

Giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam

Nguyễn Thị Hồng Minh*, Nguyễn Thị Lệ Thúy**

Bài viết này tập trung phân tích thực trạng giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ (KCHTGTĐB) ở Việt Nam, từ đó đề xuất hoàn thiện khung giám sát và đánh giá góp phần hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB theo định hướng kết quả.

Từ khóa: Đối tác công tư, giám sát và đánh giá, kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, chỉ số giám sát.

1. Đặt vấn đề

Giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là một hoạt động quản lý Nhà nước nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu phát triển đầu tư là (1) huy động tối đa nguồn vốn của khu vực tư nhân cho phát triển KCHTGTĐB; (2) sử dụng hiệu quả hơn nguồn vốn Nhà nước trong xây dựng KCHTGTĐB; (3) giảm rủi ro cho cả khu vực tư nhân và Nhà nước; và (4) thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội (KTXH). Theo cách tiếp cận chu trình đầu tư PPP, giám sát đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là một quá trình liên tục thu thập dữ liệu về đầu tư PPP. Đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là hoạt động chuyển đổi dữ liệu có được từ giám sát thành thông tin có ích.

Dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB ở Việt Nam được bắt đầu triển khai từ năm 1996. Tính đến thời điểm tháng 9 năm 2013 có gần 25 dự án PPP đã và đang hoạt động, với tổng số vốn đầu tư lên đến 48.572 tỷ đồng. Mặc dù các dự án PPP đã được triển khai hơn 17 năm, tuy nhiên trong quá trình hoạt động cho thấy còn quá nhiều hạn chế trong giám sát và đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB, nguyên nhân chủ yếu là do thiếu một khung giám sát và đánh giá đầy đủ về đầu tư theo hình thức này. Mặc dù giám sát và đánh giá đã được quy định trong Nghị định số 113/2009/NĐ-CP, tuy vậy chưa có được một khung quy định đầy đủ về mục đích, nội dung, chủ thể, công cụ giám sát và đánh giá.

Bên cạnh đó, các câu hỏi như các dự án PPP đang được triển khai như thế nào, khả năng thu hút vốn từ khu vực tư nhân ra sao? hiệu quả của các dự án này so với các dự án đầu tư truyền thống? tác động của các dự án là tích cực hay tiêu cực?, trách nhiệm thuộc về cơ quan nào?... vẫn chưa được trả lời một cách thỏa đáng. Bài viết này dựa trên cơ sở lý thuyết về giám sát và đánh giá theo chu trình đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB để phân tích thực trạng đồng thời đề xuất hoàn thiện khung giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB ở Việt Nam.

2. Cơ sở lý thuyết

Giám sát và đánh giá đầu tư là một hoạt động quản lý Nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu phát triển đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là (1) huy động tối đa nguồn vốn của khu vực tư nhân cho phát triển KCHTGTĐB; (2) sử dụng hiệu quả hơn nguồn vốn Nhà nước trong xây dựng KCHTGTĐB; (3) giảm rủi ro cho cả khu vực tư nhân và Nhà nước; từ đó (4) góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH của quốc gia hoặc địa phương.

Theo cách tiếp cận chu trình đầu tư PPP, giám sát đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là một quá trình liên tục thu thập dữ liệu về đầu tư PPP bao gồm thông tin về (1) chuẩn bị đầu tư, (2) lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án, (3) thực hiện dự án. Theo định hướng kết quả, giám sát chuẩn bị dự án cần hướng tới kết

quả là có được danh mục dự án phù hợp với mục tiêu phát triển KTXH và phát triển KCHTGTĐB, có được những báo cáo nghiên cứu khả thi có chất lượng. Giám sát lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án là nhằm lựa chọn được những nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, chuyên môn, công nghệ và quản lý để triển khai dự án; các hợp đồng dự án ký kết giữa Nhà nước và nhà đầu tư chặt chẽ về trách nhiệm của các bên trong đảm bảo tiến độ, chất lượng dự án; cấp giấy chứng nhận đầu tư nhanh chóng, minh bạch và công khai (Government of India, 2009). Giám sát thực hiện dự án đầu tư nhằm đảm bảo (1) chất lượng, tiến độ, an toàn trong xây dựng công trình; (2) chất lượng, tiến độ trong quá trình vận hành công trình; (3) giá và phí theo đúng quy định hợp đồng dự án.

Đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB là hoạt động chuyển đổi dữ liệu có được từ giám sát thành thông tin có ích. Theo định hướng kết quả, đánh giá đầu tư PPP nhằm làm sáng tỏ sự phù hợp của đầu tư PPP với chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải đường bộ và nhu cầu nâng cao năng lực của nhà đầu tư (Nguyễn Thị Hồng Minh, 2011). Đánh giá cũng cần xác định mức độ thực hiện các mục tiêu đặt ra cho đầu tư PPP đường bộ về thu hút vốn tư nhân, về giá trị đồng tiền, về chất lượng các công trình giao thông đường bộ, đồng thời đánh giá tác động của đầu tư xây dựng KCHTGTĐB tới sự phát triển KTXH, sự phát triển hệ thống KCHTGTĐB và sự phát triển của các bên liên quan như các nhà đầu tư, nhà tài trợ vốn cho dự án đường bộ (United Nation Economic Commission for Europe, 2008).

3. Thực trạng giám sát và đánh giá đầu tư xây dựng PPP trong xây dựng KCHTGTĐB ở Việt Nam

Hiện nay, giám sát và đánh giá đầu tư xây dựng KCHTGTĐB thực hiện theo Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT (Chính phủ, 2009a). Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP cũng đã điều chỉnh hoạt động này (Thủ tướng Chính phủ, 2010). Ngoài ra, giám sát và đánh giá đầu tư PPP cũng chịu sự điều tiết của Luật ngân sách nhà nước 2002, Luật xây dựng năm 2003, Luật đấu thầu 2005, Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư và một số văn bản khác có liên quan (Chính phủ, 2009b). Nhưng cho đến nay vẫn chưa có được sự thống nhất về giám sát và đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây

dựng KCHTGTĐB.

3.1. Giám sát chuẩn bị dự án

Trong giai đoạn chuẩn bị dự án, một số trách nhiệm giám sát được quy định trong Nghị định 108/2009/NĐ-CP và có một số thay đổi trong Quyết định 71/2010/QĐ-TTg. Tuy nhiên trong quá trình triển khai, giám sát chuẩn bị dự án đầu tư còn bộc lộ nhiều điểm yếu như sau:

Chậm tiến trình thẩm định, phê duyệt danh mục dự án do (1) cơ quan quản lý ngành là Bộ GTVT và UBND tỉnh/thành phố chưa được chủ động trong thẩm định và phê duyệt danh mục dự án; (2) cơ quan nhà nước có thẩm quyền (CQNNCTQ) gửi danh mục dự án cho Bộ KHĐT thời gian qua còn chậm trễ trong khi Chính phủ vẫn chưa có cơ chế giám sát và điều chỉnh trách nhiệm này.

Nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi còn yếu như việc xác định các chỉ tiêu hiệu suất đầu tư, hiệu quả kinh tế, hiệu quả về tài chính, tổng mức đầu tư hay xác định sai lưu lượng sử dụng công trình (trường hợp Dự án BOT cầu Cỏ May).

Chưa làm rõ nội dung giám sát của các bên liên quan như nhà đầu tư, đối tượng thụ hưởng đối với CQNNCTQ về trách nhiệm lập báo cáo nghiên cứu khả thi và đối với cơ quan quản lý nhà nước (CQQLNN) trong thực hiện những trách nhiệm thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi.

3.2. Giám sát lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán ký kết các hợp đồng dự án

Trách nhiệm giám sát trong giai đoạn này chủ yếu là nhiệm vụ của Bộ KHĐT, UBND tỉnh/thành phố với tư cách là cơ quan cấp giấy phép đầu tư và là CQNNCTQ. Tuy nhiên, giám sát đấu thầu chưa đảm bảo lựa chọn được những nhà đầu tư có năng lực thực hiện dự án. Thực tế, nhiều nhà đầu tư đã bỏ thầu với giá thấp, do vậy nếu trúng thầu không thể thực hiện được hoặc không đảm bảo chất lượng công trình trong khi đó các cơ quan giám sát chưa kiểm soát chặt chẽ nội dung đấu thầu. Việc mời thầu và lựa chọn nhà thầu chậm tiến độ như trường hợp của Dự án Giầu Dây – Phan Thiết nhưng chưa được các CQQLNN quan tâm giám sát.

Một số nội dung giám sát đầu tư PPP theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg sẽ khó có khả năng thực hiện đúng tiến độ và đạt được kết quả mong muốn như nội dung thẩm tra, cấp, điều chỉnh, thu hồi giấy chứng nhận đầu tư, do nội dung này hiện nay được tập trung hóa tại Bộ KHĐT. Ý kiến của một số cán bộ quản lý đầu tư tại các UBND tỉnh cho rằng quy

định này sẽ ảnh hưởng đến tiến trình dự án PPP trong xây dựng KCHTGTĐB tại địa phương cũng như sự chủ động của chính quyền địa phương trong thu hút khu vực tư nhân tham gia dự án PPP.

3.3. Giám sát thực hiện dự án

Giám sát thực hiện dự án là một nội dung mà trên thực tế có sự tham gia của nhiều cơ quan khác nhau như Bộ KHĐT, Bộ Giao thông Vận tải (GTVT), UBND tỉnh/thành phố, Bộ Tài chính (TC), Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng.

Từ thực tế giám sát thực hiện dự án, có thể phân tích một số điểm yếu về giám sát giai đoạn này như sau:

Kiểm soát năng lực tài chính nhà đầu tư tư nhân ít được quan tâm: Một số tiêu chí giám sát thực hiện dự án đang bị bỏ qua mặc dầu rất cần thiết như tiêu chuẩn năng lực tài chính của nhà đầu tư. Trên thực tế, nhiều dự án đường bộ đã bị tạm dừng hoặc chuyển sang các hình thức khác do nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính, hay chi phí vượt dự toán, hay Nhà nước không giải ngân được vốn... đã không được giám sát đầy đủ để từ đó đề xuất phương án điều chỉnh tối ưu hơn. Nhiều nhà đầu tư trong tình trạng năng lực tài chính yếu, lấy quyền xây dựng và khai thác dự án nhất định như là tài sản thế chấp ngân hàng để vay vốn đầu tư các dự án khác cũng không được các cơ quan chức năng phát hiện.

Kiểm soát tình hình thu phí chưa sát sao: Hiện nay nhiều dự án BOT trong giai đoạn thu phí không đủ để trả chi phí vốn vay ngân hàng nhưng các CQQLNN chưa giám sát để có những phương án điều chỉnh phù hợp. Ví dụ như dự án cầu Phú Mỹ, nhà đầu tư đã trả lại dự án cho Nhà nước do không hiệu quả về thu phí.

Thiếu quy định giám sát của các bên liên: Nội dung giám sát chủ yếu nhằm vào giám sát của Nhà nước đối với nhà đầu tư, thiếu quy định về giám sát của các bên liên quan đối với CQNNCTQ trong quá trình thực hiện dự án. Ví dụ, các bên liên quan chưa được giám sát thực trạng giải phóng mặt bằng (nếu là trách nhiệm thuộc phía Nhà nước), đặc biệt là trong một hợp đồng mà phần xây dựng thuộc về tư nhân; giám sát phân bổ vốn tham gia của Nhà nước theo hợp đồng; tiến độ giải ngân vốn nhà nước; giám sát thực hiện trách nhiệm của Nhà nước trong bồi thường hay điều chỉnh do lạm phát và tiến độ giải ngân chậm. Trên thực tế, nhiều dự án vi phạm

tiến độ, đội chi phí tăng lên gấp nhiều lần như dự án cầu Phú Mỹ là do khâu giải phóng mặt bằng nhưng không làm rõ trách nhiệm của các CQQLNN và các CQNNCTQ.

3.4. Đánh giá đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTCTĐB

Sau nhiều năm thực hiện theo hai Nghị định số 78/2007/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức BOT, BTO và BT và nghị định 108/2009/NĐ-CP, chưa có một dự án đường bộ nào có sự tham gia của tư nhân được đánh giá một cách đầy đủ về những kết quả, tác động của nó đến phát triển KCHTGTĐB, đến phát triển KTXH trên địa bàn có dự án, cụ thể như sau:

Đánh giá dự án đã được thực hiện nhưng mới chỉ tổng kết chung về tiến độ thực hiện dự án, chất lượng trong quá trình xây dựng công trình và hậu như chưa đánh giá tính phù hợp hay tác động bền vững của các dự án, ngay cả những dự án đầu tư đã được thực hiện xong khâu xây dựng và đi vào vận hành như công trình cầu Phú Mỹ (đã hoạt động được 3 năm), hay công trình cầu Bình Triệu ở thành phố Hồ Chí Minh.

Những đánh giá về chất lượng công trình trong quá trình khai thác, đánh giá ảnh hưởng của công trình giao thông đường bộ là những tiêu chí quan trọng chưa được quan tâm trong khi các nhà đầu tư tư nhân thường mong muốn có dự án, xây dựng nhanh và đi vào khai thác để hoàn vốn và thu lợi nhuận.

Lợi ích của các nhà đầu tư có được đảm bảo qua thu phí hay không cũng là tiêu chí mà các CQQLNN cũng ít bàn đến trong các nội dung đánh giá.

Các tiêu chí hiệu lực như lưu lượng sử dụng công trình thực tế so với kế hoạch; hay huy động vốn từ nhà đầu tư tư nhân so với dự toán cũng chưa được đánh giá trong khi một số dự án đầu tư xây dựng KCHTGTĐB theo hình thức PPP đã buộc phải chuyển sang sử dụng hoàn toàn bằng vốn ngân sách nhà nước.

Những hạn chế kể trên trong giám sát và đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB chủ yếu là do thiếu một khung giám sát và đánh giá đầy đủ về đầu tư theo hình thức này. Mặc dù giám sát và đánh giá đã được quy định trong Nghị định số 113/2009/NĐ-CP tuy vậy chưa có được một khung quy định đầy đủ về mục đích, nội dung, chủ thể, công cụ giám sát và đánh giá.

4. Đề xuất khung giám sát và đánh giá đầu tư

theo hình thức PPP trong xây dựng KCHTGTĐB

4.1. Đề xuất khung giám sát chuẩn bị dự án

Giám sát chuẩn bị dự án là một nhiệm vụ quan trọng nhằm có được danh mục dự án phù hợp với mục tiêu phát triển KTXH và phát triển

KCHTGTĐB; có được các báo cáo nghiên cứu khả thi chất lượng; danh mục dự án được công bố kịp thời và công khai và đảm bảo thông tin cho quá trình đánh giá chuẩn bị đầu tư.

Vi vậy, ở giai đoạn này, cần giám sát một cách đầy đủ về tình hình đề xuất danh mục dự án; lấy ý

Bảng 1: Đề xuất khung giám sát chuẩn bị dự án trong xây dựng KCHTGTĐB

Quy trình dự án	Mục đích giám sát	Các chỉ số	Nội dung giám sát	Đối tượng giám sát	Chủ thể giám sát	Công cụ giám sát
Đề xuất danh mục dự án;	Đảm bảo có được danh mục dự án phù hợp với mục tiêu phát triển KTXH và phát triển KCHTGTĐB	Số lượng, tính đa dạng, tính khả thi của các dự án được đề xuất theo hình thức PPP	Tình hình đề xuất danh mục dự án của nhà đầu tư;	Nhà đầu tư,	CQNNCT Q Bộ GTVT, UBND tỉnh/thành phố	Báo cáo tình hình đề xuất dự án
			Tình hình đề xuất dự án của CQNNCTQ.	CQNNCT Q;	Bộ GTVT, UBND tỉnh/thành phố	
		Tiến độ và lượng vốn được giải ngân cho hỗ trợ đề xuất dự án	Tình hình tài trợ vốn cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong đề xuất dự án	Bộ KHĐT; Bộ Tài chính	Quốc hội; Ban chỉ đạo PPP.	
Thẩm định và phê duyệt danh mục dự án;	Đảm bảo danh mục dự án được phê duyệt và công bố kịp thời và công khai	Số lượng và chất lượng các dự án trong danh mục dự án đầu tư theo hình thức PPP tối ưu được phê duyệt; Tiến độ lập và phê duyệt danh mục dự án	Tình hình lấy ý kiến thẩm định và phê duyệt danh mục dự án; Trách nhiệm của các cơ quan trong lập và phê duyệt danh mục dự án; Tình hình công bố danh mục dự án; Trách nhiệm của các cơ quan trong công bố danh mục dự án;	Bộ KHĐT Bộ GTVT Bộ Tài chính Bộ Tài nguyên & Môi trường	Quốc hội, Ban chỉ đạo PPP, Đối tượng thụ hưởng.	Báo cáo tình hình lập, thẩm định và phê duyệt danh mục dự án.
Lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi	Đảm bảo báo cáo nghiên cứu khả thi có chất lượng và kịp thời.	Chất lượng các báo cáo nghiên cứu khả thi được lập và phê duyệt; Tiến độ lập và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; Tiến độ và lượng vốn giải ngân hỗ trợ cho lập báo cáo nghiên cứu khả thi	Tình hình lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; Trách nhiệm của các CQNNCTQ trong lập báo cáo nghiên cứu khả thi.	CQNNCT Q	Bộ GTVT; UBND tỉnh/thành phố; Bộ Tài chính	Báo cáo tình hình lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo khả thi
			Tình hình sử dụng vốn cho lập nghiên cứu khả thi.	Bộ Tài chính	Quốc hội, Ban chỉ đạo PPP.	

Nguồn: Kết quả điều tra của các tác giả

kiến thẩm định và phê duyệt danh mục dự án; tiến độ phê duyệt danh mục dự án; chất lượng các dự án trong danh mục dự án; tình hình tài trợ vốn cho đề xuất dự án; trách nhiệm của các cơ quan trong lập và phê duyệt danh mục dự án; tình hình công bố danh mục dự án; trách nhiệm của các cơ quan trong công bố danh mục dự án; tình hình đề xuất dự án của nhà đầu tư và công bố đề xuất của nhà đầu tư;

tiến độ lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; chất lượng báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt; trách nhiệm của các CQNNCTQ trong lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Khung giám sát chuẩn bị dự án được đề xuất trong bảng 1.

4.2. Đề xuất khung giám sát lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng

Bảng 2: Đề xuất khung giám sát lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng dự án trong xây dựng KCHTGTĐB

Quy trình dự án	Mục đích giám sát	Các chỉ số	Nội dung giám sát	Đối tượng giám sát	Chủ thể giám sát	Công cụ giám sát
Lập hồ sơ mời thầu;	Đảm bảo tiến độ và chất lượng lập hồ sơ mời thầu	Tiến độ và chất lượng lập hồ sơ mời thầu;	Tình hình lập hồ sơ mời thầu	CQNNCTQ	Bộ KHĐT; UBND tỉnh/thành phố	Các kế hoạch giám sát; Báo tình hình lập hồ sơ mời thầu.
Đấu thầu và lựa chọn nhà đầu tư;	Đảm bảo quá trình đấu thầu minh bạch, công khai; Đảm bảo lựa chọn được những nhà đầu tư đủ năng lực thực hiện dự án;	Tiến độ nộp hồ sơ dự thầu; Số lượng và chất lượng các hồ sơ dự thầu; Tiến độ đấu thầu và lựa chọn nhà đầu tư; Năng lực của nhà đầu tư được lựa chọn.	Tình hình tổ chức đấu thầu: mời thầu, phát hành hồ sơ, tiếp nhận hồ sơ; đánh giá hồ sơ; Tình hình thẩm định và phê duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư.	CQNNCTQ	Bộ KHĐT; UBND tỉnh/thành phố	Báo cáo tình hình đấu thầu, lựa chọn nhà đầu tư.
Ký kết hợp đồng	Đảm bảo các hợp đồng dự án chặt chẽ về trách nhiệm của các bên, hợp pháp và tính khả thi cao.	Chất lượng hợp đồng dự án được ký kết.	Tình hình tổ chức đàm phán và ký hợp đồng dự án;	CQNNCTQ	Bộ KHĐT; UBND tỉnh/thành phố	Báo cáo tình hình ký kết hợp đồng dự án
Cấp giấy chứng nhận đầu tư	Đảm bảo tiến độ, minh bạch, công khai trong cấp giấy chứng nhận đầu tư.	Tiến độ cấp giấy chứng nhận đầu tư.	Tình hình cấp giấy chứng nhận đầu tư.	Bộ KHĐT, UBND tỉnh/thành phố	Quốc hội, Ban chỉ đạo PPP	Báo cáo tình hình cấp giấy chứng nhận đầu tư
Thành lập doanh nghiệp dự án	Đảm bảo tiến độ, minh bạch, công khai trong thành lập doanh nghiệp dự án	Tiến độ thành lập doanh nghiệp dự án.	Tình hình đăng ký thành lập doanh nghiệp dự án.	Nhà đầu tư	Bộ KHĐT; UBND tỉnh/thành phố	Báo cáo tình hình thành lập doanh nghiệp dự án; Giấy chứng nhận thành lập doanh nghiệp dự án

Nguồn: Kết quả điều tra của các tác giả

Trong giám sát lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng, các cơ quan giám sát cần đảm bảo quá trình này có thể đạt được các đầu ra mong muốn như lựa chọn được những nhà đầu tư đủ năng lực thực hiện dự án; các hợp đồng dự án chặt chẽ về trách nhiệm của các bên, hợp pháp và tính khả thi cao; đảm bảo tiến độ, minh bạch, công khai trong cấp giấy chứng nhận đầu tư. Nội dung giám sát ở giai đoạn này bao gồm giám sát tình hình tổ chức đấu thầu: mời thầu, phát hành hồ sơ, tiếp nhận hồ sơ; đánh giá hồ sơ;

tình hình thẩm định và phê duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư; tổ chức đàm phán và ký hợp đồng dự án; cấp giấy chứng nhận đầu tư; thành lập doanh nghiệp dự án. Khung giám sát được đề xuất ở bảng 2.

4.3. Đề xuất khung giám sát thực hiện dự án

Nội dung giám sát giai đoạn này cần bao gồm giám sát tình hình lựa chọn nhà thầu để triển khai dự án; giải ngân các nguồn vốn của Nhà nước và tư nhân; chuẩn bị mặt bằng xây dựng dự án; lập thiết kế kỹ thuật và xây dựng công trình dự án; chất

Bảng 3: Đề xuất khung giám sát thực hiện dự án đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB

Quy trình dự án	Mục đích giám sát	Các chỉ số	Nội dung giám sát	Đối tượng giám sát	Chủ thể giám sát	Công cụ giám sát
Lập thiết kế kỹ thuật;	Đảm bảo thiết kế đúng tiêu chuẩn kỹ thuật	Chất lượng thiết kế kỹ thuật	Tình hình lập thiết kế kỹ thuật và xây dựng công trình dự án;	Nhà đầu tư, Doanh nghiệp dự án	CQNNCTQ	Bản vẽ thiết kế kỹ thuật
Chuẩn bị mặt bằng và tiến hành xây dựng công trình;	Đảm bảo diện tích mặt bằng cho xây dựng công trình	Tiến độ giải phóng mặt bằng; Diện tích mặt bằng đảm bảo cho công trình.	Tình hình chuẩn bị mặt bằng xây dựng dự án;	UBND tỉnh/thành phố	Nhà đầu tư; Người sử dụng	Báo cáo tình hình giải phóng mặt bằng
Xây dựng công trình	Đảm bảo chất lượng, tiến độ, an toàn trong xây dựng công trình;	Chất lượng, tiến độ xây dựng công trình	Tình hình xây dựng công trình	Nhà thầu; Nhà đầu tư;	Nhà đầu tư CQNNCTQ; Bộ Xây dựng; Người sử dụng	Báo cáo tình hình thực hiện dự án; Báo cáo thanh kiểm tra chất lượng công trình.
Quản lý và kinh doanh công trình	Đảm bảo chất lượng, tiến độ, bình đẳng trong quá trình vận hành công trình; Đảm bảo giá và phí theo đúng quy định hợp đồng.	Mức phí dịch vụ cho từng loại phương tiện; Chất lượng công trình trong quá trình vận hành.	Tình hình quản lý và kinh doanh công trình; Tình hình bảo dưỡng định kỳ, sửa chữa công trình;	Nhà thầu, nhà đầu tư	CQNNCTQ; Bộ GTVT, Bộ Tài chính; Người dân; Các tổ chức tài trợ vốn	Báo cáo tình hình quản lý kinh doanh công trình; Báo cáo thanh kiểm tra kinh doanh công trình
Quyết toán và chuyên giao công trình	Đảm bảo quyết toán công trình theo đúng quy định pháp luật; Đảm bảo chuyên giao công trình theo đúng quy định pháp luật.	Chất lượng hồ sơ quyết toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình; Tiến độ chuyên giao; Chất lượng công trình tại thời điểm giám định. Chất lượng giám định.	Tình hình lập hồ sơ quyết toán giá trị vốn đầu tư xây dựng công trình; Tình hình giám định chất lượng công trình.	Nhà đầu tư CQNNCTQ	CQNNCTQ Bộ Tài chính, Kiểm toán Nhà nước, Bộ GTVT, UBND tỉnh/thành phố.	Báo cáo tình hình quyết toán và chuyên giao công trình; Báo cáo thanh tra, kiểm toán.

Nguồn: Kết quả điều tra của các tác giả

lượng, tiến độ các hạng mục dự án; quản lý và kinh doanh công trình; mức phí dịch vụ; bảo dưỡng định kỳ, sửa chữa công trình (Bảng 3).

PPP
Đánh giá đầu tư PPP cần trả lời được các câu hỏi như sau đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB:

4.4. Hoàn thiện đánh giá đầu tư theo hình thức (1) có phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển

Bảng 4: Đề xuất khung đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB

Câu hỏi	Nội dung	Tiêu chí	Thông tin
Đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB có phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải?	Mở rộng quy mô mạng lưới hạ tầng giao thông đường bộ; Nâng cao chất lượng của kết cấu hạ tầng giao thông; Những lĩnh vực ưu tiên.	Các dự án PPP đường bộ đã và đang đầu tư giúp mở rộng mạng lưới đường bộ (các tuyến đường được xây dựng mới, duy trì, nâng cấp); Đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật kết cấu hạ tầng giao thông; Các loại đường bộ được tập trung xây dựng, nâng cấp trên thực tế.	Thu thập các số liệu thống kê về xu hướng phát triển KTXH; Khảo sát các chuyên gia Bộ GTVT và Sở GTVT; Khảo sát người sử dụng.
Đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB có thực hiện được mục tiêu đặt ra cho đầu tư PPP một cách hiệu quả?	Thu hút đầu tư của khu vực tư nhân;	Số dự án có sự tham gia của khu vực tư nhân; Số vốn huy động được từ khu vực tư nhân cho các dự án PPP đường bộ;	Hồ sơ tài liệu dự án; Phân tích tài chính dự án; Báo cáo của Bộ GTVT.
	Giá trị đồng tiền cho Nhà nước từ các dự án PPP	Giá trị hiện tại thuần của dự án đầu tư theo hình thức PPP so với các dự án đầu tư bằng vốn nhà nước; Suất thu hồi vốn nội bộ thực hiện của dự án so với những dự án đầu tư bằng vốn nhà nước; Tỷ số lợi ích- chi phí của dự án so với những dự án đầu tư bằng vốn nhà nước;	Phân tích tài chính dự án; Khảo sát doanh nghiệp tham gia PPP.
	Nâng cao chất lượng KCHTGTĐB; Nâng cao chất lượng các công trình giao thông đường bộ được đầu tư bằng hình thức PPP;	Chất lượng đường được xây dựng vào bảo trì; Chất lượng thiết bị vận hành;	Khảo sát người sử dụng; Điều tra số liệu của khu quản lý đường bộ; Giám sát của cơ quan quản lý hợp đồng.
Đảm bảo lợi ích của các nhà đầu tư.	Mức phí thu thực tế so với dự kiến; Rủi ro của khu vực tư nhân trong xây dựng và khai thác công trình; Tỷ suất lợi nhuận vốn đầu tư Tỷ số lợi ích- chi phí Thời gian thu hồi vốn đầu tư	Đo lường các chỉ số trong quá trình vận hành và khai thác; Khảo sát doanh nghiệp tham gia PPP.	
Đầu tư PPP trong xây dựng KCHT đường bộ có ảnh hưởng tích cực và lâu dài tới sự phát triển KT-XH, hệ	Sự phát triển KTXH: - Thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn; - Nâng cao mức sống dân cư, bảo vệ môi trường;	- GDP của vùng/ địa phương; - Thu nhập/đầu người; - Chỉ số về môi trường.	Số liệu thống kê về phát triển KTXH; Báo cáo mức sống dân cư; Báo cáo phân tích môi trường.

thống KCHT giao thông và GTĐB, tới sự phát triển của các bên liên quan?	Phát triển hệ thống KCHT giao thông và KCHTGTĐB.	Các tuyến đường quốc lộ và đường liên tỉnh; chiều dài đường quốc lộ và đường liên tỉnh; các thông số kỹ thuật về chất lượng các tuyến đường; thời gian vận chuyển; tần suất ùn tắc giao thông; thời gian ùn tắc trên các tuyến đường; tốc độ xe chạy trên các tuyến đường; khối lượng hàng hóa vận chuyển; tần suất và quy mô tai nạn giao thông	Báo cáo của công ty được trao quyền vận hành dự án; Số liệu thống kê về mạng lưới GTĐB; Số liệu của các khu quản lý đường bộ; Khảo sát của Bộ GTVT;
	Ảnh hưởng lên nhà đầu tư tư nhân: - Tham gia dự án PPP đường bộ trong tương lai; - Năng lực của nhà đầu tư tư nhân sau khi tham gia dự án PPP đường bộ.	Số nhà đầu tư tư nhân sẵn sàng tham gia tiếp các dự án PPP đường bộ; Năng lực tài chính; Năng lực chuyên môn; Năng lực công nghệ; Năng lực nhân sự; Năng lực quản lý	Số liệu khảo sát các doanh nghiệp đã và đang tham gia dự án PPP đường bộ;
	Tác động lên các nhà tài trợ vốn	Sự cam kết tài trợ vốn của các nhà tài trợ cho các dự án PPP trong tương lai; Sự cam kết bảo lãnh của các tổ chức tài trợ vốn cho các dự án PPP đường bộ.	Khảo sát các nhà tài trợ vốn

Nguồn: Kết quả điều tra của các tác giả

giao thông vận tải; phù hợp với nhu cầu nâng cao năng lực của các nhà đầu tư; (2) có thực hiện được mục tiêu đặt ra cho đầu tư PPP một cách hiệu quả; (3) có ảnh hưởng tích cực, lâu dài tới sự phát triển KTXH, hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông và KCHTGTĐB, tới sự phát triển của các bên liên quan. Các câu hỏi trên được trả lời qua đề xuất khung đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB ở bảng 4.

Để phân tích sự phù hợp của đầu tư PPP đường bộ với chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải, các CQQLNN cần đánh giá các nội dung như: (1) thực trạng mở rộng quy mô mạng lưới KCHTGTĐB thông qua các tiêu chí như số tuyến đường và số km đường được xây dựng mới hay được duy trì và nâng cấp; (2) thực trạng chất lượng KCHTGTĐB qua các tiêu chuẩn kỹ thuật; (3) những lĩnh vực ưu tiên phát triển giao thông đường bộ thông qua đánh giá các loại đường bộ được tập trung xây dựng, nâng cấp trên thực tế.

Đánh giá đầu tư PPP trong xây dựng KCHTGTĐB có thực hiện được mục tiêu đặt ra cho đầu tư PPP một cách hiệu quả hay không, cơ quan đánh giá cần so sánh các kết quả đạt được thực tế so với mục tiêu phát triển PPP trong xây dựng

KCHTCTĐB bằng cách xác định rõ các kết quả thực tế đạt được về (1) thu hút đầu tư của khu vực tư nhân; (2) giá trị đồng tiền cho Nhà nước từ các dự án PPP; (3) chất lượng các công trình giao thông đường bộ được đầu tư bằng hình thức PPP; (4) chất lượng dịch vụ vận hành đường bộ theo hình thức PPP; (5) những lợi ích của các nhà đầu tư có được từ việc tham gia vào dự án PPP đường bộ.

Đánh giá tác động của đầu tư PPP đường bộ là loại hình quan trọng sau khi công trình được đưa vào vận hành ít nhất là hai năm. Loại hình đánh giá này nhằm rút ra được những kinh nghiệm phát triển PPP đường bộ và hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư theo hình thức này (Nguyễn Thị Lê Thúy và Lê Tố Hoa, 2011). Các cơ quan đánh giá cần phân tích cụ thể (1) sự phát triển KTXH trên địa bàn có các công trình giao thông đường bộ theo hình thức PPP (nâng cao mức sống dân cư, bảo vệ môi trường); (2) tác động lên sự phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông; (3) tác động lên nhà đầu tư tư nhân; (4) tác động lên các nhà tài trợ vốn cho các dự án PPP đường bộ. □

Tài liệu tham khảo:

- Chính phủ (2009a), *Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức BOT, BTO và BT*, ban hành ngày 27/11/2009.
- Chính phủ (2009b), *Nghị định số 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư*.
- Government of India (2009), *Guidelines: Monitoring of PPP Projects*, Published by The Secretariat for the Committee on Infrastructure
- Nguyễn Thị Hồng Minh (2011), ‘Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB: Kinh nghiệm thế giới và bài học đối với Việt Nam’, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 168, trang 121-125.
- Nguyễn Thị Lệ Thúy và Lê Tố Hoa (2011), ‘Những điều kiện cơ bản để xây dựng và thực thi hệ thống giám sát và đánh giá theo định hướng kết quả trong quản lý phát triển kinh tế’, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 168, trang 8 -13.
- Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức PPP*, ban hành ngày 09/11/2010.
- United Nation Economic Commission for Europe (2008), *Guidebook on promoting good governance in PPP*, New York and Geneva, Printed at UN, Geneva.

Monitoring and evaluation of investment in the form of public private partnership in the construction of road infrastructure in Vietnam

Abstract:

This article is to analyze the real situation of monitoring and evaluation of investment in the form of public private partnership in the construction of road infrastructure in Vietnam. Based on the results, the author proposes some recommendation on how to improve the monitoring and evaluation framework and promote the result-based monitoring and evaluation system for investment in the form of public private partnership in the construction of road infrastructure.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Thị Hồng Minh**, thạc sĩ, nghiên cứu sinh

- Nơi công tác: Khoa Khoa học quản lý – Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản lý nhà nước, Chính sách công

- Tạp chí đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Thương mại, Tạp chí Thuế nhà nước, Tạp chí Kinh tế và Phát triển.*

****Nguyễn Thị Lệ Thúy**, tiến sĩ

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản lý nhà nước, Chính sách công

- Nơi công tác: Khoa Khoa học quản lý – Đại học Kinh tế Quốc dân

- Tạp chí đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Thương mại, Tạp chí Thuế nhà nước, Tạp chí Kinh tế và Phát triển.*