yếu các nhà đầu tư áp dụng hình thức chỉ định thầu và tự thực hiện để lựa chọn nhà thầu tham gia thực hiện dự án. Tuy nhiên, qua công tác kiểm tra cho thấy do các nhà đầu tư trong nước hiện nay chưa có nhiều kinh nghiệm về quản lý dự án và đấu thầu nên việc lựa chọn nhà thầu tại một số dự án vẫn chưa đạt chất lượng cao, việc thông báo, cung cấp thông tin mời thầu còn chậm và chưa tuân thủ theo quy định; phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu các gói thầu thi công xây lắp tại một số dự án còn chưa phù hợp dẫn đến việc lựa chọn nhà thầu thi công tham gia dự án năng lực còn chưa mạnh (lựa chọn nhà thầu địa phương, nhà thầu mới thành lập chưa có nhiều kinh nghiệm thi công xây lắp...); một số cán bộ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án tham gia hoạt động đấu thầu tại một số dự án còn thiếu chứng chỉ đào tạo về đấu thầu và có trình độ chuyên môn, năng lực, kinh nghiệm chưa phù hợp với yêu cầu của gói thầu, dự án.

Xuất phát từ thực tế nêu trên, Bộ Giao thông vận tải nhận thấy cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tham gia vào việc quản lý công tác lựa chọn nhà thầu của nhà đầu tư để đảm bảo có thể lựa chọn được các nhà thầu đủ năng lực, kinh nghiệm tham gia thực hiện các gói thầu. Tuy nhiên, đối với các hợp đồng PPP nói chung và các hợp đồng BOT nói riêng, văn bản pháp lý có hiệu lực chính là hợp đồng của dự án. Do vậy, Bộ Giao thông vận tải đã ban hành Quyết định số 3085/QĐ-BGTVT ngày 04/10/2013, nay được thay thế bởi Quyết định số 4255/QĐ-BGTVT ngày 01/12/2015 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Ban quản lý dự án đối với các dự án PPP, trong đó có quy định khi đã được thỏa thuận thống nhất trong hợp đồng BOT giữa Bộ Giao thông vận tải và nhà đầu tư, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (đại diện là các Ban quản lý dự án) có trách nhiệm kiểm soát công tác tổ chức lựa chọn nhà thầu của nhà đầu tư về các nội dung: kế hoạch lựa chọn nhà thầu, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu, năng lực, kinh nghiệm của các nhà thầu tham gia dự án. Qua quá trình triển khai thực tế các dự án BOT, BT từ giai đoạn 2013 đến nay, việc áp dụng các quy định tại Quyết định số 3085/QĐ-BGTVT và Quyết định số 4255/QĐ-BGTVT đã phát huy hiệu quả trong công tác kiểm soát chất lượng, giá thành công trình và năng lực của các nhà thầu tham gia dự án. Bên cạnh đó vẫn còn tồn tại hiện tượng một số nhà đầu tư trong quá trình triển khai dự án đã không tuân thủ chặt chẽ các quy định của Bộ Giao thông vận tải, quy định của hợp đồng BOT dự án như đã được nêu tại các kết luận của các cơ quan thanh tra, kiểm toán ở một số dự án trong thời gian vừa qua.

Hiện nay, Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 26/2016/TT-BXD ngày 26/10/2016 quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng, theo đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư có trách nhiệm: “Kiểm tra yêu cầu về năng lực, kinh nghiệm của các nhà thầu trong hồ sơ mời thầu hoặc hồ sơ yêu cầu và kết quả lựa chọn nhà thầu đối với các gói thầu của dự án (nếu có) trước khi doanh nghiệp dự án phê duyệt theo quy định trong hợp đồng dự án”.

c) Công tác thi công, chất lượng công trình

Theo quy định của pháp luật về xây dựng (Luật xây dựng, Điều 31 Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Điều 47 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP) thì Doanh nghiệp dự án và nhà đầu tư chịu trách nhiệm về chất lượng công trình dự án không chỉ trong thời gian xây dựng mà cả thời gian vận hành khai thác; thẩm quyền phê duyệt thiết kế, dự toán và lựa chọn nhà thầu, tư vấn giám sát là của Chủ đầu tư trong trường hợp này là Doanh nghiệp dự án do nhà đầu tư thành lập. Thực hiện vai trò giám sát và trách nhiệm quản lý ngành của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong quá trình thực hiện đầu tư, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương có liên quan nâng cao vai trò quản lý nhà nước, thường xuyên giám sát việc tuân thủ các nghĩa vụ của nhà đầu tư, Doanh nghiệp dự án theo quy định tại hợp đồng dự án.

Trong giai đoạn vừa qua, có một số công trình dự án sau khi đưa vào khai thác đã bộc lộ một số tồn tại về chất lượng như hư hỏng đường đầu cầu, mặt đường hằn lún, ảnh hưởng đến chất lượng khai thác. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã yêu cầu nhà đầu tư phải tự bỏ chi phí khắc phục mà không được tính vào chi phí của dự án (ví dụ như ở dự án Quốc lộ 1 đoạn tránh Thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An; đoạn tránh Thành phố Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh...) và đã nghiêm khắc xử lý những dự án vi phạm chất lượng bằng chế tài dừng thu phí đối với các dự án chất lượng tuyến đường không đảm bảo mà chưa khắc phục kịp thời theo quy định. Mặc dù vậy, việc sửa chữa hư hỏng cũng ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả khai thác và gây ra dư luận không tốt.

d) Công tác quyết toán

Theo báo cáo của Bộ Giao thông vận tải, đến nay có 54 dự án BOT, BT đã có giá trị thỏa thuận quyết toán toàn bộ hoặc một phần, gồm: 51 dự án BOT và 3 dự án BT. Hiện nay, Bộ Giao thông vận tải đã đàm phán ký được 26 Phụ lục hợp đồng dự án (23 dự án BOT, 03 dự án BT). Trong 23 dự án BOT có 18 dự án giảm thời gian thu giá và 05 dự án tăng thời gian thu giá, đối với 25 dự án đã được quyết toán một phần, Thủ tướng Chính phủ đã có văn bản chỉ đạo tại Thông báo số 321/TB-BCĐĐHG ngày 05/05/2017 theo hướng ưu tiên giảm giá hơn thời gian thu phí. Hiện nay, Bộ Giao thông vận tải đang chỉ đạo[[16]](#footnote-16) các cơ quan liên quan nghiên cứu, rà soát, đề xuất phương án xử lý tại các trạm, theo hướng các phương tiện của người dân sinh sống trong phạm vi lân cận trạm thu phí và các luồng xe theo tuyến cố định đi qua trạm nhưng sử dụng quãng đường BOT quá ngắn sẽ giảm tối đa 100%, các đối tượng khác sẽ căn cứ vào điều kiện cụ thể của từng trạm để đề xuất…

Việc chậm quyết toán do một số nguyên nhân cơ bản:

- Do chưa có quy định nên các hợp đồng ký trước đây, theo quy định pháp luật không yêu cầu thời hạn hoàn thành quyết toán đối với các dự án BOT.

- Năng lực thực hiện công tác quyết toán của các chủ đầu tư yếu và thiếu trách nhiệm.

- Các cơ chế chính sách trong quá trình quyết toán có nhiều vấn đề không có hướng dẫn cụ thể, thiếu chế tài xử lý. Chủ yếu để điều chỉnh các quy định quyết toán các dự án đầu tư công.

Để đẩy nhanh tiến độ phê duyệt quyết toán các dự án BOT do Bộ Giao thông vận tải quản lý, Thủ tướng Chính phủ đã có văn bản số 600/TTg-CN ngày 03/5/2017 chấp thuận đề xuất của Bộ Giao thông vận tải[[17]](#footnote-17).

đ) Công tác vận hành khai thác, bảo trì, bảo dưỡng và chuyển giao

Theo Thông tư số 52/2013/TT-BGTVT ngày 12/12/2013 và Quyết định số 2777/QĐ-BGTVT ngày 03/8/2015 do Bộ Giao thông vận tải ban hành, trong giai đoạn kinh doanh, khai thác các dự án BOT phải thực hiện các thủ tục, quy trình như: “Quy trình bảo trì” (nhà đầu tư phê duyệt sau khi thỏa thuận với cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án); “Kế hoạch bảo trì, kinh phí bảo trì” làm căn cứ cho việc bảo trì công trình đường bộ trong giai đoạn khai thác công trình (nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án lập kế hoạch bảo trì công trình đường bộ hàng năm, gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án để thỏa thuận trước khi phê duyệt triển khai thực hiện); và “Quy trình thu phí”.

Tất cả các trạm thu giá đều xây dựng “Quy trình tổ chức thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ” trình Tổng cục Đường bộ Việt Nam. Qua quá trình quản lý cho thấy, nhiều nhà đầu tư chưa nắm chắc pháp luật về công tác quản lý bảo trì công trình và quản lý đầu tư xây dựng, các tiêu chuẩn kỹ thuật, định mức về bảo trì công trình xây dựng gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý hợp đồng trong giai đoạn kinh doanh khai thác. Nhà đầu tư không có thẩm quyền xử lý vi phạm hành lang trong khi chính quyền một số địa phương chưa quyết tâm vào cuộc.

e) Về việc thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ

Hiện nay đang có 2 phương pháp thu phí (giá) là thu giá kín áp dụng đối với đường cao tốc và thu giá theo lượt áp dụng đối với quốc lộ. Đối với thu giá theo lượt, có hai phương thức thu giá chính là thu giá một dừng và thu giá không dừng.

- Phương thức thu giá một dừng: Do nhà đầu tư xây dựng theo tiêu chuẩn TCCS 01:2008/VRA trạm thu giá đường bộ - Thu phí một dừng sử dụng ấn chỉ mã vạch. Các trạm thu giá đang hoạt động hiện nay đều theo hình thức này (một số trạm đã kết hợp bổ sung các làn thu phí không dừng).

- Phương thức thu giá không dừng: Hiện mới được triển khai ở Giai đoạn 1, gồm 28 trạm thu giá trên Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên theo hình thức hợp đồng BOO (không bao gồm 9 trạm do Vietinbank cung cấp tín dụng) áp dụng công nghệ thống nhất trên toàn quốc là RFID theo tiêu chuẩn ISO/IEC 1800-63; nhà đầu tư là Liên danh Công ty cổ phần Tasco và Công ty VETC.

Tiến độ triển khai thu giá tự động không dừng:

- Đã lắp đặt và vận hành hệ thống thu giá ETC tại 05 trạm: Quảng Đông (Quảng Bình), Toàn Mỹ (Đắk Nông), Tư Nghĩa (Quảng Ngãi), Đắk Đoa (Gia Lai), Chư Pưh (Gia Lai).

- Đã hoàn thành lắp đặt thiết bị thu giá ETC tại 03 trạm: Hoàng Mai (Nghệ An), Hòa Phước, Tam Kỳ (Quảng Nam).

- 7/28 trạm nhà đầu tư đã ký hợp lắp đặt thiết bị; 04/28 trạm chưa xây dựng trạm thu giá. Dự kiến sẽ lắp đặt hết các trạm còn lại trong năm 2017.

- Nhà đầu tư đã phối hợp cùng với Cục Đăng kiểm Việt Nam phát hành thẻ Etag: đến nay đã dán được hơn 60.000 thẻ, dự kiến đến cuối 2017 dán được 500.000 thẻ.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 27/3/2017 về thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ theo hình thức tự động không dừng, trong đó yêu cầu tiến độ chậm nhất đến 31/12/2018 toàn bộ các trạm thu giá trên Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh áp dụng cung cấp dịch vụ thu giá để thực hiện việc thu giá theo hình thức điện tử tự động không dừng; các trạm còn lại trên toàn quốc chậm nhất đến ngày 31/12/2019 phải thực hiện thu giá dịch vụ sử dụng đường bộ theo hình thức điện tử tự động không dừng.

g) Cơ chế điều chỉnh thời gian thu giá và điều chỉnh giá

Việc điều chỉnh thời gian thu giá dựa trên những căn cứ sau đây:

 - Căn cứ vào giá trị quyết toán công trình phù hợp với kết luận của thanh tra, kiểm toán, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư tính toán lại thời gian thu giá và ký phụ lục hợp đồng điều chỉnh.

 - Khi lưu lượng, thành phần dòng xe, chi phí quản lý bảo trì thay đổi dẫn đến doanh thu thực tế trung bình trong 02 năm liên tục tăng hoặc giảm vượt quá biên độ đã đàm phán, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư tính toán điều chỉnh lại thời gian thu giá.

 - Khi lãi suất vay trung bình năm thực tế tăng hoặc giảm vượt quá biên độ so với lãi suất đã đàm phán trong hợp đồng thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư tính toán điều chỉnh lại thời gian thu giá.

 - Tổng cục Đường bộ Việt Nam được giao theo dõi lưu lượng xe và các thông số tài chính để cập nhật định kỳ trong quá trình khai thác.

Điều chỉnh giá:

 - Theo Thông tư số 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013 của Bộ Tài chính, việc điều chỉnh thời gian thu phí, mức phí của các dự án BOT trước đây được thực hiện theo từng hợp đồng, trên cơ sở mức giá được Bộ Tài chính ban hành thông tư riêng cho từng dự án.

- Mức giá được xem xét điều chỉnh 3 năm một lần với mức tăng mỗi năm 3-6% theo chỉ số trượt giá bình quân. Khi điều chỉnh giá phí, nhà đầu tư phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét quyết định.

- Hiện nay, theo Luật phí và lệ phí, một số loại phí chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá *(các thông tư quy định mức phí của Bộ Tài chính hết hiệu lực theo Quyết định số 2840/QĐ-BTC ngày 30/12/2016 của Bộ Tài chính)*, do đó việc điều chỉnh thời gian thu phí, giá phí sang giá dịch vụ sử dụng đường bộ hiện đã được Bộ Giao thông vận tải và các nhà đầu tư xem xét bổ sung vào phụ lục hợp đồng cho từng dự án với mức giá cụ thể căn cứ hướng dẫn của Thông tư số 35/2016/TT-BGTVT ngày 15/11/2016 của Bộ Giao thông vận tải.

h) Về đảm bảo chất lượng công trình trong quá trình khai thác, bảo trì, bảo dưỡng

Việc đánh giá chất lượng quản lý bảo trì của các dự án BOT thực hiện như công tác quản lý, bảo trì đường bộ được các Cục Quản lý đường bộ, Sở Giao thông vận tải thực hiện. Đối với công tác bảo dưỡng thường xuyên, trên cơ sở phân công nhiệm vụ được giao, tổ chức đánh giá chất lượng công tác bảo dưỡng thường xuyên các dự án BOT như đối với các tuyến quốc lộ được giao quản lý. Cụ thể, đáp ứng các yêu cầu Tiêu chuẩn cơ sở TCCS 07:2013/TCĐBVN - Tiêu chuẩn kỹ thuật bảo dưỡng thường xuyên, đường bộ: trong đó đã hướng dẫn đánh giá chất lượng thực hiện công tác quản lý; công tác bảo dưỡng thường xuyên mặt đường, hệ thống an toàn giao thông và hệ thống chiếu sáng, nền đường, công trình thoát nước và cây xanh; cầu và các công trình.

Trong quá trình thực hiện, Bộ Giao thông vận tải đã ban hành nhiều văn bản yêu cầu các nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án BOT khắc phục các tồn tại về chất lượng công tác bảo trì công trình, đặc biệt là việc khắc phục hằn lún vệt bánh xe tại các dự án trên Quốc lộ 1, đường Hồ Chí Minh qua Tây Nguyên, Quốc lộ 18 đoạn thành phố Uông Bí - thành phố Hạ Long.

Tiến hành kiểm tra, thanh tra các dự án BOT, BT theo chương trình thanh tra, kiểm tra hàng năm và kiểm tra, thanh tra đột xuất các dự án như: Dự án sửa chữa, nâng cấp một số đoạn qua các thị trấn trên Quốc lộ 20 (Lâm Đồng), Dự án cải tạo Quốc lộ 2 đoạn Nội Bài - Vĩnh Yên; Đoạn tránh thị xã Vĩnh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc trên Quốc lộ 2; Dự án đầu tư xây dựng Quốc lộ 13, tỉnh Bình Phước; Quốc lộ 14 đoạn từ Cầu 38 đến thị xã Đồng Xoài; Quốc lộ 18 đoạn thành phố Uông Bí - thành phố Hạ Long, Quốc lộ 1 đoạn tránh thành phố Thanh Hóa và đoạn tránh TP. Vinh, hầm đường bộ qua Đèo Ngang, Quốc lộ 1 đoạn Phan Rang - Tháp Chàm, Quốc lộ 1 đoạn Phan Thiết - Đồng Nai, Cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Hà Nội - Lào Cai, thành phố HCM - Trung Lương…

Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Thông tư số 52/2013/TT-BGTVT đã quy định, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý đường bộ và các cơ quan có thẩm quyền trong việc tổ chức quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường bộ do mình quản lý, bảo đảm giao thông an toàn, thông suốt và đúng quy định của pháp luật. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát hiện và xử lý doanh nghiệp dự án nếu có vi phạm quy định về quản lý và bảo trì công trình đường bộ theo quy định của pháp luật và hợp đồng dự án đã ký kết. Căn cứ các quy định trên, Bộ Giao thông vận tải đã ủy quyền để Tổng cục Đường bộ Việt Nam đình chỉ, tạm dừng thu phí khi nhà đầu tư có vi phạm quy định về quản lý và bảo trì công trình đường bộ theo quy định của hợp đồng và pháp luật. Trong quá trình thực hiện, Bộ Giao thông vận tải đã tiến hành dừng thu phí đối với Dự án hầm đường bộ Đèo Ngang, Dự án nâng cấp mở rộng Quốc lộ 1 đoạn Phan Thiết - Đồng Nai, đồng thời đã nhắc nhở nhiều nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án BOT khắc phục, sửa chữa các tồn tại, hư hỏng. Phần lớn các nhà đầu tư đã tiếp thu sửa chữa. Đồng thời, Bộ Giao thông vận tải đang xây dựng tiêu chí chất lượng trong giai đoạn quản lý, kinh doanh, khai thác, bảo trì và chuyển giao công trình đường quốc lộ được đầu tư theo hình thức BOT.

10. Về công tác truyền thông

Truyền thông đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đẩy mạnh công tác xúc tiến đầu tư, nên Chính phủ đã quan tâm chỉ đạo các bộ, ngành phối hợp các địa phương, các cơ quan thông tấn, báo chí, phát thanh, truyền hình của trung ương và các địa phương tuyên truyền chủ trương xã hội hóa đầu tư phát triển hạ tầng giao thông; cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời về danh mục các dự án đầu tư BOT/PPP; kiện toàn các tổ chức huy động vốn, công khai trên trang thông tin điện tử xúc tiến đầu tư và các chính sách có liên quan.

Về cơ bản, công tác truyền thông đã tuyên truyền, công khai minh bạch các thông tin dự án để tạo sự thống nhất trong nhận thức và sự đồng thuận cao trong nhân dân đối với các dự án đầu tư được thực hiện theo hình thức xã hội hoá.

11. Vai trò, trách nhiệm quản lý của Chính phủ trong quá trình triển khai, tổ chức thực hiện dự án

Đầu tư theo hình thức BOT, PPP là hình thức đầu tư khá mới mẻ ở nước ta. Trên thực tế, quá trình giao dịch một hợp đồng PPP là rất phức tạp. Nhiệm vụ này càng trở thành nặng nề khi mà nguồn nhân lực của các chủ thể tham gia còn rất hạn chế về số lượng, năng lực chưa đảm bảo. Có những bộ phận, chủ thể chưa thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước trong quá trình triển khai dự án, đặc biệt là một bộ phận cán bộ ở các Ban Quản lý dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao nhiệm vụ còn chưa sâu sát, chưa quyết liệt trong việc theo dõi, giám sát nhà đầu tư thực hiện hợp đồng các dự án BOT, BT.

Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành đặc biệt quan tâm, phối hợp chặt chẽ kịp thời xây dựng cơ chế chính sách trong quá trình triển khai thực hiện (ban hành chính sách phí, thẩm định dự án, thẩm định cấp giấy chứng nhận đầu tư). Bên cạnh đó, Chính phủ cũng đã giao nhiệm vụ đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm toán để kiểm soát chặt chẽ chi phí đầu tư, doanh thu thu phí.

# II. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

## 1. Kết quả đạt được sau quá trình thực hiện đầu tư và khai thác các công trình giao thông BOT giai đoạn năm 2011 - 2016

a) Kết quả huy động nguồn lực theo hình thức BOT

Giai đoạn 2011 - 2016, Bộ Giao thông vận tải đã huy động được khoảng 171.308 tỷ đồng, trong đó vốn BOT là 154.481 tỷ đồng/59 dự án, chiếm khoảng 90,2% (các dự án đường bộ 169.813 tỷ đồng/57 dự án). Đến nay, đã hoàn thành đưa vào vận hành khai thác 55 dự án BOT với tổng mức đầu tư 137.819 tỷ đồng (toàn bộ là lĩnh vực đường bộ).

Bộ Giao thông vận tải đang triển khai đầu tư 15 dự án BOT với tổng mức đầu tư 60.042 tỷ đồng (vốn ngân sách nhà nước khoảng 5.070 tỷ đồng), trong đó lĩnh vực đường bộ 13 dự án BOT với tổng mức đầu tư 58.682 tỷ đồng (vốn ngân sách nhà nước khoảng 5.048 tỷ đồng). Cơ bản các dự án triển khai đúng và vượt tiến độ, trình tự, thủ tục đầu tư tuân thủ quy định hiện hành.

### b) Đánh giá hiệu quả tổng thể của các dự án giao thông theo hình thức BOT

Việc triển khai đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông vừa đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, vừa góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, giám áp lực nợ công, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Chính yếu tố này đã tạo ra động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần đảm bảo an ninh - quốc phòng, hạn chế ô nhiễm môi trường, giảm ùn tắc, tai nạn giao thông và trực tiếp làm tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Việc đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội được xem xét cụ thể đối với từng dự án ngay từ bước lập dự án đầu tư theo hình thức BOT. Ngoài việc đánh giá hiệu quả tài chính hoàn vốn đầu tư, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Giao thông vận tải đánh giá tổng thể hiệu quả kinh tế - xã hội. Kết quả tính toán của các tư vấn nói chung cho thấy, lợi ích kinh tế - xã hội do dự án mang lại là rất lớn, khi các dự án đưa vào khai thác sẽ tiết kiệm đáng kể chi phí vận hành khai thác (giảm chi phí tiêu hao nhiên liệu, khấu hao phương tiện, tiết kiệm thời gian vận chuyển hàng hoá, thời gian đi lại của hành khách...) so với khi công trình chưa được đầu tư nâng cấp.

Theo một đánh giá khách quan của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) thực hiện 2 năm một lần thì năm 2014, tính khả dụng của hạ tầng giao thông Việt Nam đứng ở vị trí 74, tăng 16 bậc so với năm 2012 (vị trí thứ 90) và tăng 29 bậc so với năm 2010 (vị trí thứ 103).

Đối với người sử dụng, sẽ rút ngắn thời gian đi lại, giảm chi phí tiêu hao nhiên liệu, khấu hao phương tiện, đi lại trên tuyến đường an toàn hơn. Ô tô đi lại trong phạm vi giữa 2 trạm thu phí, người đi xe máy và xe thô sơ (khoảng 37 triệu xe máy là phương tiện chủ yếu của đa số người dân so với khoảng 2,2 triệu xe ô tô) được sử dụng công trình có mức độ phục vụ tốt hơn mà không mất phí.

Đối với nhà đầu tư, lợi nhuận được xác định cụ thể trong phương án tài chính trên nguyên tắc đảm bảo các chỉ tiêu hiệu quả của dự án và kết quả đàm phán giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư, phù hợp với quy định tại Thông tư số 166/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011 của Bộ Tài chính (nay là Thông tư số 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016). Cụ thể, đối với các dự án BOT triển khai trong thời gian vừa qua, mức lợi nhuận dao động khoảng 11,5%/năm đối với phần vốn chủ sở hữu nhà đầu tư đã huy động để thực hiện dự án và không được hưởng lợi nhuận trong thời gian xây dựng, cũng như không được hưởng lợi nhuận đối với nguồn vốn vay.

2. Đánh giá kết quả sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước thông qua trái phiếu Chính phủ cho tuyến Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh giai đoạn 2014 - 2016

### a) Các dự án mở rộng Quốc lộ 1

Quốc lộ 1 bắt đầu từ cửa khẩu Hữu Nghị Quan (Lạng Sơn) đến Năm Căn (Cà Mau) có tổng chiều dài 2.302 km; trong đó, đoạn Hà Nội - Lạng Sơn đã được đầu tư xây và song hành với đường cao tốc đang được triển khai xây dựng; đoạn Cần Thơ - Cà Mau đã được đầu tư cải tạo và có tuyến Quản Lộ - Phụng Hiệp song hành chia sẻ lưu lượng nên cơ bản đáp ứng nhu cầu vận tải. Như vậy, đoạn Hà Nội - Cần Thơ là đoạn có mật độ phương tiện lưu thông lớn nhất, cần phải mở rộng để đáp ứng nhu cầu vận tải.

Chính phủ đã thông qua đề án đầu tư mở rộng Quốc lộ 1 đoạn từ Hà Nội - Cần Thơ với chiều dài 1.948 km, đi qua 20 tỉnh, thành phố, trong đó, tại thời điểm trước khi triển khai, trên đoạn tuyến này đã mở rộng và xây dựng tuyến tránh được 554 km, còn lại 1.394 km được đầu tư xây dựng mở rộng qua 41 dự án. Toàn tuyến đã hoàn thành nâng cấp mở rộng vào cuối năm 2015 bằng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ phát hành bổ sung giai đoạn 2014 - 2016 và các dự án BOT, sớm hơn 01 năm so với kế hoạch đề ra.

### b) Các dự án đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên

Chính phủ đã thông qua phương án đầu tư nâng cấp đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên được thông qua có chiều dài 663 km đi qua 5 tỉnh: Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Bình Phước. Toàn bộ 11 dự án do Bộ Giao thông vận tải quản lý đã hoàn thành và đưa vào khai thác, sử dụng từ tháng 7/2015 với tổng chiều dài là 419 km, sớm hơn 1,5 năm so với kế hoạch đề ra.

Như vậy, đến cuối năm 2015 đã cơ bản hoàn thành việc cải tạo, nâng cấp 1.394 km Quốc lộ 1 và 419 km đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên bằng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ kết hợp với nguồn vốn xã hội hóa.

### c) Nguồn vốn đầu tư và kết quả giải ngân

Các dự án mở rộng Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên được đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ và vốn đầu tư của doanh nghiệp theo hình thức BOT, với tổng mức vốn là 116.670 tỷ đồng/51 dự án (các dự án mở rộng Quốc lộ 1 là 100.676 tỷ đồng; các dự án đường Hồ Chí Minh đoạn qua khu vực Tây Nguyên là 15.994 tỷ đồng); trong đó, vốn BOT là 54.840 tỷ đồng/25 dự án, chiếm khoảng 46%; vốn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ là 64.298 tỷ đồng.

Tính đến tháng 12/2015, tổng số vốn trái phiếu Chính phủ đã được giải ngân là 30.797 tỷ đồng, tổng số vốn BOT đã giải ngân 31.179 tỷ đồng.

### d) Đánh giá kết quả đạt được

Việc thực hiện một dự án hạ tầng giao thông có quy mô lớn nhất từ trước tới nay trong khi chỉ sử dụng 54% kinh phí từ ngân sách nhà nước, huy động được hơn 46% kinh phí từ nguồn ngoài ngân sách nhà nước là một bước đột phá lớn trong việc hiện thực hóa chủ trương của Đảng về "thu hút mạnh các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng... Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm..."[[18]](#footnote-18), giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong điều kiện hết sức khó khăn hiện nay. Thành công của các dự án này cũng đã chứng minh tính đúng đắn trong việc lựa chọn đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, tập trung nguồn lực để đầu tư cho dự án có tác dụng kết nối liên vùng.

Việc hoàn thành sớm dự án so với kế hoạch đề ra từ 12 tháng đến 18 tháng có ý nghĩa hết sức to lớn, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh - quốc phòng các khu vực có dự án đi qua và của cả nước.

Việc rút ngắn tiến độ hoàn thành dự án từ 12 tháng đến 18 tháng đã tiết kiệm được chi phí trượt giá, đồng thời với việc rà soát áp dụng các giải pháp thiết kế phù hợp, tiết kiệm 5% từ chỉ định thầu, quản lý giá thành chặt chẽ, giải phóng mặt bằng nhanh đã giảm đáng kể chi phí đầu tư, nâng cao hiệu quả
đầu tư.

Qua quá trình triển khai thực hiện dự án, năng lực quản lý, điều hành của Bộ Giao thông vận tải và các cơ quan, đơn vị có liên quan đã được nâng cao một bước.

Bên cạnh những kết quả nổi bật đã đạt được như trên, các dự án mở rộng Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên vẫn còn những tồn tại cần, rút kinh nghiệm khi triển khai các dự án giao thông vận tải tiếp theo:

- Về giải phóng mặt bằng: công tác giải phóng mặt bằng tuy đã được hoàn thành sớm, nhưng trong quá trình thi công, vấn đề rung nứt nhà dân vẫn chưa được giải quyết dứt điểm, dẫn đến người dân cản trở thi công, ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ thực hiện các dự án.

- Về quản lý kỹ thuật, chất lượng: Bên cạnh đa số các dự án có chất lượng tốt, cục bộ ở một số dự án có những khiếm khuyết: vẫn còn hiện tượng hằn lún vệt bánh xe; hư hỏng lớp bê tông nhựa mặt đường; hiện tượng nứt dọc mép mặt đường do lún sụt tại dự án đường Hồ Chí Minh đoạn qua tỉnh Đắk Nông; một số vị trí cầu mới đoạn qua Bình Định, Khánh Hòa còn chênh cao so với cầu cũ…

- Về an toàn lao động, vệ sinh môi trường: Do ý thức chưa cao của một số nhà thầu, thiếu sự kiểm tra, kiểm soát của tư vấn giám sát, Ban quản lý dự án nên đã xảy ra tình trạng bụi bẩn, ô nhiễm môi trường, khói bụi bay vào nhà dân, ảnh hưởng không nhỏ đến cuộc sống sinh hoạt của người dân tại khu vực có dự án đi qua.

- Ở một số địa phương, khu vực, việc vận chuyển vật liệu của các đơn vị thi công gây hư hỏng một số tuyến đường địa phương, ảnh hưởng nhất định tới đi lại của người dân.

# III. NHỮNG HẠN CHẾ, BẤT CẬP VÀ NGUYÊN NHÂN

## 1. Hạn chế, bất cập

Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế, đất nước thường xuyên đối diện với nhu cầu cấp bách về phát triển hạ tầng, Chính phủ đã kịp thời ban hành các chính sách khuyến khích đầu tư của tư nhân theo hình thức BOT phù hợp với quy định pháp luật. Qua thực tế triển khai thực hiện các dự án mở rộng Quốc lộ 1 và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên cho thấy, chính sách của Đảng và Nhà nước đã được hiện thực hóa một cách tương đối hiệu quả, sáng tạo.

Ngoài kết quả mang tính đột phá kể trên, cần thẳng thắn nhận diện những hạn chế, bất cập để có thể tiếp tục khai thác được nguồn lực to lớn ngoài ngân sách cho phát triển đất nước. Những mặt còn tồn tại có thể đến như sau:

- Việc triển khai đầu tư cải tạo, nâng cấp các tuyến đường hiện có theo hình thức BOT phải đặt trạm thu giá dẫn đến người dân không còn sự lựa chọn, có thể nói đây là nguyên nhân cơ bản làm phát sinh các bức xúc của người dân.

- Một số công trình sau khi đưa vào khai thác có một số khiếm khuyết về chất lượng như hằn lún vệt bánh xe, ảnh hưởng đến hiệu quả khai thác.

- Một số dự án do tính chất cấp bách, để đẩy nhanh công tác giải phóng mặt bằng nên quá trình thực hiện trình tự thủ tục đầu tư chưa thực sự chặt chẽ.

- Quy định về đặt trạm thu phí (nay là trạm thu giá) tại Thông tư số 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013 của Bộ Tài chính còn có khoảng trống. Có một số trạm thu giá, mặc dù đã được các cơ quan nhà nước và địa phương thực hiện đúng quy định khi lập trạm nhưng khi đưa vào hoạt động vẫn còn có những phản ứng trái chiều của người dân về khoảng cách giữa các trạm thu giá trên cùng tuyến đường hoặc vị trí đặt chưa hợp lý.

- Chưa có giải pháp quản lý nguồn thu của các trạm thu giá một cách hiệu quả, minh bạch dẫn đến còn có hiện tượng thất thoát doanh thu.

- Chỉ kêu gọi được nhà đầu tư trong nước với nguồn lực hạn chế mà chưa kêu gọi được nhà đầu tư nước ngoài và nguồn vốn tín dụng nước ngoài.

- Khung pháp lý điều chỉnh hình thức đầu tư này chưa hoàn thiện, một số chế độ, chính sách còn có cách hiểu khác nhau giữa các bộ, ngành (phụ cấp không ổn định sản xuất, phạm vi điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật…).

Thời gian qua, Chính phủ đã chỉ đạo các cơ quan liên quan kịp thời phát hiện các tồn tại, sai sót và đã có chỉ đạo khắc phục[[19]](#footnote-19).

## 2. Nguyên nhân

### a) Nguyên nhân khách quan

- Quá trình triển khai đầu tư dự án theo hình thức BOT/PPP phức tạp hơn hình thức đầu tư công truyền thống.

- Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hình thức đầu tư này chưa hoàn thiện, có nội dung chưa phù hợp thực tiễn như: (1) Nhiều quy định pháp luật được xây dựng chủ yếu để điều chỉnh các hoạt động đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân mà chưa xét đến đặc thù của đầu tư theo hình thức PPP, như Luật doanh nghiệp, Luật ngân sách...; (2) Một số quy định khác nhau giữa các văn bản quy phạm pháp luật, như việc góp vốn chủ sở hữu trong các doanh nghiệp dự án…; (3) Có những nội dung chưa được quy định cụ thể, như quản lý giải ngân phần vốn góp nhà nước, quyết toán hợp đồng dự án...; (4) Nhiều văn bản quy phạm pháp luật ban hành chưa kịp thời (luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư hướng dẫn); (5) Có những quy định còn có cách hiểu khác nhau giữa các bộ, ngành, như phụ cấp lưu động, lương tối thiểu...; (6) Có những quy định chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và đặc thù của hình thức đầu tư BOT, như cơ chế chia sẻ rủi ro...; (7) Có những quy định chưa lường hết được tác động đối với các chủ thể, như quy định về lĩnh vực ưu tiên đầu tư, quy định về đặt trạm thu giá.

- Một số thông số bắt buộc phải dự báo dựa trên các yếu tố kinh tế vĩ mô. Trong khi nền kinh tế của Việt Nam có quy mô nhỏ, dễ bị ảnh hưởng bởi mức độ ổn định kinh tế của khu vực và thế giới, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập sâu rộng nên số liệu dự báo khó chính xác.

- Do nhu cầu về đầu tư hạ tầng lớn và cấp bách trong khi khả năng cân đối của ngân sách nhà nước hạn chế, đồng thời quy định của pháp luật hiện hành cho phép áp dụng hình thức hợp đồng BOT cho cả dự án cải tạo, nâng cấp các công trình giao thông hiện có, nhưng chưa lường hết tác động đến các đối tượng ảnh hưởng.

- Dự án đầu tư hạ tầng giao thông trải dài trên diện rộng, các yếu tố địa hình, địa chất thủy văn không thể kiểm soát tuyệt đối; khối lượng vật liệu lớn và nhiều chủng loại, chất lượng không thể đồng đều, khó kiểm soát một cách chính xác.

- Chính sách phí đối với thu phí lượt không thể mang lại công bằng một cách tuyệt đối.

- Việc đưa các trạm thu giá vào hoạt động dẫn đến các phương tiện cơ giới đang được sử dụng đường miễn phí phải trả phí, từ đó người sử dụng đường thường có tâm lý phản đối việc thu phí.

- Người sử dụng đường chưa có thói quen lấy cuống vé và điều này đã vô tình có thể tiếp tay cho hành vi gian lận thu phí.

### b) Nguyên nhân chủ quan

- Do tính chất mới và phức tạp của hình thức đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, các chủ thể tham gia đều chưa có kinh nghiệm.

- Một số nhà đầu tư đã thực hiện chưa nghiêm các quy định pháp luật về quản lý chất lượng công trình; năng lực các nhà đầu tư chưa cao; phê duyệt thiết kế, dự toán chưa chặt chẽ theo quy định pháp luật.

- Trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, chưa đánh giá hết tác động đến đối tượng ảnh hưởng, cụ thể việc nâng cấp, cải tạo một số tuyến đường hiện hữu theo hình thức BOT chưa tính đến người dân không có sự lựa chọn.

- Quá trình địa phương tham gia ý kiến về vị trí đặt trạm thu giá chưa tiến hành tham vấn, lấy ý kiến rộng rãi của Hội đồng nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đối tượng sử dụng đường (mặc dù các văn bản quy phạm pháp luật chưa quy định phải thực hiện); quy định cho phép có thể đặt trạm ở cự ly nhỏ hơn 70 km nhưng việc tuyên truyền của các cơ quan chức năng và địa phương chưa đầy đủ.

- Các bộ, ngành trung ương và địa phương chưa thực sự phối hợp tốt trong việc giải quyết bức xúc của dư luận biểu hiện ở cách hiểu khác nhau giữa các bộ, ngành về việc áp dụng đơn giá, định mức và tiền lương.... Một số cơ quan thông tấn báo chí phản ánh chưa toàn diện dẫn đến còn có nhiều cách hiểu khác nhau, gây những phản ứng trái chiều, tiêu cực của người dân.

# IV. BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Nghiêm túc đánh giá những kết quả đã đạt được cũng như các tồn tại, hạn chế của việc đầu tư phát triển hạ tầng giao thông theo hình thức hợp đồng BOT thời gian qua, những bài học kinh nghiệm sau đây cần đặc biệt lưu ý cho giai đoạn sắp tới.

1. Cần có sự quyết tâm của cả hệ thống chính trị, thể hiện bằng sự vào cuộc của Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành liên quan.

2. Đầu tư theo hình thức BOT/PPP có nhiều chủ thể tham gia nên tất cả quá trình tổ chức thực hiện dự án đều phải đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các bên, đặc biệt và lợi ích của nhà nước - nhà đầu tư - người sử dụng và các ngân hàng tài trợ vốn.

3. Cần thiết phải có một khung pháp lý hoàn chỉnh, phù hợp với thông lệ quốc tế.

4. Đội ngũ nhân sự của các bên liên quan từ nhà nước, nhà đầu tư, ngân hàng tài trợ vốn, cơ quan thanh tra, kiểm toán cần phải am hiểu pháp luật về tài chính dự án, đặc biệt là rủi ro của dự án.

5. Cần tuyên truyền sâu rộng hơn nữa để có một cách hiểu thống nhất và đồng thuận khi triển khai các dự án theo hình thức PPP.

# Phần III

# GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ

# I. GIẢI PHÁP

1. Về thể chế chính sách

a) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Cần tiếp tục rà soát, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hình thức đầu tư đối tác công tư có tính đến đặc thù của hình thức đầu tư này, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam; đặc biệt nhanh chóng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, thể chế chính sách điều chỉnh các khoảng trống pháp lý hiện nay, đặc biệt là chính sách bảo đảm đầu tư, hạn chế các rủi ro trong quá trình thực hiện dự án như tỷ giá hối đoái, điều chỉnh kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hoặc cơ chế chính sách ảnh hưởng đến doanh thu, phương án tài chính của dự án; sớm tổng kết chính sách về đầu tư PPP, xây dựng và ban hành Luật đầu tư đối tác công tư.

b) Về cơ chế, chính sách tài chính dự án

- Vốn huy động từ các tổ chức tín dụng:

Thị trường tín dụng dài hạn trong nước chưa phát triển, dư nợ nguồn vốn vay tín dụng dài hạn của các ngân hàng trong nước đang ở mức cao. Các ngân hàng trong nước chủ yếu huy động ngắn hạn để cho vay dài hạn trong khi theo quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tại Thông tư số 06/2016/TT-NHNN ngày 27/5/2016, tỷ lệ tối đa sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để cho vay trung hạn và dài hạn đến ngày 31/12/2016 là 60%, đến ngày 31/12/2017 là 50% và từ ngày 01/01/2018 là 40%; phần lớn các ngân hàng thương mại trong nước chưa đảm bảo tỷ lệ này.

Theo quy định tại Điều 128 Luật các tổ chức tín dụng, tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng không được vượt quá 15% vốn tự có của ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô; tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng và người có liên quan không được vượt quá 25% vốn tự có của ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô. Bên cạnh đó, các ngân hàng thương mại còn bị khống chế mức tăng trưởng tín dụng.

Việc tiếp tục huy động nguồn vốn dài hạn tại thị trường trong nước là rất khó khả thi. Thực tế vừa qua một số dự án khả thi về tài chính tuy nhiên các ngân hàng thương mại trước đây cam kết cung cấp tín dụng nhưng đã có văn bản từ chối vì các quy định hiện hành.

Đối với nguồn vốn nước ngoài: Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức tham vấn các nhà đầu tư, các ngân hàng tiềm năng và các tổ chức tài chính quốc tế. Tất cả các ý kiến tham vấn đều nêu rõ quan ngại: (i) Quy định pháp luật, chính sách của Việt Nam thay đổi nhiều; (ii) Mức tín nhiệm quốc gia chưa cao; (iii) Công tác giải phóng mặt bằng quá phức tạp, không kiểm soát được giá thành và tiến độ. Các nhà đầu tư nước ngoài và ngân hàng nước ngoài đều yêu cầu Chính phủ cần chia sẻ các rủi ro thuộc về chính sách do Chính phủ quản lý, trong đó các rủi ro nhất thiết cần có bảo lãnh của Chính phủ hoặc bên thứ 3 gồm: (i) Rủi ro về doanh thu; (ii) Rủi ro về khả năng chuyển đổi ngoại tệ; (iii) Rủi ro về thực hiện trách nhiệm của Chính phủ; (iv) Rủi ro về tiến độ và chi phí giải phóng mặt bằng (đã được Thủ tướng Chính phủ xử lý bằng cách sử dụng ngân sách để giải phóng mặt bằng trước cho dự án xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết).

Trong thực tế, Bộ Giao thông vận tải đã chủ trì phát hành hồ sơ mời sơ tuyển dự án thành phần 1B đoạn Tân Vạn - Nhơn Trạch không có các bảo lãnh này. Tuy nhiên, sau khi mua hồ sơ mời sơ tuyển, các nhà đầu tư đều trả lời không tham gia vì quá nhiều rủi ro và cơ chế chưa phù hợp thông lệ quốc tế.

Về thông lệ quốc tế, đối với các nước có điều kiện tương tự Việt Nam giai đoạn đầu áp dụng mô hình PPP đều được Chính phủ cung cấp bảo lãnh. Ví dụ, đối với Hàn Quốc, giai đoạn năm 1999-5/2003, Chính phủ cung cấp bảo lãnh doanh thu cả vòng đời dự án (90% đối với dự án quan trọng cấp bách, 80% đối với dự án còn lại); giai đoạn 5/2003-01/2006 bảo lãnh trong vòng 15 năm (5 năm đầu bảo lãnh 90%, 5 năm tiếp theo 80%, 5 năm cuối 70 % cho tất cả các dự án); trường hợp doanh thu dưới 50% không bảo lãnh; giai đoạn 2006 chỉ cung cấp bảo lãnh cho các dự án quan trọng cấp bách trong vòng 10 năm (5 năm đầu bảo lãnh tối thiểu 75%, 5 năm tiếp theo 65%; không bảo lãnh nếu doanh thu dưới 50%). Ngoài ra, các nước như Mê-hi-cô, Ấn Độ, Philippines… cũng đều có các hình thức bảo lãnh tương tự.

Theo quy định tại Nghị định số 04/2017/NĐ-CP ngày 16/01/2017 của Chính phủ về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ, cơ bản các dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông không đáp ứng điều kiện được cung cấp bảo lãnh.

Với cơ chế như hiện nay, thực tiễn đã chứng minh khả năng huy động được nhà đầu tư nước ngoài và nguồn vốn thương mại nước ngoài là không khả thi.

Để có thể huy động được nguồn vốn tín dụng nước ngoài, đối với các dự án quan trọng quốc gia, Bộ Giao thông vận tải đã đề xuất Chính phủ chấp thuận: (i) Bảo lãnh doanh thu tối thiểu; (ii) Bảo lãnh bên thứ 3 đối với trách nhiệm của Chính phủ nhằm huy động nguồn vốn nhà đầu tư nước ngoài và các tổ chức tín dụng nước ngoài.

- Lợi nhuận đối với phần vốn chủ sở hữu:

Theo hướng dẫn của Bộ Tài chính tại Thông tư số 55/2016/TT-BTC, lợi nhuận nhà đầu tư được tham khảo trên cơ sở mức lợi nhuận bình quân của các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực đường bộ, lợi nhuận của dự án tương tự so với mặt bằng thị trường khu vực dự án và lợi nhuận của các ngành, lĩnh vực khác. Trong thời gian vừa qua, các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT xác định mức lợi nhuận nhà đầu tư dao động từ 11,5÷14%; các nhà đầu tư là doanh nghiệp trong nước và được lựa chọn theo hình thức chỉ định thầu nên trong quá trình đàm phán hợp đồng, nhà đầu tư có kiến nghị tăng mức lợi nhuận nhưng không được chấp thuận.

Qua tham vấn các tư vấn quốc tế, các nhà tài trợ quốc tế và thực tiễn triển khai dự án cao tốc Pháp Vân - Cầu Giẽ, Dầu Giây - Phan Thiết, Vành đai 3 TP. Hồ Chí Minh đoạn Tân Vạn - Nhơn Trạch, các nhà đầu tư đều kỳ vọng và chỉ quan tâm đầu tư khi lợi nhuận đối với phần vốn chủ sở hữu tối thiểu đạt 15÷17%[[20]](#footnote-20). Xét tính chất dự án có thời gian thu hồi vốn dài (thường 20÷25 năm), tiềm ẩn nhiều rủi ro chưa lường trước được mà nhà đầu tư phải đảm nhận, cho phép xác định mức lợi nhuận trên phần vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư (Eq-IRR) để tính toán phương án tài chính ban đầu là 14%/năm; mức lợi nhuận chính thức của nhà đầu tư xác định thông qua đấu thầu.

- Tiến độ huy động vốn chủ sở hữu:

Doanh nghiệp dự án (Special Purpose Vehicle) trong các dự án PPP là một tổ chức/doanh nghiệp được lập ra như một phần của thỏa thuận được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư cho chỉ một mục đích duy nhất là đầu tư, quản lý vận hành dự án. Như vậy, tất cả nguồn vốn kể cả vốn chủ sở hữu và vốn vay chỉ được phục vụ một mục đích là đầu tư cho một dự án duy nhất trong hợp đồng dự án.

Theo quy định tại Điều 7, Luật doanh nghiệp số 68/2014/QH13, doanh nghiệp được tự do kinh doanh những ngành, nghề mà luật không cấm. Như vậy, khác biệt cơ bản giữa doanh nghiệp và doanh nghiệp dự án là doanh nghiệp nói chung được kinh doanh nhiều ngành nghề, nhiều lĩnh vực còn doanh nghiệp dự án lập ra để kinh doanh duy nhất “Dự án” theo hợp đồng dự án. Có 2 hình thức doanh nghiệp quy định trong Luật doanh nghiệp thích hợp đối với các doanh nghiệp dự án là Công ty cổ phần hoặc Công ty trách nhiệm hữu hạn. Tùy loại hình doanh nghiệp, theo quy định của Luật doanh nghiệp (Điều 74 và Điều 112) thì chủ sở hữu hoặc các cổ đông đều phải góp/thanh toán đủ trong vòng 90 ngày hoặc ngắn hơn kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

Theo quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, sau khi dự án được cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, nhà đầu tư thành lập doanh nghiệp dự án để thực hiện dự án phù hợp với mục tiêu, phạm vi hoạt động đã thỏa thuận tại hợp đồng dự án. Trong thực tế, nếu huy động vốn chủ sở hữu theo quy định của Luật doanh nghiệp thì sẽ có một lượng tiền rất lớn không được sử dụng và nằm trong tài khoản của doanh nghiệp dự án (nguồn vốn phải huy động mà không được sử dụng; đối với các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phần vốn chủ sở hữu rất lớn, lên đến hàng nghìn tỷ đồng); như vậy, nếu thực hiện đúng quy định của pháp luật thì dẫn đến lãng phí nguồn lực.

Do vậy, kiến nghị cho phép quy định trong hợp đồng dự án việc huy động vốn chủ sở hữu phù hợp với tiến độ triển khai dự án và xem xét điều chỉnh các quy định của Luật doanh nghiệp.

- Quản lý chi phí và giá trị thanh quyết toán vốn đầu tư:

Cho phép triển khai lập và phê duyệt thiết kế kỹ thuật, dự toán làm cơ sở tính toán phương án tài chính mới triển khai đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thay vì tổng mức đầu tư như hiện nay. Trong giai đoạn thực hiện dự án, nhà đầu tư có thể thay đổi, điều chỉnh giải pháp thiết kế, biện pháp thi công, áp dụng công nghệ mới và được hưởng/chịu chi phí chênh lệch. Các cơ quan nhà nước, thanh tra, kiểm toán không xem xét đến dự toán xây dựng công trình sau khi đã đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư [[21]](#footnote-21).

Giá trị vốn đầu tư trúng thầu sẽ là chi phí vốn đầu tư được quyết toán và xác định thời gian hoàn vốn đầu tư. Công tác quyết toán thực hiện tương tự như hình thức hợp đồng EPC được Bộ Xây dựng quy định tại Thông tư số 30/TT-BXD ngày 30/12/2016.

- Về tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư trong hồ sơ mời thầu:

+ Năng lực tài chính: Vốn chủ sở hữu yêu cầu đối với nhà đầu tư gồm phần vốn chủ sở hữu tối thiểu tính toán theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và đảm bảo phần vốn bù đắp cho khoản thiếu hụt giữa doanh thu và chi phí trong những năm đầu đưa công trình dự án vào khai thác (đối với dự án có doanh thu không đủ bù chi phí trong thời gian đầu). Đây cũng là yêu cầu của nhiều ngân hàng tài trợ vốn nhằm tăng năng lực tài chính của nhà đầu tư, qua đó thúc đẩy nhanh hơn và khả thi hơn trong việc huy động vốn từ các tổ chức tín dụng, giảm rủi ro cho các tổ chức tín dụng và đúng với bản chất tổng vốn đầu tư phải đủ để đầu tư và vận hành dự án theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP "Tổng vốn đầu tư là toàn bộ vốn đầu tư để xây dựng công trình dự án và vốn lưu động ban đầu để khai thác, vận hành dự án".

+ Số thành viên trong liên danh: Từ thực tiễn quản lý các dự án BOT thời gian qua và đặc biệt là dự án đường cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn và cao tốc Trung Lương - Mỹ Thuận (có 06 nhà đầu tư tham gia Liên danh), do dự án có thời gian hợp đồng rất dài nên trường hợp có quá nhiều thành viên trong liên danh dễ dẫn đến tranh chấp pháp lý, khó thống nhất nhau trong quá trình thực hiện, làm ảnh hưởng đến tiến độ dự án. Mặc dù, các văn bản quy phạm pháp luật không quy định số thành viên tối đa nhưng để khắc phục tình trạng trên, cần có quy định rõ số lượng các thành viên tham gia đối với dự án PPP.

- Về quyền chuyển nhượng:

Theo quy định của Luật doanh nghiệp và Nghị định số 15/2015/NĐ-CP thì "nhà đầu tư có quyền chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án cho bên cho vay hoặc nhà đầu tư khác". Tuy nhiên, để gắn trách nhiệm của nhà đầu tư với chất lượng công trình và tránh việc chuyển nhượng nhà đầu tư ngay sau khi đấu thầu, cần bổ sung quy định trong hồ sơ mời thầu/hồ sơ yêu cầu nhà đầu tư chỉ được chuyển nhượng cổ phần trong doanh nghiệp dự án (chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án) sau khi công trình đã hoàn thành được nghiệm thu đưa vào khai thác.

- Về ưu đãi đầu tư:

Ngoài các ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật, cho phép nhà đầu tư được kinh doanh các dịch vụ giá trị gia tăng, trạm dừng nghỉ dọc hai bên tuyến đường trong phạm vi giải phóng mặt bằng của dự án. Do không thể tính toán xác định trước được doanh thu trong quá trình vận hành khai thác nên không xác định trong nguồn thu của dự án để tính toán phương án tài chính; toàn bộ chi phí liên quan đến giải phóng mặt bằng và đầu tư xây dựng do nhà đầu tư tự cân đối và được kinh doanh khai thác tương ứng với thời gian hoàn vốn dự án, cơ quan nhà nước hỗ trợ trong việc tổ chức thực hiện giải phóng mặt bằng cùng với dự án.

- Phương án triển khai dự án thí điểm:

Do tính chất phức tạp của mô hình đầu tư PPP, từ năm 2007, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Giao thông vận tải phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư triển khai thí điểm dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Dầu Giây đi Phan Thiết dưới sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới. Đến năm 2013, Chính phủ đã phê duyệt cơ chế quản lý và tổ chức thực hiện dự án nhưng đến nay vẫn chưa thể triển khai được. Nguyên nhân không thống nhất được cơ chế phân bổ rủi ro theo thông lệ quốc tế và nhiều nội dung vượt quá thẩm quyền của các bộ, ngành.

Thực tế, vừa qua Bộ Giao thông vận tải cũng đã chủ trì thông báo mời sơ tuyển các nhà đầu tư quốc tế dự án xây dựng đường Vành đai III thành phố Hồ Chí Minh đoạn Tân Vạn - Nhân Trạch với cơ chế chính sách phù hợp với quy định pháp luật hiện nay. Theo đánh giá của Bộ Giao thông vận tải đây là một dự án hấp dẫn. Tuy nhiên, các nhà đầu tư quốc tế sau khi nghiên cứu hồ sơ sơ tuyển, đã có thư không tham gia do cơ chế phân bổ rủi ro hiện nay không hợp lý (lợi nhuận thấp, nhà đầu tư phải chịu toàn bộ kinh phí giải phóng mặt bằng, rủi ro doanh thu không được bảo lãnh...).

Do tính chất phức tạp và khó khăn như trên, Chính phủ sẽ nghiên cứu phương án giao Ban chỉ đạo Chính phủ về đầu tư theo hình thức PPP lựa chọn và chủ trì thực hiện một hoặc một số dự án thí điểm đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông. Từ đó làm cơ sở đánh giá, hoàn thiện cơ chế chính sách để có thể thu hút được nhà đầu tư nước ngoài và các tổ chức tín dụng nước ngoài và làm cơ sở các bộ, ngành thực hiện.

2. Về trạm thu giá, chính sách giá

Ban hành tiêu chí về thành lập trạm thu giá đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên trên nguyên tắc phải tham vấn các bên liên quan và giao một cơ quan độc lập chủ trì tiến hành đánh giá tác động mức giá; triển khai thu phí tự động không dừng và thực hiện lộ trình tiến tới áp dụng toàn bộ thu giá tự động đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 27/3/2017.

Về chính sách giá:

- Theo nguyên tắc xác định giá nêu trên, trên cơ sở các chi sản xuất kinh doanh trong giai đoạn đầu tư (tổng mức đầu tư dự án) và giai đoạn kinh doanh khai thác (chi phí quản lý, bảo trì,...) và mức lợi nhuận cho nhà đầu tư... xác định mức giá dịch vụ khoảng 2.500 đồng/pcu/km không thay đổi trong suốt quá trình kinh doanh khai thác đối với dự án đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía đông trong thời gian tới. Tuy nhiên, mức giá 2.500 đồng/pcu/km là cao tại thời điểm bắt đầu kinh doanh khai thác, vượt quá sức chi trả của người dân, không thu hút các phương tiện nên không đảm bảo hiệu quả đầu tư. Để đảm bảo hiệu quả đầu tư, phù hợp với sức chi trả của người dân, dự kiến mức giá dịch vụ khởi điểm từ 1.500 đồng/pcu/km và có lộ trình tăng dần.

- Mức giá nêu trên, đảm bảo nguyên tắc “bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận” theo quy định của Luật giá, phù hợp với cơ chế thị trường và sức chi trả của người dân; đặc biệt là việc xác định mức giá dịch vụ ngay từ đầu mới đủ cơ sở tính toán phương án tài chính để tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, theo quy định của Luật giá, mức giá dịch vụ phải “phù hợp với chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ”, đây là rủi ro cho nhà đầu tư và tổ chức tín dụng. Do vậy, trong quá trình kinh doanh, khai thác, trường hợp chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước thay đổi dẫn đến điều chỉnh giá dịch vụ thì Nhà nước phải bố trí nguồn kinh phí để bù đắp cho nhà đầu tư.

Cho phép áp dụng giá, lộ trình điều chỉnh giá được xác định ngay từ trong bước Báo cáo nghiên cứu khả thi và hợp đồng dự án và không áp dụng quy định về nguyên tắc xác định giá “phù hợp với chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ” tại khoản 1 Điều 20 Luật giá. Trường hợp Nhà nước điều chỉnh mức giá dịch vụ so với mức giá ban đầu làm ảnh hưởng đến hiệu quả tài chính, Nhà nước phải bù đắp kinh phí để hỗ trợ phần thiếu hụt, bảo đảm không ảnh hưởng đến hiệu quả tài chính theo phương án đã mời thầu nhà đầu tư.

3. Về lựa chọn nhà đầu tư

Nghiên cứu điều chỉnh Nghị định số 30/2015/NĐ-CP theo hướng hạn chế tối đa các dự án triển khai theo hình thức chỉ định nhà đầu tư.

4. Về tuyên truyền và công khai thông tin

Đầu tư phát triển dự án kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP là một mô hình mới và phức tạp, điều này đòi hỏi các bên liên quan phải có một cách tiếp cận thích hợp để có thể thực hiện thành công các dự án đầu tư theo hình thức này, trong đó phải bảo đảm hài hòa lợi ích của nhà nước - nhà đầu tư - người sử dụng. Công tác tuyên truyền và công khai thông tin cần được thực hiện một cách hiệu quả hơn nữa. Đây là trách nhiệm và nghĩa vụ chủ yếu của các cơ quan quản lý nhà nước để xã hội có được sự đồng thuận hơn nữa về một chủ trương lớn của Đảng, đồng thời cũng là giải pháp tất yếu trong điều kiện nguồn lực khó khăn như hiện nay.

5. Tăng cường công tác thanh kiểm tra

Thanh tra các bộ và Thanh tra Chính phủ tăng cường kiểm tra, đấu tranh với các sai phạm để xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

6. Đào tạo nguồn nhân lực

Các bộ, ngành chú trọng tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kiến thức về đầu tư theo hình thức PPP, đặc biệt về tài chính dự án và pháp lý hợp đồng.

# II. KIẾN NGHỊ

Trong phạm vi thẩm quyền của mình, Chính phủ sẽ tiếp tục chỉ đạo các bộ, ngành sớm hoàn thành việc xây dựng các luật, quy hoạch, đề án đã được nêu trong Nghị quyết số 13-NQ/TW; hoàn chỉnh thể chế, chính sách điều chỉnh hoạt động đầu tư theo hình thức PPP đảm bảo hài hòa lợi ích nhà nước - nhà đầu tư - người sử dụng, quản lý chặt chẽ, minh bạch và hiệu quả nguồn vốn.

Để tiếp tục có đủ nguồn lực cho phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, Chính phủ kiến nghị Quốc hội:

- Tiếp tục ưu tiên điều chỉnh vướng mắc các Luật (Luật môi trường, Luật giá, Luật doanh nghiệp); tăng mức bố trí vốn cho các dự án công trình trọng điểm, đặc biệt là các dự án quan trọng.

- Thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường và không áp dụng quy định về nguyên tắc xác định giá “phù hợp với chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ” theo quy định của Luật giá;

- Bổ sung kế hoạch xây dựng Luật đầu tư công tư vào chương trình xây dựng luật năm 2018 của Ủy ban thường vụ Quốc hội;

- Trong bối cảnh nguồn lực đầu tư công khó khăn, đối với các công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, kiến nghị Quốc hội thông qua một số cơ chế, chính sách đầu tư do Chính phủ trình Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư Dự án đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông (cho phép Chính phủ được quyết định mức giá dịch vụ ngay trong Báo cáo nghiên cứu khả thi và hợp đồng dự án...).

Chính phủ đề nghị Đoàn Giám sát Ủy ban thường vụ Quốc hội tổng hợp, báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***- Như trên;- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;- Ủy ban Kinh tế của Quốc hội;- Văn phòng Quốc hội;- Các Bộ: KH&ĐT, TC, GTVT,- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTg, các Vụ: KTTH, TKBT, V.I, QHĐP, TH, PL;- Lưu: VT, CN (5) | **TM. CHÍNH PHỦ****TUQ. THỦ TƯỚNG****BỘ TRƯỞNG BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI****(Đã ký)****Trương Quang Nghĩa** |

1. Nghị định số 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 của Chính phủ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Quyết định số: 35/2009/QĐ-TTg ngày 03/3/2009, 1686/QĐ-TTg ngày 20/11/2008 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-2)
3. Quyết định số: 1327/QĐ-TTg ngày 24/8/2009, 1734/QĐ-TTg ngày 01/12/2008, 242/QĐ-TTg ngày 15/02/2007, 371/QĐ-TTg ngày 03/4/2012, 1151/QĐ-TTg ngày 30/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Quyết định số 1436/QĐ-TTg ngày 10/9/2009 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Quyết định số 21/QĐ-TTg ngày 08/1/2009 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-5)
6. Quyết định số: 355/QĐ-TTg ngày 25/02/2013, 214/QĐ-TTg ngày 10/02/2015, 318/QĐ-TTg ngày 04/3/2014, của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-6)
7. Quyết định số: 1586/QĐ-TTg ngày 24/10/2012, 1509/QĐ-TTg ngày 08/7/2011 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-7)
8. Quyết định số: 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016, 194/QĐ-TTg ngày 15/02/2012, 371/QĐ-TTg ngày 03/4/2012, 356/QĐ-TTg ngày 25/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-8)
9. Quyết định số: 371/QĐ-TTg ngày 03/4/2012, 1468/QĐ-TTg ngày 24/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-9)
10. Khoản 1 Điều 7 “Tự do kinh doanh trong những ngành, nghề mà luật không cấm”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Khoản 1 Điều 27 “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”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Trạm Quốc lộ 6, trạm Quốc lộ 32, trạm cầu Hạc Trì, trạm Quốc lộ 3, trạm Bến Thủy, trạm Cầu Rác. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kết quả Kiểm toán Nhà nước thực hiện 22 dự án do Bộ GTVT quản lý có tổng mức đầu tư là 82.215,77 tỷ đồng, trong đó sai số là 465,56 tỷ đồng (dưới 1%), chi phí giảm này nhà đầu tư không được hưởng và không dẫn đến thất thoát, lãng phí. [↑](#footnote-ref-13)
14. 01 dự án đầu thầu “Dự án đầu tư xây dựng cầu Yên Lệnh”; 48 dự án Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chỉ định thầu; 21 dự án đấu thầu chỉ có 01 nhà đầu tư. [↑](#footnote-ref-14)
15. Báo cáo của Ngân hàng nhà nước Việt Nam ngày 05/4/2017. [↑](#footnote-ref-15)
16. Văn bản số 5843/BGTVT-VT ngày 01/6/2017 của Bộ Giao thông vận tải [↑](#footnote-ref-16)
17. Văn bản số 13067/BGTVT-ĐTCT ngày 04/11/2016 của Bộ Giao thông vận tải. [↑](#footnote-ref-17)
18. Trích Nghị quyết số 13-NQ/TW. [↑](#footnote-ref-18)
19. Văn bản số 8737/VPCP-KTN ngày 14/10/2016 của Văn phòng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-19)
20. Theo công bố của ủy ban chứng khoán, lợi nhuận vốn chủ sở hữu của 297 doanh nghiệp có báo cáo năm 2015 là 13,44%, năm 2016 là 13,55%. Theo nghiên cứu của đại học Navara (Tây Ban Nha) các nhà đầu tư yêu cầu lợi nhuận khi đầu tư vào thị trường Việt Nam là 15,9%; theo nghiên cứu của giáo sư Damodarran (đại học New York) là 18%. [↑](#footnote-ref-20)
21. Kiến nghị sử dụng giá trị trúng thầu làm tổng vốn đầu tư của dự án, không xem xét đến giá trị thực tế thực hiện và giá trị quyết toán là phù hợp với thông lệ quốc tế, phát huy tính sáng tạo, chủ động của nhà đầu tư; cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ quản lý về tiêu chuẩn kỹ thuật của công trình. Tuy nhiên, vấn đề này cần được xem xét, chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan thanh tra, kiểm toán. Đây cũng là kiến nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ tại văn bản số 1463/TTCP-V.I ngày 10/6/2016. [↑](#footnote-ref-21)