

NGHIÊN CỨU CÁC NHÂN TỐ THÀNH CÔNG CHO DỰ ÁN PPP VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

AN INVESTIGATION INTO CRITICAL SUCCESS FACTORS FOR PPP PROJECTS AND THE LESSONS LEARNED TO APPLY FOR VIETNAM

Phạm Anh Đức¹, Trương Thị Thu Hà², Mai Tuấn Vũ¹

¹Trường Đại học Bách khoa – Đại học Đà Nẵng; paduc@dut.udn.vn, mtv12kx1@gmail.com

²Trường Cao đẳng Công nghệ – Đại học Đà Nẵng; trttha@dct.udn.vn

Tóm tắt - PPP - Public Private Partnership - Dự án hợp tác Công Tư đang là hướng đi mới trong việc phát triển cơ sở hạ tầng cho các quốc gia trên toàn thế giới, đây là xu hướng đã được các nước thực hiện cách đây vài thập niên và thu được những tín hiệu tích cực. Tuy nhiên, để có thể đạt được những thành công đó, các quốc gia cũng gặp phải không ít những vướng mắc và khó khăn. Bài nghiên cứu này thống kê các nhân tố thành công trong quá trình thực hiện dự án PPP ở các nước dựa vào mô hình các nhân tố thành công (CSFs). Từ đó thiết lập mô hình các nhân tố thành công cho dự án PPP tại Việt Nam, dựa vào kinh nghiệm của các nước và thực trạng thực hiện dự án tại Việt Nam. Đồng thời, những giải pháp khả thi được khuyến nghị để hoàn thiện mô hình PPP tại Việt Nam.

Từ khóa - hợp tác công tư; cơ sở hạ tầng; các nhân tố thành công; bài học kinh nghiệm; dự án xây dựng.

1. Đặt vấn đề

Ngày nay, với sự phát triển nhanh chóng của Việt Nam trên các lĩnh vực kinh tế - chính trị - văn hóa, nhu cầu xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng đang ngày càng trở nên bức thiết. Theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhu cầu vốn cho cơ sở hạ tầng giai đoạn 2011-2020 vào khoảng 167 tỷ USD, trong đó mỗi năm Việt Nam cần khoảng 133 nghìn tỷ đồng để phát triển hạ tầng giao thông vận tải. Tuy nhiên, nguồn ngân sách hạn chế của Nhà nước phải đồng thời phân bổ cho nhiều dự án đầu tư xây dựng đang là một bài toán khó cho các nhà quản lý tại Việt Nam. Làm cách nào để có thể vừa phát triển được hệ thống cơ sở hạ tầng cơ bản, vừa giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, bài toán ngân sách hạn chế đã có lời giải với sự ra đời và áp dụng thành công của các dự án hợp tác theo hình thức công tư PPP (Public-Private Partnership) đã tạo tiền đề cho việc đẩy nhanh tốc độ đầu tư xây dựng cơ bản ở nước ta.

Trong vài thập niên qua, mô hình hợp tác công tư đã thu hút sự chú ý của nhiều quốc gia trên thế giới. Hình thức đầu tư PPP cho phép Chính phủ không chỉ tận dụng được tài chính của khu vực tư nhân mà đồng thời đạt được những lợi ích mà khu vực tư nhân có thể mang lại cả về những kỹ năng và quản lý. Ngược lại, với việc tham gia vào cơ chế PPP, khu vực tư nhân có được nhiều cơ hội đầu tư mang tính dài hạn hơn, ít rủi ro hơn với sự bảo đảm của Nhà nước. Vì vậy, có thể khẳng định quan hệ đối tác công tư phát huy khả năng và lợi thế của hai bên đối tác, mang lại nhiều hiệu quả cao cho dự án.

Tuy nhiên, mô hình PPP phải đối mặt với nhiều trở ngại như chi phí quản lý dự án cao, thời gian thực hiện dự án kéo dài, thị trường tài chính thiếu hấp dẫn, và các yếu tố khác. Một số học giả đã có những nghiên cứu chuyên sâu về PPP, chẳng hạn về quản lý rủi ro, quản lý mối quan hệ giữa các đối tác, lựa chọn nhà đầu tư, ... Trong đó, nghiên

Abstract - Public Private Partnership (PPP) has become a new trend in infrastructure development in many countries in the world. PPP model has been adopted for several past decades and has gained positive results. However, its implementation worldwide encounters lots of impediments and difficulties. This study summarizes the success factors based on the critical success factors (CSFs) model for the implementation of PPP projects in different countries. The CSFs model for PPP projects in Vietnam is based on lessons learned from countries, and the implementation model of PPP projects in Vietnam is then established. In addition, some proposals are recommended to promote PPP projects in Vietnam.

Key words - Public Private Partnership; infrastructure; critical success factors; lessons learned; construction project.

cứu xác định các nhân tố thành công (CSFs) đã được thực hiện ở một số quốc gia nhằm tìm ra các nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến sự thành công của mô hình PPP.

Ở Việt Nam, Chính phủ đã xác định khuyến khích lựa chọn mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng, và nhiều dự án đã được thực hiện theo mô hình này. Vì vậy, bài báo này sẽ tập trung nghiên cứu vào hai nội dung. Thứ nhất, *nguyên cứu các nhân tố thành công cho dự án PPP* dựa trên mô hình nhân tố thành công (CSFs) của một số quốc gia. Và thứ hai, *bài học kinh nghiệm cho Việt Nam khi thực hiện PPP* sau khi đã phân tích CSFs.

2. Tổng quan về vấn đề nghiên cứu nhân tố thành công cho dự án PPP trên thế giới và Việt Nam

2.1. Hiểu thế nào về PPP

Hiện nay, trên thế giới chưa có một định nghĩa thống nhất về thuật ngữ “hợp tác công tư” (PPP). Mỗi quốc gia, mỗi tổ chức quốc tế đều có một cách hiểu riêng phù hợp với quá trình áp dụng của mình, mỗi quan điểm đều hướng đến một khía cạnh cần nhấn mạnh các đặc trưng của PPP. Bảng 1 trình bày các khái niệm về PPP theo cách hiểu của từng quốc gia, tổ chức.

Từ Bảng 1 có thể thấy mô hình đối tác công tư có các đặc trưng cơ bản sau:

- PPP là sự thỏa thuận hợp tác trên cơ sở hợp đồng dài hạn giữa Nhà nước và khu vực tư nhân trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công;
- Quyền lợi và trách nhiệm của các bên được phân bổ hợp lý nhằm đạt hiệu quả cao nhất;
- Nhà đầu tư tư nhân thực hiện việc thiết kế, xây dựng, tài trợ vốn và vận hành dự án;
- Quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân sẽ chuyển giao tài sản lại cho Nhà nước

- khí kết thúc thời gian hợp đồng (giai đoạn đặc quyền);
- Việc thanh toán được thực hiện trong suốt thời gian hợp đồng.

Bảng 1. Khái niệm PPP

Nguồn	Nội dung
Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) [1]	PPP đề cập đến sự thỏa thuận bằng hợp đồng giữa Nhà nước và khu vực tư nhân. Thông qua đó, kinh nghiệm và nguồn lực tài chính được hai bên chia sẻ và bổ sung lẫn nhau. Bằng cách này, rủi ro và lợi ích được chia sẻ nhằm cung cấp những dịch vụ tốt nhất đến người dân.
Hội đồng quốc gia Mỹ về PPP [2]	PPP là sự thỏa thuận bằng hợp đồng giữa cơ quan công quyền (liên bang, tiểu bang hoặc địa phương) và thực thể tư nhân. Thông qua sự thỏa thuận này, kinh nghiệm, tài chính, rủi ro, và lợi ích được mỗi bên chia sẻ để cung cấp cho cộng đồng các dịch vụ hoặc cơ sở hạ tầng.
Hội đồng quốc gia Trung Quốc về PPP [3]	PPP là sự thỏa thuận bằng hợp đồng giữa cơ quan Nhà nước và tư nhân, thông qua đó, mỗi bên chia sẻ các kỹ năng, tài sản, rủi ro và lợi ích trong việc cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng đến cộng đồng dân cư.
Việt Nam (15/2015/NĐ-CP)	Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.

Như vậy, hợp tác công tư khác với tư nhân hóa tài sản. Trong tư nhân hóa tài sản, Nhà nước từ bỏ quyền sở hữu, quản lý (thoái vốn) và chuyển giao các quyền này cho nhà đầu tư tư nhân, Nhà nước chỉ quản lý thông qua luật, quy định chuyên ngành. Ngược lại, với PPP, Nhà nước vẫn giữ nguyên quyền sở hữu, quản lý và có thể đặt ra những chuẩn mực, yêu cầu ràng buộc về cam kết chất lượng và dịch vụ đối với nhà cung cấp tư nhân.

Tùy theo sự điều tiết của Nhà nước và mức độ tham gia của khu vực tư nhân hay sự chia sẻ trách nhiệm và mức độ rủi ro giữa các bên, sẽ có các hình thức kết hợp Nhà nước-tư nhân khác nhau. Hiện nay, có 7 hình thức hợp đồng chủ yếu, gồm hợp đồng dịch vụ, quản lý, cho thuê, nhượng quyền, xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT) và các biến thể, và liên doanh [4]. Bảng 2 mô tả các đặc điểm chủ yếu của hình thức hợp đồng PPP dựa trên mối quan hệ đối tác Nhà nước - tư nhân.

Bảng 2. Các hình thức kết hợp của Nhà nước và tư nhân

Hình thức hợp đồng	Quyền sở hữu tài sản	Thời gian thực hiện	Vận hành và bảo trì	Đầu tư vốn	Rủi ro thương mại
Dịch vụ	Nhà nước	1-3 năm	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước
Quản lý	Nhà nước	2-5 năm	Tư nhân	Nhà nước	Nhà nước
Cho thuê	Nhà nước	10-15 năm	Tư nhân	Nhà nước	Chia sẻ
Nhượng quyền	Nhà nước/ Tư nhân	25-30 năm	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
BOT và biến thể	Nhà nước/ Tư nhân	Thay đổi	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Liên doanh	Nhà nước, tư nhân	Không thời hạn	Tư nhân	Nhà nước, tư nhân	Chia sẻ

2.2. Nghiên cứu nhân tố thành công cho dự án PPP ở các quốc gia và Việt Nam

Trong lĩnh vực xây dựng, nhiều nghiên cứu đã vận dụng phương pháp CSFs để xác định các nhân tố ảnh hưởng chủ yếu đến sự thành công của một dự án. Do cơ chế vận hành phức tạp và sự phổ biến của mô hình PPP, nghiên cứu CSFs được thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới như Anh, Ấn Độ, Trung Quốc, Australia, Chẳng hạn, Li và cộng sự (2005) đã tổng hợp các nghiên cứu trước đó về CSFs trong lĩnh vực xây dựng để tổng hợp 18 nhân tố quan trọng tác động đến sự thành công của các dự án PPP ở nước Anh.

Thông qua phát phiếu điều tra, Chan và cộng sự (2010) đã tổng hợp 5 nhóm nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến sự thành công của dự án PPP ở Trung Quốc và Hồng Kông. Tại Australia, Jefferies và cộng sự (2002, 2006) đã nghiên cứu về CSFs đối với loại dự án xây dựng – sở hữu – kinh doanh – chuyển giao (BOOT). Hai dự án Sydney SuperDome và Stadium Australia sử dụng để kiểm tra mô hình CSFs.

Tại Việt Nam, có một số nghiên cứu về mô hình PPP như các nghiên cứu của Huỳnh Thị Thủy Giang (2011), Nguyễn Ngọc Hà và cộng sự (2015). Thông qua phỏng vấn trực tiếp 150 công ty tư nhân thuộc các ngành xây dựng, giao thông, và viễn thông tại Việt Nam, tác giả Huỳnh Thị Thủy Giang đã tổng hợp 18 nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của dự án PPP [9]. Trong nghiên cứu của tác giả Nguyễn Ngọc Hà và cộng sự, đã rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam từ thực tiễn triển khai mô hình PPP ở Mỹ và Australia [10].

Mặc dù tại Việt Nam đã có một số nghiên cứu về PPP, về mô hình CSFs cũng như các yếu tố rủi ro ảnh hưởng đến sự thành công của dự án PPP, tuy nhiên, hầu hết những nghiên cứu này được thực hiện trước năm 2015, là thời điểm mà Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư chưa ra đời (Nghị định số 15/2015/NĐ-CP). Vì vậy, nghiên cứu các nhân tố CSFs cho dự án PPP trong bối cảnh hiện nay là thực sự cần thiết.

3. Cơ sở lý luận của phương pháp nghiên cứu

Rockart (1982) định nghĩa những nhân tố thành công (CSFs - Critical Success Factors) là “những nhân tố quan trọng của một hoạt động mà kết quả thuận lợi của chúng là cần thiết để giúp người quản lý đạt được các mục tiêu” [11]. CSFs thường dùng để chỉ đặc điểm môi trường bên trong hoặc bên ngoài của một tổ chức mà có tác động đáng kể đến việc đạt được mục tiêu cuối cùng của tổ chức đó. CSFs ban đầu được sử dụng phổ biến để đánh giá sự quản lý trong dịch vụ tài chính, hệ thống thông tin, và công nghiệp sản xuất.

Trong lĩnh vực xây dựng, nhiều nghiên cứu đã sử dụng mô hình CSFs để tìm ra những nhân tố thành công chủ yếu áp dụng cho dự án PPP. Mỗi quốc gia đều tìm ra những nhân tố then chốt và bài học kinh nghiệm riêng. Tuy nhiên, có những nhân tố được xem là tiên quyết mà các quốc gia đều có những quan điểm tương đồng trong quá trình thực hiện dự án. Trong bài báo này, bảng dữ liệu các nhân tố thành công cho dự án PPP tại Việt Nam được thiết kế dựa trên việc phân tích và tổng hợp những nghiên cứu về CSFs của 10 quốc gia/khu vực trên thế giới, gồm: Anh, Ba Lan, Australia, Uganda, UAE, Ấn Độ, Trung Quốc, Hồng Kông, Singapore, và Malaysia. Danh mục các nghiên cứu được

trình bày ở Bảng 3. Mười quốc gia được chọn đến từ các châu lục khác nhau gồm các nước phát triển và đang phát triển. Khu vực Đông Nam Á có 2 đại diện là Singapore và Malaysia. Trung Quốc được chọn vì là nước có cùng thể chế chính trị với Việt Nam. Các nghiên cứu được thực hiện từ năm 2002 đến 2016.

Bảng 3. Nghiên cứu về CSFs của PPP ở các quốc gia

Quốc gia / Lãnh thổ	Tên tác giả	Năm
Anh	Li và cộng sự [5]	2005
Poland	Beata Zagozdzon [12]	2016
Australia	Nguyễn Ngọc Hà và cộng sự [10]	2015
	Jefferies và cộng sự [7, 8]	2002, 2006
Uganda	Alinaitwe và cộng sự [13]	2013
UAE	Dulaimi và cộng sự [14]	2010
India	Gunnigan và cộng sự [15]	2010
China	Chan và cộng sự [6]	2010
Hong Kong	Chan và cộng sự [6]	2010
Singapore	Hwang và cộng sự [16]	2013
Malaysia	Suhaiza Ismail [17]	2015

4. Nhân tố thành công cho dự án PPP tại Việt Nam

Trong phần này tác giả thống kê các nhân tố thành công của dự án PPP ở một số quốc gia và trình bày thực trạng của các dự án PPP tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, phân tích và tổng hợp những nhân tố có ảnh hưởng lớn nhất đến sự thành công của dự án PPP của Việt Nam và đề xuất giải pháp hoàn thiện mô hình.

4.1. Nhân tố thành công cho dự án PPP ở các quốc gia

Bảng 4 tổng hợp các nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của dự án PPP. Ở mỗi quốc gia, 5 nhân tố thành công quan trọng nhất được lựa chọn. Dễ dàng nhận thấy rằng, một khung pháp lý hoàn thiện có tầm ảnh hưởng lớn nhất (7/10 quốc gia); kế đến là sự phân chia rủi ro hợp lý giữa Nhà nước và tư nhân, và sự lớn mạnh của khu vực tư nhân (6/10 quốc gia); có 4/10 quốc gia cho rằng, thị trường tài chính dễ tiếp cận góp phần thúc đẩy sự thành công của dự án PPP; có 3/10 quốc gia bị chi phối bởi sự ổn định về chính trị, nền kinh tế vĩ mô ổn định, và năng lực của cơ quan phụ trách dự án. Trong 19 nhân tố được tổng hợp, có 8 nhân tố ảnh hưởng nhiều nhất đến sự thành công của dự án PPP (từ 3 quốc gia

trở lên), 11 nhân tố còn lại tác động chỉ ở 1 đến 2 quốc gia.

4.2. Thực trạng của dự án PPP tại Việt Nam

Tại Việt Nam, mô hình PPP được tiến hành thí điểm và pháp lý hoá bằng Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg. Quyết định này đi kèm với quy trình chọn lọc các dự án thí điểm (do chính quyền địa phương đề xuất) được Bộ Kế hoạch và Đầu tư triển khai để lập dự án PPP. Trước đó, các dự án thực hiện theo mô hình này (được coi là mô hình PPP truyền thống) chịu sự chi phối của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT), hợp đồng xây dựng – chuyển giao – kinh doanh (BTO), hợp đồng xây dựng – chuyển giao (BT).

Sau 5 năm thí điểm, ngày 14/02/2015 Chính phủ đã chính thức ban hành văn bản pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Nghị định số 15/2015/NĐ-CP). Nghị định này thay thế cho Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg. Đồng thời, các hình thức hợp đồng đầu tư dự án như BOT, BTO và BT được chính thức coi là các dạng thức của hợp đồng đầu tư theo hình thức PPP và chịu sự điều chỉnh thống nhất của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP.

Đồng thời, Chính phủ cũng ban hành Nghị định số 30/2015/NĐ-CP (ngày 17/03/2015) quy định chi tiết một số điều của Luật Đầu thầu về lựa chọn nhà đầu tư; trong đó áp dụng lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức PPP. Như vậy, với sự ra đời của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP, khung pháp lý cho các dự án PPP ở Việt Nam đã thống nhất và rõ ràng, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện quốc gia.

Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994-2014, Việt Nam có 84 dự án được thực hiện theo mô hình hợp tác công tư với tổng mức vốn cam kết khoảng 13,389 tỉ đô-la. Chỉ riêng trong khoảng thời gian từ 2001-2014, số dự án được thực hiện là 74 dự án với số vốn 12,494 tỉ đô-la. Bên cạnh đó, theo thống kê của trang thông tin điện tử đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, theo hình thức đối tác công tư, năm 2016, cả nước có 27 dự án PPP, chiếm xấp xỉ 1/3 tổng số dự án PPP của 20 năm trước đó cộng lại (1994 - 2014).

Mặc dù số lượng dự án PPP thực hiện ở Việt Nam có chiều hướng tăng, tình hình triển khai và thực hiện các dự án này vẫn chưa đạt kết quả như kì vọng của Chính phủ và còn nhiều vấn đề cần xem xét.

Bảng 4. Các nhân tố thành công chủ yếu trong thực hiện dự án PPP của các quốc gia

TT	Nhân tố (Factors)	England	India	Poland	Malaysia	UAE	Australia	Uganda	Singapore	China	Hong Kong	Tổng
1	Khung pháp lý hoàn thiện		*	*	*	*	*			*	*	7
2	Phân chia rủi ro hợp lý	*	*			*			*	*	*	6
3	Sự lớn mạnh của khu vực kinh tế tư nhân	*				*	*	*	*		*	6
4	Thị trường tài chính dễ tiếp cận	*		*	*		*			*		5
5	Sự cam kết bền vững của nhà nước và tư nhân	*			*					*	*	4
6	Nền kinh tế vĩ mô ổn định					*				*	*	3
7	Nền chính trị ổn định/Sự ủng hộ từ chính quyền		*	*		*						3
8	Cơ quan phụ trách dự án hoạt động hiệu quả			*				*	*			3

9	Năng lực quản lý nhà nước tốt	*	*		2
10	Chính sách kinh tế thuận lợi			*	1
11	Quy trình đấu thầu minh bạch			*	1
12	Quy trình đấu thầu cạnh tranh			*	1
13	Sự đảm bảo an toàn của chính phủ khi tham gia dự án	*			1
14	Vai trò và trách nhiệm của các bên được xác định rõ ràng			*	1
15	Hợp đồng rõ ràng			*	1
16	Đánh giá cẩn thận và thực tế về chi phí và lợi ích	*			1
17	Sự hỗ trợ từ xã hội	*			1
18	Tuân thủ khung thời gian			*	1
19	Công cụ theo dõi và đánh giá dự án hiệu quả			*	1

Thứ nhất, một số nội dung quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP còn chưa phù hợp. Nghị định này chịu sự chi phối của nhiều văn bản luật khác nhau như Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Đầu tư công. Do đó, giai đoạn chuẩn bị đầu tư kéo dài và thủ tục cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (GCNĐKĐT) còn phức tạp. Mặt khác, thủ tục cấp GCNĐKĐT đối với dự án PPP còn mang tính hình thức, nhất là trong trường hợp bộ, ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa là cơ quan ký kết hợp đồng, vừa là cơ quan cấp GCNĐKĐT.

Thứ hai, việc thực hiện dự án BT còn nhiều bất cập và thiếu minh bạch. Trong điều kiện nguồn vốn ngân sách đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng còn hạn chế, nhiều dự án BT được phê duyệt nhằm mục đích đổi đất lấy hạ tầng. Tuy nhiên, hầu hết các dự này đều chỉ định nhà đầu tư hoặc dựa trên đề xuất của một nhà đầu tư. Quỹ đất để thanh toán cho nhà đầu tư được định giá thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Điều này là đi ngược với quy luật thị trường, làm giảm sự cạnh tranh, minh bạch của môi trường đầu tư và gây thiệt hại đáng kể cho ngân sách nhà nước. Chẳng hạn, dự án xây dựng tuyến đường trục phía bắc Hà Đông (Hà Nội) theo hình thức hợp đồng BT của Công ty Cổ phần Tập đoàn Nam Cường là một ví dụ điển hình. Tổng mức đầu tư xây dựng là hơn 700 tỉ đồng, nhà đầu tư được thanh toán bằng 197 ha đất ở khu vực gần tuyến đường này để thực hiện dự án khu đô thị. Tại thời điểm bàn giao quỹ đất, giá đất được tính khoảng 8,5 triệu đồng/m². Tuy nhiên, sau khi tuyến đường trục phía bắc Hà Đông được hoàn thành, giá đất tại đây đã lên tới 30-40 triệu đồng/m² [18].

Thứ ba, việc thực hiện các dự án BOT còn nhiều bất cập. Nhiều dự án thực hiện trên tuyến đường độc đạo khiến người sử dụng không có quyền lựa chọn. Trạm thu phí đặt sai vị trí, giá phí cao và thời gian thu phí kéo dài. Chất lượng công trình sử dụng nhanh xuống cấp, không tương xứng với chi phí mua dịch vụ. Ví dụ điển hình nhất là dự án đầu tư tuyến tránh Quốc lộ 1 (QL1) qua thị xã Cai Lậy (Tiền Giang). Dự án này gồm 2 hợp phần: xây dựng tuyến tránh thị xã Cai Lậy và cải tạo, tăng cường mặt đường QL1. Tuy nhiên, khi dự án đi vào hoạt động, trạm thu phí lại đặt trên QL1, nghĩa là phương tiện không đi qua tuyến đường tránh đều phải trả phí [19].

4.3. Nhân tố thành công cho dự án PPP tại Việt Nam

Từ nghiên cứu thực trạng các dự án PPP ở Việt Nam và nghiên cứu các nhân tố thành công của PPP tại một số nước trên giới, những nhân tố quan trọng nhất, có tác động lớn

nhất đến sự thành công của một dự án PPP điển hình được lựa chọn và khuyến nghị cho Việt Nam. Theo đó, 8 nhân tố ảnh hưởng lớn nhất trong Bảng 4 được lựa chọn và sắp xếp vào 4 nhóm (Bảng 5), gồm môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, sự chia sẻ trách nhiệm giữa nhà nước và tư nhân, quy trình đấu thầu minh bạch và hiệu quả, và môi trường chính trị, xã hội ổn định.

Bảng 5. Nhóm các nhân tố thành công quan trọng nhất

Nhóm nhân tố	8 nhân tố quan trọng nhất			
Môi trường kinh tế vĩ mô ổn định	Khung pháp lý hoàn thiện	Phân chia rủi ro hợp lý	Thị trường tài chính dễ tiếp cận	Nền kinh tế vĩ mô ổn định
Sự chia sẻ trách nhiệm giữa Nhà nước và tư nhân	Sự cam kết bền vững của Nhà nước và tư nhân			
Quy trình đấu thầu minh bạch và hiệu quả	Cơ quan phụ trách dự án hoạt động hiệu quả			
Môi trường chính trị, xã hội ổn định	Sự lớn mạnh của khu vực kinh tế tư nhân	Nền chính trị ổn định/ Sự ủng hộ từ chính quyền		

Từ Bảng 5 dễ dàng nhận thấy nhóm nhân tố môi trường kinh tế vĩ mô tác động nhiều nhất đến sự thành công của dự án PPP (4 nhân tố); tiếp theo là nhóm nhân tố môi trường chính trị, xã hội ổn định, thể hiện ở 2 nhân tố là sự lớn mạnh của khu vực kinh tế tư nhân và sự ổn định về chính trị. Hai nhóm nhân tố ít ảnh hưởng hơn gồm sự chia sẻ trách nhiệm giữa nhà nước và tư nhân, và quy trình đấu thầu (thể hiện ở sự hoạt động hiệu quả của cơ quan phụ trách dự án).

4.4. Đề xuất giải pháp hoàn thiện mô hình PPP tại Việt Nam

Căn cứ vào tình hình thực hiện mô hình hợp tác công tư tại Việt Nam (mục 4.2) và kết quả phân tích ở mục 4.3, tác giả khuyến nghị một số biện pháp nhằm thúc đẩy sự phát triển của mô hình PPP tại Việt Nam. Các giải pháp gồm:

- Tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định;
- Cụ thể hóa sự cam kết của Nhà nước và tư nhân;
- Tăng cường năng lực quản lý và thực hiện dự án.

Giải pháp nhằm tạo môi trường chính trị, xã hội ổn định được bỏ qua vì Việt Nam luôn được đánh giá là quốc gia có môi trường chính trị và xã hội ổn định [20].

4.4.1. Tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định

a. Hoàn thiện khung pháp lý áp dụng cho PPP

Do đặc trưng của mô hình PPP (có sự tham gia của khu vực nhà nước và tư nhân), khung pháp lý về PPP đóng vai trò quan trọng để các dự án PPP hoạt động hiệu quả. Mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP, những văn bản này vẫn bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập. Để mô hình PPP thực sự phát triển, cần tạo một hành lang pháp lý đủ mạnh là xây dựng một đạo luật riêng cho mô hình này. Trong thời gian chờ đợi sự ra đời của Luật đầu tư về PPP, cần nhanh chóng ban hành nghị định thay thế Nghị định 15/2015/NĐ-CP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP nhằm kịp thời khắc phục những hạn chế, bất cập cũng như kế thừa những quy định đã được thực hiện ổn định và còn phù hợp.

Thứ nhất, hạn chế tối đa các trường hợp chỉ định nhà đầu tư (đặc biệt trong các dự án BT, BOT). Nghị định điều chỉnh và bổ sung Nghị định 30/2015/NĐ-CP cần quy định chi tiết các trường hợp áp dụng chỉ định nhà đầu tư; đồng thời cần xây dựng và công khai rõ các tiêu chuẩn cho việc lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp chỉ định, cũng như cần có các tiêu chí bổ sung đối với một số dự án mang tính chất xã hội hoặc một số dự án có các tính chất đặc biệt. Chủ đầu tư cũng cần công khai các lý do chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án PPP để đảm bảo tính hiệu quả của dự án. Nghị định điều chỉnh và bổ sung Nghị định 15/2015/NĐ-CP cần xem xét bổ quy định về thủ tục cấp GCNĐKĐT và bổ sung quy định công khai thông tin hợp đồng dự án để đảm bảo minh bạch.

Thứ hai, xây dựng các chính sách ưu đãi để thu hút nhà đầu tư. Chẳng hạn, Nhà nước có thể xem xét miễn thuế sử dụng đất, miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong những năm đầu dự án hoạt động, hoặc miễn giảm thuế nhập khẩu đối với một số máy móc, nguyên liệu.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế đánh giá cho các dự án PPP nhằm đảm bảo lợi nhuận kỳ vọng của nhà đầu tư, lợi ích của Nhà nước về chi phí và khả năng chi trả dịch vụ của người dân. *Cuối cùng*, hoàn thiện cơ chế điều chỉnh giá phù hợp nhằm đảm bảo tính khả thi trong suốt vòng đời dự án. Cơ chế này phải nêu rõ lý do điều chỉnh giá, cách thức, mức độ điều chỉnh và chu kỳ xem xét việc điều chỉnh giá.

b. Chia sẻ rủi ro hợp lý giữa Nhà nước và tư nhân

Mô hình đối tác công tư là một mô hình đầu tư dài hạn nên việc chia sẻ rủi ro là một trong những khó khăn lớn nhất. Do đó, cần phân chia hợp lý và chi tiết rủi ro giữa Nhà nước và nhà đầu tư trong từng giai đoạn cụ thể của dự án. Các quyết định về phân chia rủi ro cần tuân thủ nguyên tắc “*phân bổ rủi ro cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất*” và các rủi ro này cần tính toán đến yếu tố thị trường.

Chẳng hạn, có những rủi ro mà nhà đầu tư có thể quản lý tốt hơn, nhưng Nhà nước không thể dồn tất cả rủi ro cho họ, Nhà nước có thể đảm nhiệm một số rủi ro để tránh tăng chi phí (như rủi ro về chính sách, lạm phát, lãi suất). Các doanh nghiệp trong nước cũng cần được đào tạo, hỗ trợ và xây dựng liên doanh với nhà đầu tư nước ngoài. Triển khai các công cụ nhằm tạo điều kiện tiếp cận tín dụng thuận lợi và bảo lãnh tài chính cho các doanh nghiệp đã được đánh giá là có năng lực, có khả năng tổ chức và tài chính tốt.

c. Duy trì sự ổn định của chính sách kinh tế

Hợp đồng hợp tác công tư là hợp đồng dài hạn nên chính sách kinh tế thiếu tính ổn định sẽ tạo nhiều rủi ro cho các nhà đầu tư. Do đó, Nhà nước khi ban hành chính sách hay soạn thảo các văn bản pháp luật cần tính đến tầm nhìn dài hạn, tránh sự chông chéo giữa các văn bản, cũng như hạn chế tối đa việc “*sửa đổi, bổ sung*” khi văn bản pháp luật có hiệu lực chưa lâu.

4.4.2. Cụ thể hóa sự cam kết của Nhà nước và tư nhân

Hợp đồng ký kết giữa chính quyền và nhà đầu tư cần rõ ràng, minh bạch, là điều kiện tiên quyết để chính quyền đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và là cơ sở để chính quyền tận dụng hiệu quả nhất tính năng động và cạnh tranh của khu vực tư nhân, góp phần tiết kiệm các chi phí về cơ sở hạ tầng của toàn xã hội. Trách nhiệm, vai trò của các bên trong hợp đồng phải được cụ thể hóa, chẳng hạn, trách nhiệm bảo trì công trình, nâng cấp công nghệ của nhà đầu tư khi dự án đi vào khai thác; sự cam kết ủng hộ về chính trị từ phía chính phủ đối với dự án.

4.4.3. Tăng cường năng lực quản lý và thực hiện dự án

Đào tạo đội ngũ nhân sự có năng lực để tham gia điều hành dự án là hết sức cần thiết. Việc này áp dụng cả với nhân sự của các bộ, sở, ban ngành, và đặc biệt là cơ quan phụ trách dự án. Sự hỗ trợ của các chuyên gia luật, kỹ thuật và kinh tế giúp đội ngũ cán bộ quản lý có hiểu biết sâu rộng về PPP, nâng cao năng lực lập đề xuất dự án, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán và xây dựng hợp đồng, đảm bảo lợi ích của nhà nước khi đàm phán với nhà đầu tư. Bên cạnh đó, trong một số dự án cụ thể cần tham vấn các chuyên gia có kinh nghiệm về cấu trúc tài chính dự án và đánh giá tài chính dự án (lĩnh vực mà năng lực của cơ quan phụ trách dự án còn yếu) nhằm đưa vào danh mục kêu gọi đầu tư những dự án thực sự cần thiết và khả thi.

Ngoài ra, cần có bộ phận theo dõi, ghi chép và tổng hợp kinh nghiệm của các dự án PPP đã thực hiện. Từ đó, phổ biến những cách làm hiệu quả, đồng thời rút ra những bài học kinh nghiệm cho các dự án tiếp theo.

5. Kết luận

Bài nghiên cứu cung cấp những thông tin hữu ích về dự án đầu tư theo mô hình hợp tác công tư (PPP) cũng như thực trạng triển khai dự án ở Việt Nam. Thông qua nghiên cứu các bài học thành công về PPP của các nước trên thế giới (dựa trên nhân tố CSFs) và tình hình thực hiện dự án ở Việt Nam, tác giả đã thống kê, phân loại và xếp hạng các nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công của dự án PPP; qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm trong triển khai thực hiện dự án PPP ở Việt Nam.

Tác giả đã khuyến nghị một số biện pháp cụ thể dựa trên 8 nhân tố ảnh hưởng lớn nhất đến sự thành công của dự án PPP ở các quốc gia khác. Ba biện pháp chính gồm tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, cụ thể hóa sự cam kết của nhà nước và tư nhân, và tăng cường năng lực quản lý và thực hiện dự án của cơ quan Nhà nước.

Với những khuyến nghị đã trình bày, tài liệu này sẽ là kênh tham khảo hữu ích cho các cơ quan chức năng, các nhà nghiên cứu cũng như nhà đầu tư. Hy vọng với những phát hiện đã nêu, mô hình hợp tác công tư sẽ ngày càng

hoàn thiện, góp phần phát triển cơ sở hạ tầng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Hướng nghiên cứu tiếp theo, các khảo sát và phân tích định lượng về các nhân tố ảnh hưởng quan trọng nên được thực hiện tại Việt Nam. Qua đó khuyến nghị các chính sách giúp gia tăng việc thu hút và triển khai hiệu quả dự án đầu tư theo hình thức PPP.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] A.D. Bank, *Public-private partnership operational plan 2012 – 2020: Realizing the vision for Strategy 2020 - The transformational role of public-private partnerships in Asian Development Bank operations*, Philippines, 2012.
- [2] T.N.C.f., *Private - Public Partnerships, 7 keys to success*, <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>. (Accessed 14/03 2017).
- [3] Y. Ke, M. Jefferies, A. Shrestha, X.-H. Jin, “Public Private Partnership In China: Where To From Here, Organization”, *Technology and Management in Construction: An International Journal*, 6(3), 2014, pp. 1156-1162.
- [4] *Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*, in: C. phủ (Ed.) Chính phủ, 2015.
- [5] B. Li, A. Akintoye, P.J. Edwards, C. Hardcastle, “Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry”, *Construction Management and Economics*, 23(5), 2005, pp. 459-471.
- [6] A.P.C. Chan, P.T.I. Lam, D.W.M. Chan, M.ASCE, E. Cheung, Y. Ke, “Critical Success Factors for PPPs in Infrastructure Developments: Chinese Perspective”, *Journal of Construction Engineering and Management*, 136(5), 2010, pp. 484-494.
- [7] M. Jefferies, R. Gameson, S. Rowlinson, “Critical success factors of the BOOT procurement system: reflections from the Stadium Australia case study”, *Engineering, Construction and Architectural Management*, 9(4), 2002, pp. 352-361.
- [8] M. Jefferies, “Critical success factors of public private sector partnerships: A case study of the Sydney SuperDome”, *Engineering, Construction and Architectural Management*, 13(5), 2006, pp. 451-462.
- [9] H.T.T. Giang, *Hình thức hợp tác công tư (Public Private Partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, 2012.
- [10] N.N. Hà, T.N. Trung, “Bài học từ thực tiễn triển khai mô hình PPP tại Mỹ và Australia”, *Tạp chí Tài chính* 2, 2015.
- [11] J.F. Rockart, “The changing role of information system executive: A critical success factors perspective”, *Sloan Management Review*, 24(1), 1982, pp. 3-13.
- [12] B. Zagodzón, *Public-Private Partnership and the Development of Transport Infrastructure in Poland: The Analysis of Critical Success Factors*, in: M. Bąk (Ed.), *Transport Development Challenges in the Twenty-First Century: Proceedings of the 2015 Transport Conference*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 125-138.
- [13] H. Alinaitwe, R. Ayesiga, “Success Factors for the Implementation of Public-Private Partnerships in the Construction Industry in Uganda”, *Journal of Construction in Developing Countries*, 18(2), 2013, pp. 1-14.
- [14] M.F. Dulaimi, M. Alhashemi, F.Y.Y. Ling, M. Kumaraswamy, “The execution of public-private partnership projects in the UAE”, *Construction Management and Economics*, 28(4), 2010, pp. 393-402.
- [15] L. Gunnigan, R. Rajpu, *Comparison of Indian PPP Construction Industry and European PPP Construction Industry: Process, Thresholds and Implementation*, CTB World Congress 2010, Salford, England, 2010.
- [16] B.G. Hwang, X. Zhao, M.J.S. Gay, “Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors”, *International Journal of Project Management*, 31(3), 2013, pp. 424-433.
- [17] S. Ismail, “Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia”, *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 5(1), 2015, pp. 6-19.
- [18] L. Hoài, *Dự án BT: Mạnh đất màu mỡ cho tham nhũng*, 2017, <http://tuoitre.vn/du-an-bt-manh-dat-mau-mo-cho-tham-nhung-20171020084206578.htm>. (Accessed 20/10/2017).
- [19] M. Thu, *BOT cần tránh 4 đại vấn đề*, 2017, <http://baodauthau.vn/dau-tu/bot-can-tranh-4-dai-van-de-48914.html>. (Accessed 20/10/2017).
- [20] V.K.t.v.H.b. (IEP), *Việt Nam nằm trong danh sách 10 quốc gia hoàn toàn không có xung đột*, 2016, <https://vnexpress.net/tin-tuc/the-gioi/viet-nam-nam-trong-danh-sach-10-quoc-gia-hoan-toan-khong-co-xung-dot-3416633.html>. (Accessed 29/8/2017).

(BBT nhận bài: 30/9/2017, hoàn tất thủ tục phân biên: 26/10/2017)