

ĐẶC ĐIỂM VÀ CÁC NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN HIỆU QUẢ HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG XÂY DỰNG KẾT CẤU HẠ TẦNG

TS. Hoàng Thị Ngọc Loan^(*)
ThS. Nguyễn Đình Thái^(**)

Hợp tác công - tư (Public-Private Partnership - PPP) đã được nghiên cứu, thực hiện từ những thập niên 80 - 90 của thế kỷ XX và vẫn đang thu hút sự quan tâm của nhiều quốc gia. Việc tiếp tục nghiên cứu để nhận diện đặc điểm, hình thức và các nhân tố tác động đến hiệu quả của PPP có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh Việt Nam đang thu hút mạnh mẽ nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng (KCHT).

1. Về thuật ngữ hợp tác công - tư

Thuật ngữ hợp tác công - tư xuất phát từ việc “mở cửa” lĩnh vực dịch vụ công đô thị cho khu vực tư nhân vào đầu tư. Các nhà làm chính sách gọi đó là quá trình *tư nhân hóa* hoặc *sự tham gia của khu vực tư nhân* (Private Sector Participation - PSP). Hiện

nay, các cụm từ *tư nhân hóa*, *sự tham gia của khu vực tư nhân* được thay thế bằng cụm từ hợp tác/đối tác công - tư (Public-Private Partnership - PPP). Thuật ngữ này phản ánh đúng bản chất của chính sách thu hút tư nhân vào lĩnh vực dịch vụ công; thể hiện quan hệ bình đẳng cùng chia sẻ lợi ích, trách nhiệm và rủi ro giữa chính quyền, bên cung ứng và cộng đồng tiêu dùng dịch vụ. Hợp tác công - tư trở nên phổ biến trong bối cảnh hiện nay khi mà khu vực tư nhân đang phát triển mạnh, khu vực công đang thu hẹp chức năng và chỉ tập trung vào quản lý vĩ mô. Quan niệm về hợp tác công - tư cũng khá rõ ràng trong giới nghiên cứu cũng như đường lối, chính sách, pháp luật của các quốc gia.

Theo Darrin Grimsey và Mervyn K. Lewis, hợp tác công - tư là “mối quan hệ chia sẻ rủi ro dựa trên nguyện vọng của khu vực công với một hoặc nhiều đối tác thuộc khu vực tư nhân hay thiện nguyện cùng chia sẻ việc cung ứng một đầu ra (outcome) và/hoặc dịch vụ công cộng được thỏa thuận công khai”⁽¹⁾. Từ điển Bách khoa mở Wikipedia lại mô tả hợp tác công - tư là “một dịch vụ của

(*) và (**) Học viện Chính trị khu vực II, Học viện CTQG Hồ Chí Minh

(1) Darrin Grimsey và Mervyn K. Lewis, *The Economics of Public Private Partnerships. The International Library of Critical Writings in Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005 (edited with D. Grimsey), 1-584, ISBN 184376 2498

chính quyền hay thương vụ tư nhân được cấp vốn và vận hành thông qua quan hệ đối tác giữa chính quyền với một hoặc nhiều công ty thuộc khu vực tư nhân, thể hiện bằng một hợp đồng giữa hai bên, trong đó bên tư nhân cũng ứng dịch vụ công/dự án và đảm nhiệm rủi ro về tài chính, kỹ thuật và vận hành"⁽²⁾.

Theo Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2009 của Ngân hàng Thế giới (WB): "Đối tác công - tư (PPP) là việc chuyển giao cho khu vực tư nhân các dự án đầu tư mà theo truyền thống thì đó là các dự án phải do nhà nước đầu tư và vận hành"⁽³⁾. Định nghĩa này nhấn mạnh vào vấn đề đầu tư của PPP nhưng có hai khía cạnh cần được lưu ý: (1) Nhà đầu tư tư nhân nhận trách nhiệm cung cấp dịch vụ thông qua dự án; (2) Một số rủi ro liên quan đến dự án sẽ được chuyển giao từ khu vực nhà nước cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên, PPP rất khác với việc từ bỏ tài sản của nhà nước hay hợp đồng các dịch vụ ra bên ngoài. Đó là vì PPP hàm chứa việc cùng hợp tác vận hành giữa nhà nước và khu vực tư nhân, khá rõ ràng là tinh thần của một liên doanh.

Theo TS. Phạm Sỹ Liêm - Phó Chủ tịch Tổng hội Xây dựng Việt Nam, Viện trưởng Viện Nghiên cứu đô thị và phát triển hạ tầng, PPP được hiểu là "việc nhà nước cùng với một hoặc nhiều đối tác thuộc khu vực tư nhân hay thiện nguyện cùng phối hợp và

chia sẻ rủi ro để thực hiện dự án phát triển KCHT, cung ứng dịch vụ công cộng trên cơ sở hợp đồng quan hệ đối tác"⁽⁴⁾. Định nghĩa này nêu rõ tính chất của mối quan hệ không phải là quan hệ mua bán, mà là quan hệ đối tác, theo đó cả hai bên thỏa thuận cùng phối hợp thúc đẩy thực hiện một dự án KCHT. Về tài chính, PPP không chỉ nhằm thu hút vốn đầu tư tư nhân để bổ sung cho vốn đầu tư công, mà còn nhằm giảm chi ngân sách thông qua việc sử dụng đối tác tư nhân vào quản lý vận hành tiện ích và cung ứng dịch vụ công cộng.

Thực hiện chủ trương của Đảng về hợp tác công - tư, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT, BTO và BT; Nghị định số 24/2011/NĐ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định 108/2009/NĐ-CP; Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư. Theo đó, PPP được định nghĩa là "việc nhà nước và nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện dự án phát triển KCHT, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng dự án"⁽⁵⁾. Hiện nay, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ định nghĩa 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 KCHT, cung cấp dịch vụ công"⁽⁶⁾. Đây là quan điểm làm cơ sở pháp lý để hiểu về PPP tại Việt Nam; đồng thời, giúp cho việc nghiên cứu, triển khai PPP thuận lợi hơn.

Như vậy, có nhiều quan điểm và hình thức PPP đang được áp dụng ở các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, **đặc trưng** của PPP là chia sẻ lợi ích và rủi ro; đối tượng hợp đồng của PPP liên quan đến hoạt động cung cấp hàng hóa công đặc biệt (dịch vụ công) cho các cơ quan nhà nước và công dân; PPP được áp dụng khi không thể hoặc khó áp

⁽²⁾ Xem: <https://vi.wikipedia.org/wiki/PPP>

⁽³⁾ Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2009*, HN. 2010, tr.93

⁽⁴⁾ TS. Phạm Sỹ Liêm, *Các khái niệm tư nhân hóa - xã hội hóa và quan hệ đối tác công - tư PPP*, <http://www.vncold.vn/Web/Content.aspx?distid=2750>

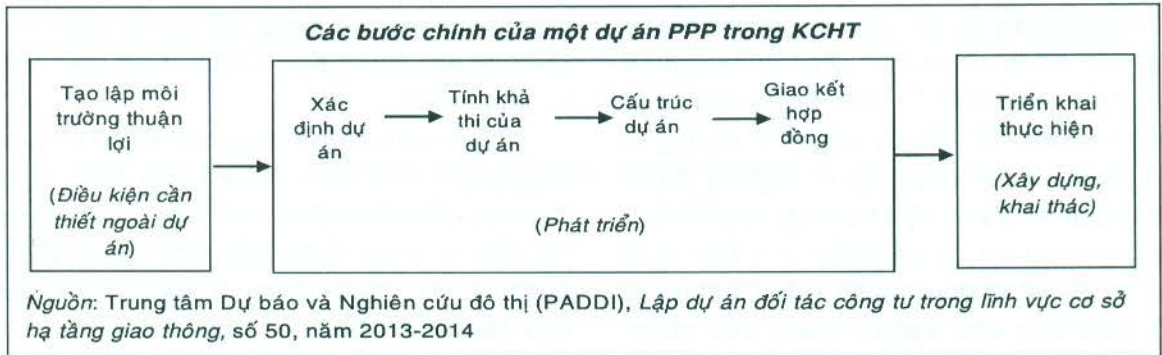
⁽⁵⁾ Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư

⁽⁶⁾ Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

dụng phương pháp cổ phần hóa và vì một lý do nào đó nhà nước không thể tham gia trực tiếp; phương thức xác lập của PPP thông qua các thỏa thuận đạt được giữa nhà nước và tư nhân. **Về bản chất**, PPP là mô hình tích hợp các nguồn vốn đầu tư hiện có vào phát triển xã hội, trong đó mục tiêu phát triển bền vững là mục tiêu cao nhất, đồng thời nhằm giải bài toán làm thế nào để chính phủ có thể đảm

lớn nên nguồn vốn huy động từ các tổ chức tài chính có thể lên đến 70-80% phần vốn đầu tư tư nhân. Nếu không có sự hợp tác của các nhà tài trợ vốn thì các nhà đầu tư tư nhân không thể tham gia vào PPP trong xây dựng KCHT.

Thứ ba, các nhà quản lý doanh nghiệp của dự án cần có năng lực quản lý rất cao. Đó là do dự án PPP trong xây dựng KCHT



bảo những lợi ích thiết yếu cho người dân, doanh nghiệp và toàn xã hội.

2. Đặc điểm của hợp tác công - tư trong xây dựng KCHT

Các đặc điểm của PPP trong đầu tư xây dựng KCHT xuất phát từ bản chất và các hình thức của đầu tư xây dựng KCHT.

Thứ nhất, PPP trong xây dựng KCHT là sự hợp tác giữa nhà nước với các nhà đầu tư lớn, hướng tới các lợi ích dài hạn và sự kiên nhẫn theo đuổi dự án. Xây dựng KCHT thường đòi hỏi lượng vốn lớn tới hàng trăm triệu USD; thời gian triển khai dự án rất dài, lên tới 20-30 năm; thời gian chuẩn bị dự án, lựa chọn các nhà đầu tư và ký kết hợp đồng có thể kéo dài vài năm, nên không phù hợp với các nhà đầu tư nhỏ lẻ khi họ hướng tới các mục tiêu ngắn hạn, muốn đạt kết quả một cách nhanh chóng.

Thứ hai, các nhà đầu tư tham gia vào PPP trong xây dựng KCHT cần có năng lực huy động nguồn vốn lớn từ các nhà tài trợ. Do lượng vốn cần cho xây dựng KCHT rất

chủ yếu là những dự án lớn, thậm chí trải dài trên nhiều địa phương của một quốc gia hoặc vài quốc gia, liên quan tới rất nhiều bên như cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, các nhà tư vấn, các loại nhà thầu, người sử dụng dịch vụ...

Thứ tư, PPP trong xây dựng KCHT thường thu hồi vốn chậm. Điều này do quy mô của dự án, tiến độ thực hiện, thời gian giải phóng mặt bằng, năng lực quản lý... Do đó, doanh nghiệp không có vốn lớn, quy mô nhỏ sẽ không có cơ hội đầu tư vào lĩnh vực này.

Thứ năm, các dự án PPP chịu nhiều rủi ro cả về chính trị, kinh tế, xã hội, công nghệ và tự nhiên, trong đó có nhiều rủi ro bất khả kháng, như rủi ro về điều kiện chính trị, chính sách không ổn định; chi phí giải phóng mặt bằng tăng cao; thiên tai; sự phản đối trả phí của người sử dụng dịch vụ... Để đảm bảo thu hút khu vực tư nhân tham gia PPP trong các dự án KCHT thì: (1) Giai đoạn thiết kế dự án cần chứng minh được tính khả thi của việc đầu tư, đặc biệt là trong dài hạn, bởi điều đó

sẽ hứa hẹn đem lại cho nhà đầu tư khoản lợi nhuận ổn định, bền vững; (2) Thông qua các cam kết thể chế và hỗ trợ của nhà nước để đảm bảo các rủi ro ở mức thấp và có thể kiểm soát được, tăng tính khả thi của dự án, qua đó, sẽ thu hút được khu vực tư nhân.

3. Các nhân tố tác động đến hiệu quả của hợp tác công - tư trong xây dựng KCHT

Nghiên cứu của nhiều tác giả trên thế giới và ở trong nước về PPP đã chỉ ra các nhân tố tác động đến hiệu quả của dự án PPP. Các tác giả đã sử dụng nhiều mô hình khác nhau để nghiên cứu về sự thành công của PPP. Theo các kết quả nghiên cứu đi trước, có thể **tổng hợp các nhân tố tác động đến hiệu quả của PPP** gồm:

Một là, vai trò và trách nhiệm của chính phủ

Vai trò và trách nhiệm của chính phủ có ý nghĩa quan trọng đối với sự thành công của các dự án PPP. Các chính sách của chính phủ đưa ra đúng hay sai và năng lực quản lý sẽ có tác động đến sự thành công hay thất bại của các dự án PPP. Trong PPP, chính phủ đóng vai trò tạo ra môi trường, điều kiện đầu tư tốt cho các nhà đầu tư. Chính phủ nắm giữ vai trò là người ban hành chính sách, quy định về đầu tư phát triển KCHT. Do đó, việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về PPP sẽ góp phần tạo ra hành lang pháp lý đầy đủ và thuận lợi cho các nhà đầu tư. Đồng thời, nó thể hiện tính minh bạch, rõ ràng và tạo niềm tin cho các nhà đầu tư tư nhân, bảo đảm hiệu quả, phân chia lợi ích và rủi ro hợp lý. Chính phủ ban hành các chính sách hỗ trợ, thành lập cơ quan giám sát và hợp tác. Đồng thời, chính phủ phải theo sát các dự án trong suốt vòng đời của dự án để đảm bảo sự thành công của PPP.

(7) PGS, TS. Phan Thị Bích Nguyệt (Chủ nhiệm), *Ứng dụng mô hình đầu tư công - tư (PPP) nhằm đa dạng hóa các hình thức huy động vốn để phát triển cơ sở hạ tầng đô thị tại Tp. Hồ Chí Minh*, 2013, tr.13

Hai là, lựa chọn đối tác tư nhân phù hợp

Việc chính phủ lựa chọn đối tác tư nhân có năng lực về tài chính, quản lý sẽ góp phần cho sự thành công của PPP. Đối tác tư nhân tham gia PPP là bên đầu tư vốn, thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo trì và cung cấp dịch vụ cho đến khi chuyển giao cho nhà nước. Những năng lực này thì không phải nhà đầu tư tư nhân nào cũng có thể đáp ứng. Nhà nước cần đặt ra các tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư tư nhân có năng lực dựa trên sự cạnh tranh công bằng, minh bạch. Đồng thời, phải đánh giá chính xác, khách quan năng lực nhà đầu tư tư nhân dựa trên đội ngũ chuyên gia am hiểu dự án của nhà nước và các tiêu chuẩn đánh giá khoa học phù hợp với yêu cầu của nhà nước.

Ba là, phân bổ rủi ro các dự án PPP

Một dự án KCHT được triển khai luôn có những rủi ro hiện hữu và tiềm ẩn. Các rủi ro này xuất hiện từ môi trường bên ngoài hoặc chính từ quá trình thực hiện dự án. Nghiên cứu của Merna và Smith (1996), Flanagan và Norman (1993), Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), Phan Thị Bích Nguyệt (2013)⁽⁷⁾ đã đưa ra quan điểm về phân bổ rủi ro và nhận dạng rủi ro trong PPP. Theo đó, phân bổ rủi ro là sự phân chia công việc giữa các đối tác có trách nhiệm tài trợ, xây dựng, kinh doanh và gánh chịu các rủi ro phát sinh từ công việc được giao. Các đối tác công và tư khi tham gia PPP cần nhận dạng, xác định và hiểu rõ tất cả các rủi ro tiềm tàng liên quan đến PPP để đảm bảo các rủi ro này được phân chia một cách hợp lý. Rủi ro sẽ được phân chia cho bên có khả năng tài chính và kỹ thuật tốt nhất để xử lý chúng.

Việc nhận dạng được các rủi ro và phân bổ rủi ro hợp lý giữa các bên tham gia PPP có ý nghĩa quan trọng, tạo nên sự bền vững trong quá trình thực hiện dự án KCHT.

Bốn là, thiết lập nguồn vốn cho dự án PPP

Chiến lược tài chính hay cụ thể là thiết lập cấu trúc vốn cho dự án PPP một cách

hợp lý sẽ quyết định sự thành công của mô hình này. Nghiên cứu của Huỳnh Thị Thúy Giang (2012), Nguyễn Thanh Thủy (2013), Phan Thị Bích Nguyệt (2013) đã chỉ ra cấu trúc tài trợ tiêu chuẩn cho một dự án PPP bao gồm: Phần vốn góp ban đầu của nhà nước khi tham gia PPP (nhằm giảm áp lực về vốn cho tư nhân trong giai đoạn xây dựng, đồng thời tăng tính hấp dẫn của dự án PPP); vốn chủ sở hữu và nợ. Cấu trúc này đặc biệt phù hợp với các nước đang phát triển như Việt Nam, nhất là đối với các dự án có mức độ hấp dẫn không cao.

Theo các tác giả này, để tăng sức hấp dẫn cho các dự án PPP, chính phủ cần cung cấp các hình thức hỗ trợ riêng biệt hoặc thực hiện bảo lãnh như:

- *Hỗ trợ trực tiếp*: trợ cấp, góp vốn, miễn phí sử dụng đất, miễn giảm hoặc gia hạn nộp thuế, hỗ trợ chi phí vận hành...

- *Hỗ trợ gián tiếp*: cung cấp sự trợ giúp cho tư nhân thông qua bảo lãnh khoản vay, bảo lãnh doanh thu tối thiểu, đảm bảo tỷ giá...

Sự hỗ trợ phù hợp của chính phủ sẽ cải thiện điều kiện tài chính và tăng tính hấp dẫn của các dự án PPP. Nếu mức hỗ trợ quá nhiều sẽ không phát huy được lợi ích khai thác nguồn vốn của tư nhân, làm gia tăng mối quan ngại khu vực tư nhân thu được nhiều lợi nhuận từ khu vực công. Vì thế, chính phủ nên điều chỉnh mức độ hỗ trợ và lựa chọn hình thức hỗ trợ thích hợp tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng dự án.

Năm là, *phân tích tốt chi phí/lợi ích của PPP*

Phân tích chi phí/lợi ích (Cost Benefit Analysis – CBA) là quá trình tính toán có hệ thống để so sánh lợi ích và chi phí của một dự án chính sách, hoặc quyết định của chính

phủ⁽⁸⁾. CBA có hai mục đích: (1) Để xác định có nên quyết định đầu tư hay không (tính khả thi); (2) Cung cấp cơ sở để so sánh dự án. Nó liên quan đến việc so sánh tổng chi phí dự kiến của từng lựa chọn so với tổng lợi ích dự kiến, để xem liệu những lợi ích có lớn hơn chi phí và lớn hơn bao nhiêu.

CBA cố gắng đo lường những kết quả tích cực hoặc tiêu cực của một dự án, bao gồm: tác dụng đối với người dùng hoặc người tham gia; tác dụng đối với người không sử dụng hoặc không tham gia; hiệu ứng ngoại tác; lựa chọn giá trị hoặc các lợi ích xã hội. Việc phân tích tốt chi phí/lợi ích sẽ giúp cho các bên tham gia PPP tính toán chính xác các lợi ích, chi phí đầu tư một dự án KCHT. Từ đó, các bên hợp tác có được thỏa thuận hợp lý trong các điều khoản của hợp đồng. Điều này ảnh hưởng lớn đến hiệu quả dự án PPP và sự hợp tác chặt chẽ, bền vững giữa hai khu vực công - tư □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Huỳnh Thị Thúy Giang, *Hình thức hợp tác công - tư (Public-Private Partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Hà Nội, 2012
2. Phan Thị Bích Nguyệt (Chủ nhiệm), *Ứng dụng mô hình đầu tư công - tư (PPP) nhằm đa dạng hóa các hình thức huy động vốn để phát triển cơ sở hạ tầng đô thị tại Tp. Hồ Chí Minh*, 2013
3. Nguyễn Thị Thanh Thủy, *Các nhân tố tác động đến sự thành công của mô hình PPP*, <http://aita.gov.vn/CMSPages/BaiViet/Default.aspx?IDBaiViet=1445>
4. Merna and Smith, N.J. *Guide to the Preparation and Evaluation of Build - Own - Operate - Transfer Project Tenders*, Hong Kong: Asia Law & Practice, 1996
5. Roger Flanagan, George Norman, *Risk Management and Construction*, Wiley, 1993

⁽⁸⁾http://www.dot.ca.gov/hq/tpp/offices/ote/benefit_cost/index.html