

HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM: ĐIỂM MẠNH, ĐIỂM YẾU, CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

Hồ Công Hòa*

Tóm tắt

Mặc dù hình thức hợp tác công-tư (PPP) đã được phổ biến ở nhiều nước trên thế giới, ở Việt Nam, nhận thức về hình thức này chưa rõ ràng. Bài báo này góp phần làm rõ hơn cơ sở lý luận về hợp tác công tư trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, cũng như phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức khi áp dụng triển khai PPP trong thực tế nước ta. Bài báo chỉ ra rằng cung ứng dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP sẽ giúp giải quyết các yếu tố điểm của độc quyền tư nhân và những hạn chế về nguồn lực và hiệu quả của độc quyền nhà nước.

Từ khóa: Hợp tác công tư, dịch vụ môi trường đô thị, nước thải, chất thải rắn.

Mở đầu

Dịch vụ môi trường đô thị vốn được xem là một loại dịch vụ công, được Nhà nước tự mình cung ứng dịch vụ. Trước sức ép về nhu cầu tài chính và hoạt động không hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, Đảng và Chính phủ Việt Nam đã nỗ lực triển khai xã hội hóa cung ứng dịch vụ này, nhằm giảm gánh nặng ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, do quan điểm xã hội hóa là đầy trách nhiệm cho tư nhân tự cung ứng dịch vụ cho nên các dự án cung ứng dịch vụ công này thường không đảm bảo khả thi về tài chính. Ngoài ra, các cơ quan nhà nước ở các địa phương vẫn e ngại nếu chuyển giao cho tư nhân cung ứng dịch vụ này thì dẫn đến sự buông lỏng kiểm soát, hay sợ thất thoát tài sản công và lo ngại sự độc quyền tư nhân có thể sẽ nảy sinh nhiều vấn đề chính trị. Cho nên ở các địa phương vẫn chưa thực sự an tâm trao

quyền cung ứng dịch vụ công này cho tư nhân, mà muốn tự mình cung ứng dịch vụ.

Để phá vỡ thế giằng co trên, việc triển khai dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức đối tác công tư (PPP) là một lựa chọn mới của Chính phủ. Thực chất của hình thức PPP là sự hợp tác giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với đối tác tư nhân trên nguyên tắc là đối tác cùng có lợi. Với mô hình này, nhà nước vẫn đảm bảo giữ quyền sở hữu, kiểm soát dịch vụ, vừa đảm bảo thu hút không những vốn, ý tưởng mà cả công nghệ và kỹ năng quản trị của tư nhân. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một dự án dịch vụ môi trường nào được triển khai theo đúng nghĩa của Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP), cũng như Nghị định 15/NĐ-CP ngày 14 tháng

2 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP).

Mặc dù PPP đã được phổ biến ở nhiều nước trên thế giới, tuy nhiên ở Việt Nam nhận thức về nó chưa rõ ràng. Các dự án PPP có nơi, có lúc được xem như là các dự án “xã hội hóa”, hay hiểu là “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, và thậm chí còn hiểu là dự án đầu tư của nhà đầu tư thuần túy [Dương Lê Vân, 2013]; hay thiếu nhất quán về quan điểm đầu tư theo hình thức BOT, BTO, TB với PPP. Các lý do trên đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc quyết định lựa chọn triển khai dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP. Với các do lý trên, bài báo này sẽ góp phần làm rõ cơ sở lý luận về dịch vụ môi trường đô thị, và PPP trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị; cũng như phân tích Điểm mạnh, Điểm yếu của bản thân mô hình PPP, và các Cơ hội, Thách thức khi áp dụng triển khai PPP trong thực tế nước ta.

1. Cung ứng dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP

a. Khái niệm về dịch vụ môi trường đô thị

Cho đến nay, trên thế giới vẫn chưa có một định nghĩa hay khái niệm thống nhất về dịch vụ môi trường. Theo Catherin Cattafesta được Robert trích dẫn thì “dịch vụ môi trường là những dịch vụ được cung cấp bởi hệ sinh thái (như lưu giữ carbon) hoặc các hoạt động của con người nhằm giải quyết các vấn đề môi trường liên quan (như quản lý nước thải)” [Hamwey *et al*, 2003]. Trong khuôn khổ bài báo này, phạm vi của dịch vụ môi trường chỉ giới hạn trong các hoạt động của con người nhằm giải quyết các vấn đề môi trường.

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) thì dịch vụ môi trường là những dịch vụ bao gồm các hoạt động liên quan đến 1) thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn; 2)

kiểm soát ô nhiễm không khí; 3) giảm thiểu tiếng ồn; 4) phân tích, quan trắc và các dịch vụ bảo tồn có liên quan; 5) các dịch vụ thiết kế và kỹ thuật môi trường; 6) nghiên cứu và phát triển môi trường; 7) giáo dục và đào tạo môi trường; 8) kiểm toán và dịch vụ pháp lý môi trường; 9) các dịch vụ tư vấn; và 10) các dịch vụ môi trường kinh doanh khác [OECD, 1999].

Ở Việt Nam, dịch vụ môi trường cũng được quy định tại Điều 150 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, theo đó dịch vụ môi trường bao gồm các hình thức 1) thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải; 2) quan trắc, phân tích môi trường, đánh giá tác động môi trường; 3) phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ môi trường; 4) tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường; 5) giám định về môi trường đối với máy móc, thiết bị, công nghệ; giám định thiệt hại về môi trường; 6) các dịch vụ khác về bảo vệ môi trường.

Cũng với cách lựa chọn dịch vụ thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn là những hoạt động chủ đạo và quan trọng của dịch vụ môi trường, cho nên nhiều học giả ở Việt Nam đã có những quan điểm coi dịch vụ môi trường là dịch vụ công. Theo Vũ Văn TỰ và Phạm Sỹ Liêm thì dịch vụ môi trường là các hoạt động dịch vụ nhằm mang lại lợi ích về môi trường và là loại dịch vụ công, chúng được chính phủ trực tiếp cung ứng hoặc kiểm soát dịch vụ do khu vực ngoài nhà nước thực hiện (như doanh nghiệp tư nhân, FDI, hợp tác xã) [Vũ Văn TỰ, 2013; Phạm Sỹ Liêm, 2010]. Do đó, cần phải làm rõ thế nào là dịch vụ công?

Ở Việt Nam, khái niệm dịch vụ công mới được sử dụng trong những năm gần đây, và cũng chủ yếu được giới khoa học sử dụng. Tuy

nhiên, bản thân của dịch vụ này không phải là mới, mà chính là các dịch vụ mà từ trước tới nay nhà nước đã cung cấp tới người dân, bằng việc thực hiện hai chức năng chính là chức năng quản lý (cai trị) mọi lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội và chức năng phục vụ các tổ chức và công dân trong xã hội (cung cấp dịch vụ công). Với hai chức năng này, nhà nước có nghĩa vụ cung ứng hai loại dịch vụ chính, bao gồm i) dịch vụ công cộng phục vụ các nhu cầu chung, tối thiểu của cộng đồng và mỗi công dân; và ii) các dịch vụ hành chính nhà nước (dịch vụ về các loại giấy phép, đăng ký, chứng thực, thị thực,...).

Đối với dịch vụ công thường có hai loại [Đình Văn Ân và cộng sự, 2008]:

- Thứ nhất là loại dịch vụ công thuần túy (dịch vụ bảo đảm an ninh, an toàn xã hội, cứu hoả, phòng dịch bệnh,...). Loại dịch vụ công này tuy giữ vai trò hết sức quan trọng đối với đời sống xã hội nhưng vì chúng thường không mang lại lợi nhuận cho họ, hoặc vì họ không có đủ quyền lực và nguồn vốn để thực hiện việc cung ứng nên khu vực tư nhân vẫn không muốn/không thể cung ứng.

- Thứ hai là loại dịch vụ công không thuần túy (y tế, giáo dục, môi trường). Đây là loại dịch vụ công mà tư nhân có thể tham gia cung cấp, nhưng việc cung cấp hoặc không đầy đủ, hoặc có thể làm phát sinh mối đe dọa về bất bình đẳng xã hội, tăng độc quyền, tăng giá, làm ảnh hưởng đến lợi ích của người tiêu dùng, vì thế mà nó vẫn phải được nhà nước kiểm soát.

Với hàng hóa/dịch vụ cá nhân khi mang tính chất loại trừ rõ ràng, nghĩa là họ phải trả tiền thì mới được sử dụng hàng hóa/dịch vụ đó, nếu không trả tiền thì họ bị loại trừ khỏi việc tiêu dùng/sử dụng dịch vụ/sản phẩm đó,

và nó đảm bảo tính thị trường đầy đủ. Trong khi đó, dịch vụ môi trường được coi là loại dịch vụ công nên nó có đặc tính “không loại trừ”, vì thế nó không mang tính kinh tế, lợi nhuận hoàn toàn như cơ chế thị trường đầy đủ. Đây cũng là một trong các nguyên nhân dẫn đến “thất bại của thị trường”, cho nên dịch vụ này phải được nhà nước cung cấp, không nhằm mục tiêu lợi nhuận [Trần Ngọc Hiền, 2012; Đình Văn Ân và cộng sự, 2008].

Tính không loại trừ trong dịch vụ thu gom và xử lý nước thải sinh hoạt đô thị:

- Nguồn thu của nhà đầu tư xây dựng và vận hành một công trình thu gom và xử lý nước thải sinh hoạt đô thị chủ yếu từ phí dịch vụ của nhà nước chi trả, và cũng không thể cấm những hộ dân xả nước thải sinh hoạt ra hệ thống thoát nước chung nếu họ không đóng phí hoặc đóng phí không đủ theo mức quy định [Nguyễn Hồng Tiến, 2014].

- Đối với chất thải rắn sinh hoạt cũng vậy, nếu từ chối cung ứng dịch vụ cho hộ dân nào đó vì lý do không đóng phí hoặc đóng không đủ theo mức quy định, hộ dân này có thể sẽ đổ chất thải rắn sinh hoạt ở bất cứ đâu, trong khi nhà nước không đủ nhân lực để kiểm soát việc đổ thải này, vô hình chung nó làm trầm trọng thêm vấn đề môi trường.

Bởi tính không loại trừ cho nên nó chưa phải là dịch vụ mang tính thị trường đầy đủ, điều này tiềm ẩn nhiều rủi ro thị trường, vì vậy nhà nước có nghĩa vụ phải tự cung ứng các dịch vụ thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn. Tuy nhiên, lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn cũng đã chỉ ra rằng, không nhất thiết nhà nước phải là người cung cấp trực tiếp các dịch vụ công đến tận tay người tiêu dùng [Lê Xuân Bá và cộng sự, 2005], mà nhà nước có thể nhượng quyền cho tư nhân đảm nhận cung ứng dịch vụ

công này với sự can thiệp và chia sẻ các rủi ro thất bại của thị trường ở mức hợp lý.

Như vậy có thể thấy dịch vụ thu gom, xử lý chất thải sinh hoạt đô thị là loại dịch vụ công không thuần túy và không mang tính thị trường đầy đủ, cho nên nhà nước có nghĩa vụ trực tiếp cung ứng không vì mục tiêu lợi nhuận hoặc nhượng quyền cho khu vực ngoài nhà nước, nhưng nhà nước vẫn phải giữ quyền kiểm soát, người dân sẽ chia sẻ thêm trách nhiệm với nhà nước bằng khoản phí hợp lý. Với các đặc điểm trên, việc cung ứng dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP là hoàn toàn khả thi. Thực tế cũng đã chứng minh điều đó, khi các dự án về thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn sinh hoạt đô thị đã được triển khai nhiều trên thế giới, và cũng thu được nhiều thành công nhất định, giúp giảm gánh nặng ngân sách cho nhà nước và tăng hiệu quả cung ứng dịch vụ.

b. Khái niệm về PPP trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

Sự tham gia của tư nhân trong phát triển và vận hành hệ thống cơ sở hạ tầng không phải là mới, tuy nhiên PPP trong các hình thức hiện nay thì có thể được xem như là sự bổ sung tương đối mới cho một mối quan hệ ngày càng phát triển giữa khu vực công và tư nhân. Trong những năm gần đây, ngày càng có nhiều quốc gia đưa ra mô hình PPP riêng của mình và ban hành các cơ chế thực hiện dự án PPP phù hợp với hệ thống pháp luật, xã hội và hành chính của họ, và có thể giúp đạt được các mục tiêu chính trị của mình [UNESCAP, 2011].

Hai thập kỷ gần đây, PPP là đối tượng được các học giả và nhà hoạch định chính sách trên thế giới nghiên cứu áp dụng cho phù hợp với từng điều kiện cụ thể của từng nước, từng

đối tượng (giao thông, y tế, nông nghiệp, môi trường,...).

Đối tác công tư là tên gọi từ 3 chữ P trong tiếng Anh (Public-Private Partnership), thực chất đó là cơ chế hợp tác giữa hai tác nhân chính trong xã hội là nhà nước và khu vực tư nhân (doanh nghiệp) [Đinh Văn Ân và cộng sự, 2008], và là đối tác của nhau.

- P (Public): Công cộng. Theo Danièle Lochak được Trần Hữu Quang trích dẫn thì công cộng đồng hóa với lĩnh vực chính trị (political) vì thế, lĩnh vực công chính là lĩnh vực của nhà nước (state), các tổ chức của nhà nước [Trần Hữu Quang, 2009], hay cơ quan chính phủ [Ministry of Municipal Affairs British Columbia, Canada, 1999]. Ở Việt Nam cũng được hiểu là nhà nước [Đinh Văn Ân và cộng sự, 2008], đại diện là cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền (Luật Đầu tư công năm 2014).

- P (Private): Tư nhân (bao gồm các doanh nghiệp tư nhân trong và ngoài nước).

- P (Partnership): Đối tác, thể hiện mối quan hệ bình đẳng giữa nhà nước và tư nhân thông qua hợp đồng dự án theo cơ chế đồng thuận, cùng có lợi (win-win).

Khái niệm của PPP có nguồn gốc từ hai quan điểm thú vị “PPP như là một công cụ mới của chính phủ” và “PPP là một trò chơi ngôn ngữ” [Teisman and Klijin, 2002]. Tuy nhiên, theo quan điểm “ngôn ngữ trò chơi”, PPP được hiểu như là một trò chơi được thiết kế để “che đậy” các chiến lược và mục đích riêng của mình. Nghĩa là, PPP chỉ là một tên gọi khác nhau cho tư nhân hóa và ký kết hợp đồng với đối tác ngoài nhà nước. Để tránh sử dụng thuật ngữ “tư nhân hóa” và “ký kết hợp đồng ra ngoài”, những người đề xướng tư nhân

hóa đặt ra một thuật ngữ mới để được chấp thuận, thuật ngữ PPP [Kim *et al*, 2008].

Theo Pascual A.E. năm 2006, PPP là sự cộng tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân dựa trên một hợp đồng để cung cấp tài sản hoặc dịch vụ, trong đó phân định hợp lý vai trò và chia sẻ công bằng trách nhiệm, chi phí và rủi ro giữa khu vực công cộng và tư nhân, các rủi ro được chuyển cho bên nào có thể quản lý tốt nhất, đảm bảo chuyển giao rủi ro ở mức tối ưu, không phải là tối đa cho khu vực tư nhân và khu vực tư nhân sẽ đóng góp không chỉ có vốn mà còn cả công nghệ và năng lực quản lý, việc sử dụng vốn có hiệu quả hơn, mang đến sự sẵn có, chất lượng và tính hiệu quả của dịch vụ [Pascual, 2006].

Theo quan điểm của Bộ Nội vụ bang British Columbia, Canada coi PPP là “sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và tổ chức tư nhân nhằm mục đích cung cấp cơ sở hạ tầng công, các tiện nghi cho cộng đồng và các dịch vụ liên quan” [Ministry of Municipal Affairs British Columbia, Canada, 1999].

Phân tích sâu sắc hơn bản chất của sự hợp tác giữa nhà nước và khu vực tư nhân cho thấy trong mối quan hệ này, nhà nước có thể đóng vai trò như “bên cấp vốn” (tức là hỗ trợ về vốn, tài sản,... cho khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ công trên cơ sở ký hoặc không ký hợp đồng giữa 2 bên). Nhà nước cũng có thể đóng vai trò là “bên mua dịch vụ” (do tư nhân cung cấp) một cách lâu dài; hoặc “nhà điều phối” tạo ra những diễn đàn để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân [Planning Commission, Government of India, 2004].

Ở Việt Nam, trong Luật Đầu tư công năm 2014 và Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), theo đó “Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là 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 các dịch vụ công”.

Như vậy, có thể hiểu đơn giản PPP trong dịch vụ môi trường đô thị là “sự hợp tác giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với đối tác tư nhân trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, ở đó các bên liên quan cùng chia sẻ trách nhiệm, lợi ích và rủi ro thông qua hợp đồng dự án trên quan điểm đồng thuận”.

Có thể mô phỏng hình thức PPP theo Hình 1 dưới đây. PPP (hay 3P) là phần giao nhau giữa phần nhà nước (màu xanh nước biển) với phần tư nhân (màu vàng), còn được gọi là PPP truyền thống. Thực tế triển khai ở một số dự án về PPP trong dịch vụ môi trường trên thế giới cho thấy các dự án PPP nhiều khi rất nhạy cảm về mặt chính trị hoặc xã hội, để đảm bảo sự bền vững của dự án việc triển khai hình thức PPP cần có sự tham gia của bên thứ 3, hay còn gọi là PPPP (4P - Participative Public Private Partnership), là phần giao nhau giữa nhà nước và tư nhân với bên thứ 3 (màu xanh lá cây) gồm nhà tài trợ, cộng đồng, hiệp hội, NGO, các nhà khoa học.

Việc triển khai PPP trong dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP có sự tham gia của bên thứ 3 gọi là PPPP sẽ đảm bảo sự bền vững của dự án, bởi vì:

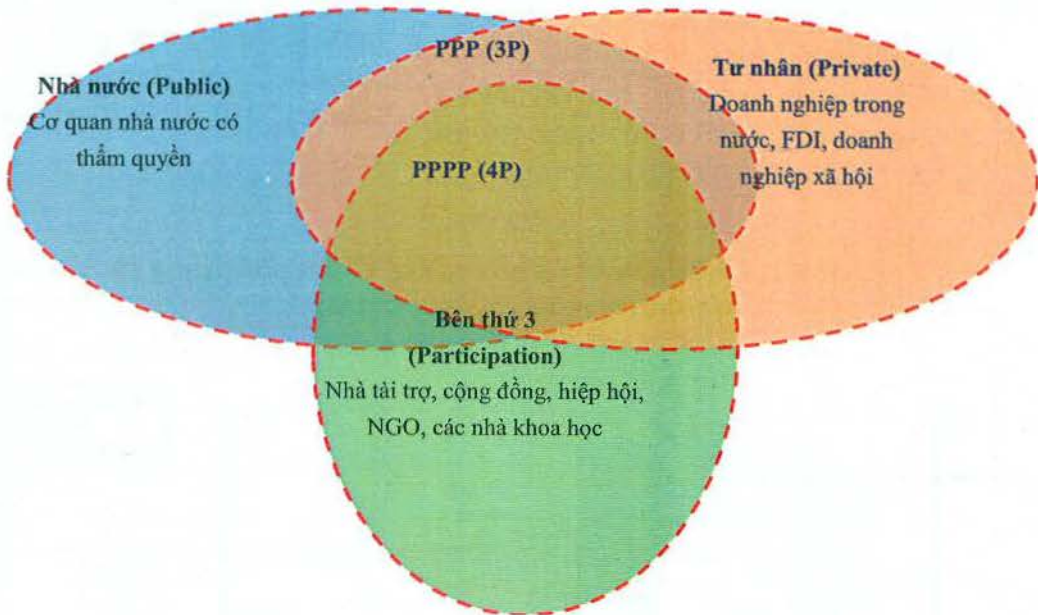
- Các dự án về dịch vụ môi trường ở Việt Nam thường nhận được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, do đó việc tham vấn các nhà tài trợ là việc làm tất yếu trong các dự án có nguồn hỗ trợ ODA.

- Việc xin ý kiến các đối tượng chịu ảnh hưởng/người sử dụng dịch vụ môi trường sẽ

tạo sự đồng thuận khi triển khai dự án, hoặc thể hiện sự tôn trọng họ, hoặc cùng đưa ra các giải pháp dung hòa sự khác biệt về quan điểm của các bên để có được đồng thuận. Mặc dù

việc tham vấn bên thứ 3 sẽ mất nhiều thời gian hơn so với PPP truyền thống, nhưng sẽ đảm bảo sự bền vững của dự án [Lal, 2006; ADB, 2008].

Hình 1. Mô hình PPP và PPP mở rộng trong dịch vụ môi trường (4P)



Nguồn: Hồ Công Hòa (2015), “Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác nhà nước và tư nhân trong các dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam”, Luận án Tiến sĩ.

2. Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức triển khai hình thức PPP trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị

a. Một số điểm mạnh

So với các hình thức truyền thống, hình thức PPP có một số điểm mạnh sau:

Tăng tính khả thi và giảm rủi ro của dự án:

Đối với các dự án cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ môi trường đô thị nói riêng thường có tính khả thi về tài chính thấp, tuy nhiên nó lại có hiệu quả kinh tế cho toàn xã hội (đặc biệt cho người dân). Vì thế, nếu tư nhân một mình cung ứng dịch vụ mà không có

sự hỗ trợ của nhà nước, thì dự án đó khó có thể tiếp cận được nguồn tín dụng từ các tổ chức tài chính do không đảm bảo tính khả thi về tài chính. Sự ưu việt của hình thức PPP là có sự tham gia của nhà nước, thông qua các khoản hỗ trợ bù đắp sự thiếu hụt tài chính, qua đó làm tăng tính khả thi của dự án.

Đối với các dự án có khả năng sinh lời, nhưng thời gian thu hồi vốn dài sẽ làm tăng rủi ro cho nhà đầu tư tư nhân, trong trường hợp này, các dự án PPP cũng sẽ được chính phủ các nước tham gia hỗ trợ [Harris, 2012; Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2010; UNESCAP, 2011], (Hình 2).

Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể, vào chính sách của từng quốc gia mà mức độ và cách thức tham gia của nhà nước cũng khác nhau, trực tiếp hay gián tiếp.

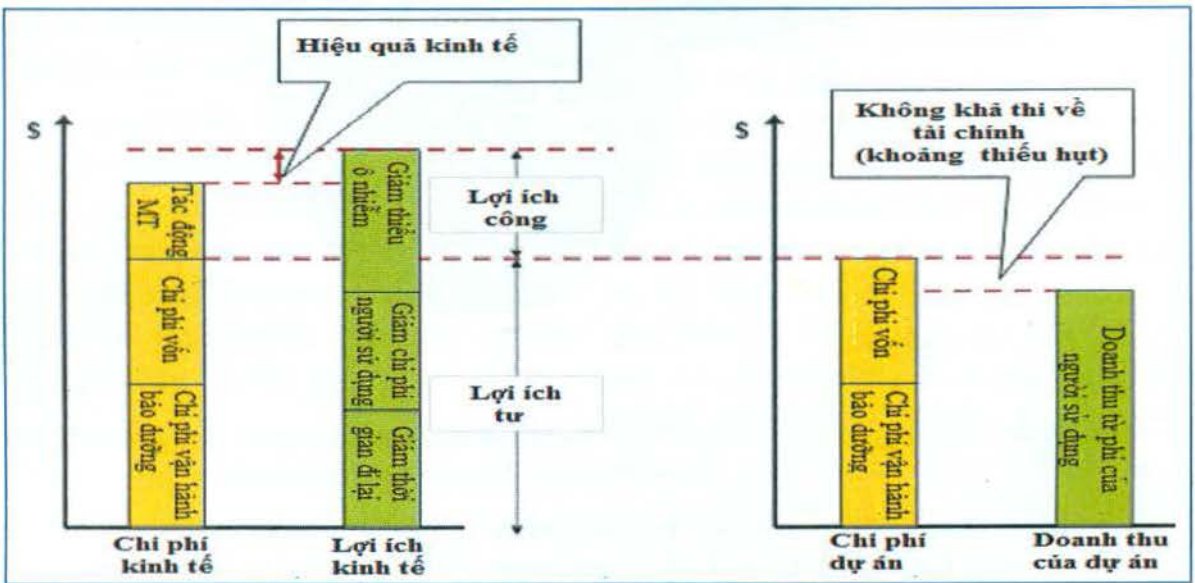
- Hỗ trợ tài chính trực tiếp đó là một khoản hỗ trợ bù đắp tính khả thi của dự án, hay thanh toán theo sản phẩm của nhà cung ứng, qua phí dịch vụ đảm bảo doanh thu cho dự án.

- Các khoản hỗ trợ gián tiếp bao gồm các khoản hỗ trợ chuẩn bị dự án, cho vay ưu đãi, các chính sách tài chính có liên quan (tỷ giá, ưu đãi thuế, bảo lãnh chính phủ,...), các chi phí

liên quan để đảm bảo có đất sạch cho dự án, và các ưu đãi khác.

Phần tham gia của nhà nước không phải là phần góp vốn chủ sở hữu trong doanh nghiệp dự án, không gắn với quyền được chia lợi nhuận từ nguồn thu của dự án. Phần tham gia của nhà nước được ràng buộc thông qua các hợp đồng đã được ký kết, trên nguyên tắc nhà nước sẽ tham gia để giảm rủi ro cho nhà đầu tư [Shukla, 2014; Harris, 2012; Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2010; UNESCAP, 2011].

Hình 2. Lý do cần có sự hỗ trợ của chính phủ trong các dự án PPP



Nguồn: Hồ Công Hòa (2015) trích dẫn của Harris C., 2012.

Tối ưu hóa vòng đời dự án, nhà nước không phải bỏ vốn lớn ban đầu:

Nếu như trước đây, việc quyết định đầu tư chỉ theo chi phí đầu tư thiết kế, xây dựng dự án mà không hoặc ít quan tâm đến chi phí vận hành dự án, và sau khi dự án hoàn thành thì sẽ được giao cho cơ quan nhà nước hoặc doanh nghiệp nhà nước quản lý, vận hành bằng nguồn chi phí thường xuyên dẫn đến sự thất bại của nhiều dự án do không bố trí được tài chính cho vận hành. Việc tối ưu hóa vòng đời

dự án trong PPP là việc xem xét dự án có tính tới các yếu tố về thiết kế, xây dựng, quản lý, vận hành, từ lúc chuẩn bị dự án cho tới khi dự án có thể hoàn vốn đầu tư.

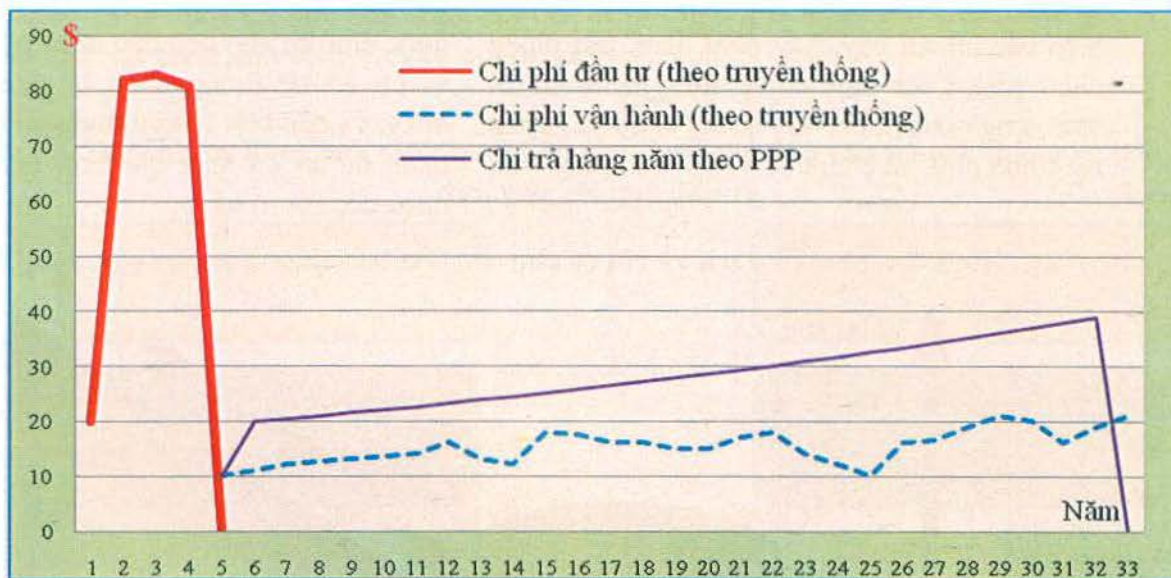
Trong dự án PPP, nhà nước không cần phải có khoản vốn lớn ban đầu để xây dựng các dự án như hình thức nhà nước độc quyền cung ứng dịch vụ. Việc cung cấp các dịch vụ của khu vực tư nhân do chính phủ chi trả có thể làm thay đổi gánh nặng kinh phí, từ phương thức truyền thống thanh toán trước

một khoản tiền lớn sang một loạt các khoản thanh toán thường niên dễ quản lý và dự đoán trước hơn trong suốt thời gian của dự án, tạo sự minh bạch trong chi tiêu [The Water Partnership Council of the USA, 2003; Price Water House Coopers, 2005].

Hình 3 cho thấy nhà đầu tư tư nhân sẽ bỏ khoản vốn đầu tư ban đầu (có thể 1-5 năm), sau đó nhà đầu tư tư nhân sẽ vận hành với mức chi phí như đường cắt khúc ở dưới, và nhà

nước sẽ chi trả cho nhà đầu tư tư nhân đường liền phía trên. Các khoản chi trả của nhà nước cho nhà đầu tư tư nhân lớn hơn khoản chi phí vận hành thực vì phải bù hoàn cho khoản vốn đầu tư ban đầu của nhà đầu tư tư nhân. Như vậy, với cùng một lượng vốn nhà nước đầu tư, nếu như trước kia tập trung vào xây dựng được một công trình, thì nay có thể phát triển hai đến ba công trình tương tự nhờ có phần vốn tham gia của tư nhân.

Hình 3. Dòng tài chính theo hình thức PPP



Nguồn: Hồ Công Hòa (2015) trích dẫn của FTA/NCPPP, 2009.

Chia sẻ lợi ích và rủi ro cho các bên liên quan theo cơ chế đồng thuận:

PPP là quan hệ đối tác giữa nhà đầu tư tư nhân với nhà nước, gắn bó lâu dài, có sự bình đẳng giữa các bên tham gia hợp đồng. Thông thường, PPP là một thỏa thuận dài hơi, có thể kéo dài đến 20- 30 năm, thậm chí là 50 năm. Quyền lợi, nghĩa vụ được phân bổ tương ứng với phần tham gia của mỗi bên và rủi ro mà mỗi bên phải chịu, nhằm phát huy thế mạnh của cả đối tác nhà nước và đối tác tư nhân.

Các nghiên cứu đều thống nhất cho rằng việc phân bổ rủi ro (Risk Allocation) là vấn đề trung tâm và là đặc điểm nổi bật nhất của mô

hình PPP. PPP không có nghĩa là nhà nước dồn mọi rủi ro lên vai tư nhân, mà nó được phân bổ theo nguyên tắc đồng thuận thông qua hợp đồng, qua đó bên nào có khả năng giải quyết rủi ro tốt hơn, hiệu quả hơn, với chi phí thấp hơn thì sẽ đảm nhận phần rủi ro đó [Đình Văn Ân và cs, 2008; Kappeler and Mathieu, 2010, UNESCAP, 2011; Planning Commission, Government of India, 2004].

Hình 4 cho thấy nếu đẩy rủi ro cho tư nhân sẽ dẫn đến rủi ro về tài chính và kỹ thuật, hoặc nếu đẩy rủi ro cho nhà nước thì dẫn đến rủi ro do bất ổn chính trị, khi đó sẽ không có hợp đồng dự án được ký kết. Một khi hài hòa lợi

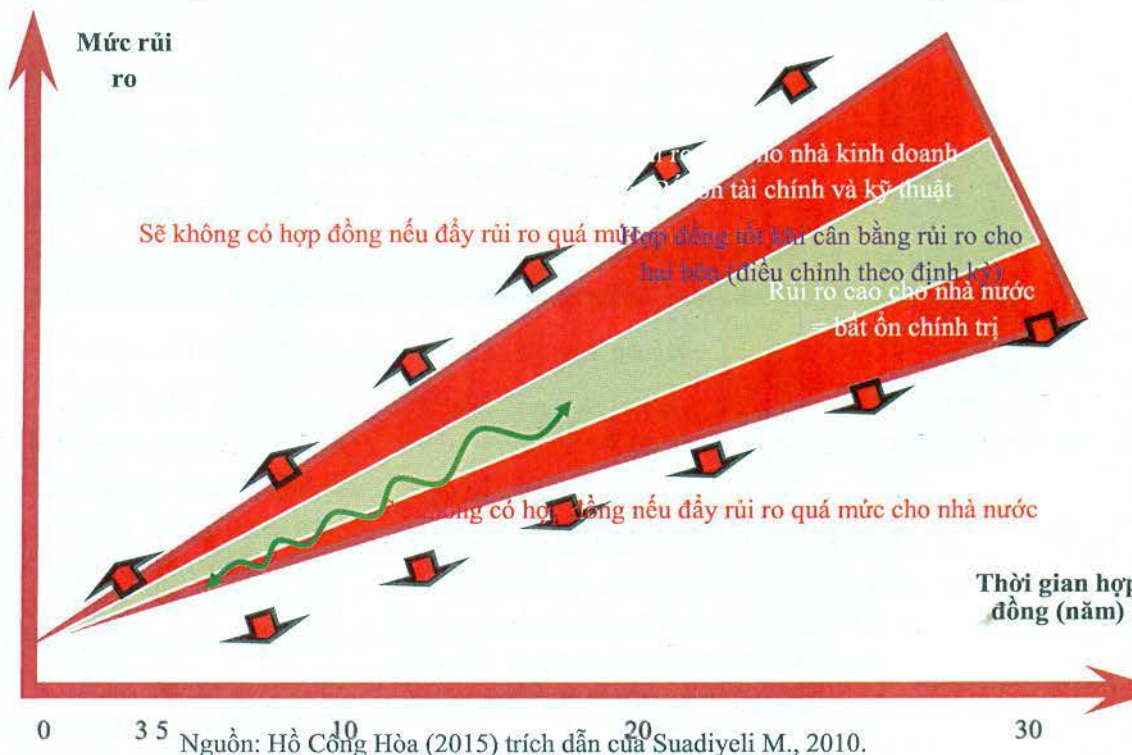
ích giữa các bên, thì hợp đồng dự án mới được ký kết.

Nếu thực hiện dự án theo cách truyền thống trong cung cấp các dịch vụ công, nhà nước một mình đứng ra bỏ một khoản vốn lớn đầu tư ban đầu, sau đó duy trì cả bộ máy hoạt động để vận hành dự án. Lúc này nhà nước thường phải chịu rủi ro do các dự án thường chậm tiến độ, vượt quá mức dự toán ban đầu, chi phí vận hành phụ trội. Hơn nữa, vì theo hình thức này, nhà nước phải tự tìm nguồn vốn từ ngân sách vốn là rất hạn chế, nên phải thực hiện các khoản vay, hay phát hành trái phiếu chính phủ. Cách thức này thường mang lại rủi ro cho ngay bản thân nhà nước, vì nó sẽ gây ra nợ chính phủ, và chính phủ sẽ thiếu nguồn vốn

đầu tư cho phát triển hay trang trải cho các dự án khác.

Trong khi đó, nếu thực hiện dự án theo hình thức PPP, nhà nước sẽ có thêm nguồn lực để thực hiện các công việc có lợi thế so sánh hơn. Các nguồn vốn lúc này được nhà đầu tư tư nhân trực tiếp sử dụng bằng nguồn vốn tự có từ các cổ đông, từ vốn vay thương mại. Việc thu hồi vốn của tư nhân phụ thuộc vào chất lượng các dịch vụ/phương tiện mà họ cung cấp, nên chất lượng và tiến độ thực hiện cần phải đặc biệt quan tâm. Các rủi ro lúc này được chuyển cho nhà đầu tư tư nhân, tuy nhiên vì họ có hệ thống quản lý gọn nhẹ, nhanh nhạy, và đặc biệt là kinh nghiệm quản trị, điều hành dự án có hiệu quả hơn nên họ hạn chế được các rủi ro này.

Hình 4. Chia sẻ lợi ích và rủi ro cho các bên liên quan theo cơ chế đồng thuận



Nhìn chung, đa số các dự án PPP, các đối tác tư nhân sẽ gánh vác, xử lý các rủi ro về tài chính, xây dựng và vận hành, trong khi đối tác nhà nước sẽ chịu rủi ro chính trị, như phải hoàn thành các nghĩa vụ cung ứng dịch vụ

công đối với cộng đồng. Mức độ rủi ro của các bên phụ thuộc nhiều và mức tham gia của họ.

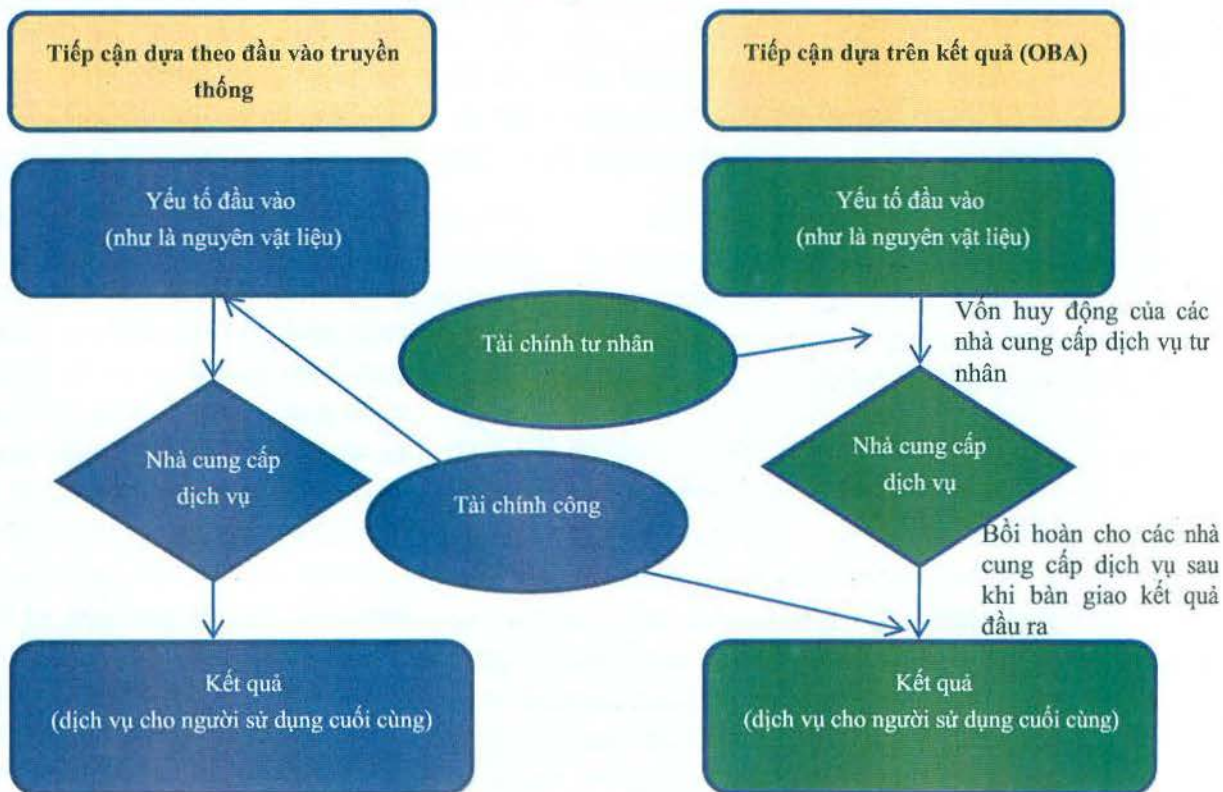
Cơ chế tiếp cận dựa trên kết quả:

Theo Geeta Kumar thì cơ chế tiếp cận mới trong các dự án PPP là áp dụng nguyên lý “tiếp cận dựa trên kết quả” (Output-Based Approach). Điều này có nghĩa là nhà nước (bên đặt hàng các dịch vụ công vốn trước đây tự mình đảm nhận toàn bộ từ khâu thiết kế, đầu tư đến vận hành) sẽ chỉ phải chi trả các dịch vụ đó cho tư nhân dựa trên kết quả cung cấp dịch vụ của họ [Kumar *et al*, 2010] (Hình 5).

Với cách tiếp cận truyền thống (độc quyền nhà nước), chính phủ mua hàng hóa cụ thể “đầu vào”, xây dựng tài sản, hợp đồng với bên ngoài hoặc tự cung cấp dịch vụ cho người sử

dụng dịch vụ cuối cùng (người dân) bằng nguồn tài chính công. Trong khi theo cách tiếp cận dựa trên đầu ra, với cùng một sản phẩm cuối cùng là cung cấp dịch vụ cho người dân, chính phủ chỉ phải chi trả cho mỗi đơn vị dịch vụ mà tư nhân cung cấp thông qua các hợp đồng, trong đó nguồn vốn được tư nhân tự trang trải thông qua vốn tự có, vốn thương mại, và có thể có một phần nhỏ vốn nhà nước làm tài trợ khoảng trống tài chính (Viability Gap Funding), các ưu đãi về thuế, tín dụng,... (Hình 5).

Hình 5. So sánh sự khác biệt giữa cách tiếp cận dựa trên đầu vào truyền thống và tiếp cận dựa vào kết quả đầu ra



Nguồn: Hồ Công Hòa (2015) trích dẫn của Kumar G., L. Ira, và M. Yogita, 2010

Như vậy, với cơ chế tiếp cận dựa trên kết quả sẽ giảm rủi ro cho chính phủ, đẩy rủi ro cho tư nhân và đảm bảo bền vững của dự án.

Tuy nhiên, do tư nhân có công nghệ và quản lý vận hành tốt hơn, nên giảm thiểu các rủi ro có thể xảy ra. Hơn nữa, xét về rủi ro thì theo hình

thức PPP tư nhân vẫn ít rủi ro hơn phương thức tư nhân hóa (tư nhân một mình tham gia dự án).

b. Một số điểm yếu

Mặc dù có nhiều điểm mạnh, nhưng PPP vẫn có một số điểm yếu. Do số lượng các bên liên quan và tính chất lâu dài của mối quan hệ giữa nhà nước và tư nhân nên nó tồn tại một số điểm yếu so với cách thức truyền thống [Herrala *et al*, 2011; Virginia, 2012]:

- Thời gian thẩm định, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư kéo dài hơn.

- Đàm phán hợp đồng phức tạp, có thể phải mất nhiều năm.

- Chi phí giao dịch và chi phí pháp lý cao hơn.

Mặc dù thời gian và chi phí chuẩn bị dự án PPP cao hơn so với các dự án truyền thống, nhưng đây lại là điều kiện để cho dự án trở lên bền vững hơn.

c. Một số cơ hội

Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, việc triển khai PPP trong các dịch vụ môi trường đô thị có một số cơ hội sau:

Việt Nam đã mở cửa thị trường thu gom và xử lý chất thải cho nhà đầu tư tư nhân theo hình thức PPP:

- Nhà nước khuyến khích các hoạt động giảm thiểu, thu gom, tái sử dụng và tái chế chất thải; nghiên cứu khoa học, chuyển giao, ứng dụng công nghệ xử lý, tái chế chất thải, công nghệ thân thiện với môi trường; đóng góp kiến thức, công sức, tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường; và thực hiện PPP cho công tác bảo vệ môi trường (Điều 6, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014).

- Theo đó, Nhà nước cũng khuyến khích tổ chức, cá nhân thành lập doanh nghiệp dịch vụ môi trường thông qua hình thức đấu thầu,

cơ chế PPP trong các lĩnh vực như thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải; phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ môi trường (Điều 150, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014). Đồng thời khuyến khích doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân thành lập quỹ bảo vệ môi trường (Điều 149, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014); khuyến khích các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm thực hiện bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường kinh doanh, dịch vụ mua bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường (Điều 167, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014).

- Các dịch vụ môi trường đô thị được phép triển khai theo hình thức PPP bao gồm hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; hệ thống cung cấp nước sạch; và xây dựng, kinh doanh nghĩa trang (Điều 4, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Cơ sở cho việc hợp tác giữa nhà nước và tư nhân cũng được đảm bảo tại Điều 1 Nghị định 59/2014/NĐ-CP về sửa đổi Điều 5 của Nghị định 69/2008/NĐ-CP, theo đó căn cứ vào ngân sách và nhu cầu khuyến khích xã hội hóa thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng, xây dựng một phần hoặc toàn bộ công trình xã hội hóa hoặc sử dụng quỹ nhà, cơ sở hạ tầng hiện có để cơ sở thực hiện xã hội hóa (tư nhân) thuê có thời hạn. Trường hợp nhà nước không bố trí hoặc bố trí không đủ ngân sách đầu tư cho cơ sở hạ tầng, xây dựng công trình xã hội hóa cho thuê thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ thỏa thuận với cơ sở thực hiện xã hội hóa ứng trước tiền thuê cơ sở hạ tầng, công trình xã hội hóa để có nguồn vốn thực hiện đầu tư xây dựng công trình.

Các điều kiện đảm bảo thị trường dịch vụ thu gom và xử lý chất thải theo hình thức PPP:

- Để đảm bảo cho nhà đầu tư tư nhân an tâm thực hiện việc đầu tư kinh doanh trong

lĩnh vực dịch vụ môi trường, Nhà nước và xã hội đảm bảo việc coi trọng, đối xử bình đẳng đối với các sản phẩm và dịch vụ của cơ sở thực hiện xã hội hóa (Nghị định 69/2008/NĐ-CP, ngày 30/5/2008).

- Nhà nước đảm bảo tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính; trường hợp Nhà nước trưng mua, trưng dụng tài sản vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai thì nhà đầu tư được thanh toán, bồi thường theo quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về trưng mua, trưng dụng tài sản và các điều kiện thỏa thuận tại hợp đồng dự án (Điều 61, Nghị định 15/2015/NĐ-CP). Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được mua ngoại tệ để đáp ứng nhu cầu giao dịch vãng lai, giao dịch vốn và các giao dịch khác hoặc chuyển vốn, lợi nhuận, các khoản thanh lý đầu tư ra nước ngoài (Điều 60, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Nhà nước đảm bảo tham gia phần vốn nhà nước cho các dự án PPP: 1) góp vốn để hỗ trợ xây dựng công trình đối với dự án có hoạt động kinh doanh, thu phí từ người sử dụng, những khoản thu không đủ để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận; 2) thanh toán cho nhà đầu tư cung cấp dịch vụ theo hợp đồng xây dựng - chuyển giao - cho thuê (BTL), hợp đồng xây dựng - cho thuê - chuyển giao (BLT) và các hợp đồng tương tự khác; 3) hỗ trợ xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư (Điều 11, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được tạo điều kiện thuận lợi để thu đúng, thu đủ giá và phí dịch vụ, các khoản thu; được cơ quan nhà nước có thẩm quyền hỗ trợ việc thu phí dịch vụ, các khoản thu khác (Điều 51, Nghị định 15/2015/NĐ-CP). Theo đó, giá, phí hàng hóa, dịch vụ, các khoản thu khác và điều kiện, thủ tục điều chỉnh được thỏa thuận tại hợp

đồng dự án theo nguyên tắc bảo đảm lợi ích giữa nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án, người sử dụng và Nhà nước, tạo điều kiện để nhà đầu tư thu hồi vốn và lợi nhuận (Điều 51, Nghị định 15/2015/NĐ-CP). Điều này đảm bảo sự bền vững của dự án, thay vì nhà đầu tư tư nhân/cơ sở thực hiện xã hội hóa được tự quyết định mức thu trên cơ sở đảm bảo trang trải chi phí cần thiết cho quá trình hoạt động và có tích lũy để đầu tư phát triển như tại Điều 14, Nghị định 69/2008/NĐ-CP.

- Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được sử dụng đất đai, đường giao thông và các công trình phụ trợ khác để thực hiện dự án; trường hợp có khan hiếm về dịch vụ công ích hoặc có hạn chế về đối tượng được sử dụng công trình công cộng, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được ưu tiên cung cấp các dịch vụ hoặc được ưu tiên cấp quyền sử dụng các công trình công cộng để thực hiện dự án (Điều 61, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Để đảm bảo giảm tính khả thi của dịch vụ, Nhà nước có chính sách hỗ trợ cho các đối tượng chính sách xã hội khi thụ hưởng các dịch vụ do cơ sở thực hiện xã hội hóa cung cấp. Ngoài ra, cơ sở thực hiện xã hội hóa được liên doanh, liên kết với các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước phù hợp với chức năng nhiệm vụ hoạt động nhằm huy động vốn, nhân lực và công nghệ, nâng cao chất lượng dịch vụ; được tham gia cung cấp các dịch vụ công do nhà nước tài trợ, đặt hàng; được tham gia đấu thầu nhận các hợp đồng, dự án sử dụng nguồn vốn trong và ngoài nước (Điều 4, Nghị định 69/2008/NĐ-CP).

- Nhà nước đầu tư và có chính sách hỗ trợ tổ chức, cá nhân phát triển công nghiệp môi trường; xây dựng đầu tư, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật xử lý và tái chế chất thải; hình thành và phát triển các khu xử lý, tái chế chất thải tập trung; sản xuất, cung cấp thiết bị, sản phẩm

phục vụ yêu cầu bảo vệ môi trường (Điều 153, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014).

- Nhà nước ưu đãi, hỗ trợ về tài chính, đất đai cho hoạt động xây dựng hệ thống xử lý nước thải sinh hoạt; xây dựng cơ sở tái chế, xử lý chất thải rắn thông thường, chất thải nguy hại, khu chôn lấp chất thải (Điều 5, 151, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014). Đồng thời được áp dụng thuế suất 10% đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện hoạt động xã hội hoá trong lĩnh vực môi trường; áp dụng thuế suất 10% trong thời gian 15 năm đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới, bao gồm sản xuất năng lượng từ việc tiêu hủy chất thải, bảo vệ môi trường (Điều 13, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp sửa đổi 2013). Được miễn thuế tối đa không quá 4 năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá 9 năm tiếp theo từ thu nhập của doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư mới trong thực hiện hoạt động xã hội hoá môi trường (Điều 14, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp sửa đổi 2013).

Hạn chế sự độc quyền nhà nước và độc quyền tư nhân trong cung ứng dịch vụ công:

Với mô hình nhà nước độc quyền cung ứng dịch vụ, nhà nước phải tự bỏ vốn xây dựng, vận hành, duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng trên cơ sở kế hoạch nhà nước giao, theo cơ chế bao cấp (lãi nộp ngân sách nhà nước, lỗ sẽ được nhà nước bù lỗ), việc cung ứng dịch vụ thường chứa đựng nhiều rủi ro liên quan đến việc chậm tiến độ, thường tăng các chi phí phát sinh, chất lượng dịch vụ không cao, và không khuyến khích doanh nghiệp nhà nước nghiên cứu đổi mới công nghệ, hay tinh giảm bộ máy để tăng hiệu quả sản xuất.

Với hình thức tư nhân hóa, nhà nước thoát vốn (divestiture) hay từ bỏ quyền sở hữu, quản lý và chuyển giao các quyền này cho nhà đầu tư tư nhân, đồng thời nhà nước chỉ quản lý thông qua luật lệ, quy định chuyên ngành, và phần rủi ro tư nhân chịu hoàn toàn mà không có sự chia sẻ của nhà nước. Tuy nhiên, một trong các nguyên nhân mà nhà nước e ngại không trao toàn bộ quyền cung ứng dịch vụ cho tư nhân là do sợ sự độc quyền tư nhân. Khi đó họ sẽ độc quyền cung ứng dịch vụ, dẫn đến sự “lũng loạn” thị trường dịch vụ công do thiếu sự kiểm soát của nhà nước, như tăng giá, ngừng dịch vụ (Bảng 1).

Bảng 1. So sánh độc quyền nhà nước, tư nhân hóa và hình thức PPP

Nội dung	Độc quyền nhà nước	PPP	Tư nhân hóa
Trách nhiệm cung ứng dịch vụ	Hoàn toàn thuộc về khu vực công, nhà nước tự bỏ vốn xây dựng, tiến hành hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ công trên cơ sở kế hoạch nhà nước giao, theo cơ chế bao cấp.	Hoàn toàn thuộc về khu vực công, nhà nước chỉ nhượng quyền cung ứng dịch vụ này cho tư nhân thông qua hợp đồng; nhà nước vẫn giữ quyền đặt ra các tiêu chuẩn, giá dịch vụ, quyền giám sát chất lượng,...	Hoàn toàn thuộc về khu vực tư nhân, tự bỏ vốn xây dựng, vận hành, duy tu, bảo dưỡng.
Sở hữu	Thuộc hoàn toàn của nhà nước.	Vẫn có thể tiếp tục duy trì quyền sở hữu của nhà nước.	Nhà nước bán quyền sở hữu cho khu vực tư nhân.
Phạm vi và bản chất	Nhà nước sẽ quyết định.	Được cả 2 bên (nhà nước và tư nhân) quyết định thông	Nhà cung cấp tư

của dịch vụ		qua hợp đồng.	nhân sẽ quyết định.
Rủi ro và lợi ích	Nhà nước được hưởng lợi ích và phải chịu hoàn toàn rủi ro.	Nhà nước và tư nhân sẽ cùng chia sẻ cả rủi ro và lợi ích.	Tư nhân được hưởng lợi ích và phải chịu hoàn toàn rủi ro.
Cách tiếp cận tài chính cho dự án	Thường chỉ được tính cho quá trình chuẩn bị dự án, thiết kế và xây dựng, sau sẽ được giao cho cơ quan nhà nước hoặc doanh nghiệp nhà nước quản lý, vận hành bằng nguồn chi phí thường xuyên.	“Tối ưu hóa vòng đời dự án”, việc phát triển dự án có tính tới các yếu tố về thiết kế, xây dựng, quản lý, vận hành và chi phí cho toàn bộ quá trình này, từ lúc chuẩn bị dự án cho tới khi dự án có thể hoàn vốn đầu tư.	Giống với cách tiếp cận của PPP.

Nguồn: Hồ Công Hòa (2015) tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2014; 27. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam, 2013; Nguyễn Quang Vỹ, 2012; Planning Commission, Government of India, 2004.

Trong khi đó, với PPP nhà nước vẫn giữ nguyên quyền quản lý, kiểm soát thị trường, mà vẫn thu hút được vốn và công nghệ của tư nhân. Nhà nước thậm chí còn đặt ra những chuẩn mực, yêu cầu ràng buộc về cam kết chất lượng và dịch vụ đối với nhà cung cấp tư nhân, sở hữu vẫn nằm trong tay nhà nước, sau một thời gian giao cho tư nhân khai thác, vận hành sẽ chuyển trả lại cho nhà nước [Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2010]. Các rủi ro được chia đều cho phần tham gia của cả nhà nước và tư nhân. Công ty dự án PPP đôi khi được cơ cấu như một liên doanh giữa khu vực công với tư nhân, nhưng với sự kiểm soát và quản lý của đối tác tư nhân (Bảng 1).

Thu hút ý tưởng, vốn, công nghệ và kỹ năng quản trị của tư nhân:

- PPP không chỉ huy động được vốn mà cả ý tưởng, công nghệ, kỹ năng quản trị của tư nhân. Các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài sẽ không chỉ mang nguồn ngoại tệ, mà còn cả công nghệ tiên tiến cũng như kinh nghiệm quản trị dự án từ bên ngoài vào.

- Nguồn vốn của nhà đầu tư tư nhân sẽ giúp giảm gánh nặng ngân sách nhà nước, nguồn ngân sách nhà nước tiết kiệm được sẽ được sử dụng cho các mục đích an sinh xã hội khác. Với lợi thế của các công ty nước ngoài là có tiềm lực kinh tế lớn, công nghệ tiên tiến và mô hình quản lý gọn nhẹ, linh hoạt và rất khoa học sẽ giúp chúng ta tiếp cận được các công nghệ tiên tiến, nâng cao tay nghề, kỹ năng và kinh nghiệm quản trị dự án.

Nhận thức của người dân về chia sẻ trách nhiệm với nhà nước trong cung ứng dịch vụ môi trường được cải thiện:

Nhận thức về môi trường của người dân đang từng bước cải thiện, sẽ là động lực cho nhà đầu tư tư nhân đầu tư vào cung ứng dịch vụ môi trường đô thị. Kết quả khảo sát mức hài độ hài lòng của người dân về phí vệ sinh ở TP. Hồ Chí Minh cho thấy mặc dù phí dịch vụ thu gom tăng trung bình 11,5%/năm, nhưng phần lớn người dân cho là hợp lý, dù phần trăm số hộ cho là hợp lý đó có giảm xuống từ 95,2% năm 2006, 93,2% năm 2008 và 84% năm 2013. Tốc độ giảm khoảng 1,8%/năm, nhưng nếu so với tốc độ tăng phí trung bình

11,5%/năm chứng tỏ mức phí ở TP. Hồ Chí Minh hiện nay là chấp nhận được, do nhận thức về trách nhiệm chia sẻ tài chính với nhà nước trong dịch vụ thu gom chất thải rắn sinh hoạt của người dân TP. Hồ Chí Minh đang từng bước cải thiện. Bằng chứng là vẫn có tỷ lệ trên 70% hộ có bồi dưỡng thêm cho cán bộ thu gom chất thải rắn năm 2013, con số này năm 2006 là 81,2%. Mức bồi dưỡng thêm trung bình khoảng 20% phí vệ sinh hàng năm [Viện Nghiên cứu Phát triển TP. Hồ Chí Minh, 2008].

d. Một số thách thức

Kinh nghiệm thế giới cho thấy, việc triển khai hình thức PPP không phải là không có thách thức [Herrala *et al*, 2011; Virginia, 2012], đặc biệt là trong điều kiện hiện nay của Việt Nam vẫn tồn tại một số thách thức sau:

- Quá trình đàm phán hợp đồng phụ thuộc rất lớn vào năng lực đàm phán, cũng như năng lực thẩm định dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây có lẽ sẽ là một rào cản lớn của Việt Nam hiện nay, làm chậm tiến độ dự án và nản lòng nhà đầu tư.

- Các rủi ro do nhà đầu tư tư nhân có thể bị phá sản, làm gián đoạn việc cung ứng dịch vụ, và sẽ nảy sinh các vấn đề về chính trị cho cộng đồng. Tuy nhiên, nguy cơ này là thấp hơn so với mô hình tư nhân hóa hoàn toàn, vì trong hợp đồng mà các bên đã ký sẽ có các điều khoản thay thế này.

- Nhà nước không đủ khả năng huy động phần vốn tham gia của dự án PPP. Với hình thức tư nhân hóa, nhà nước không cần phải bỏ vốn tham gia dự án như PPP, cho nên việc triển khai ý tưởng dự án PPP có thể không khả thi khi không bố trí được ngân sách nhà nước cho dự án PPP.

- Cái bóng “tư nhân hóa” vẫn tồn tại, do nhận thức của xã hội vẫn chưa đầy đủ về PPP

dẫn đến sự khó chấp thuận trên giác độ chính trị.

- Trừ công đoạn thu gom chất thải rắn, vai trò của nhà đầu tư tư nhân có tiềm lực yếu vẫn có thể đảm nhận được, còn lại phần lớn các công đoạn xử lý chất thải rắn và toàn bộ hệ thống thu gom và xử lý nước thải đòi hỏi các nhà đầu tư có tiềm lực mạnh mới có thể tham gia thị trường được.

- Do có sự tham gia của nhà nước trong các dự án PPP nên vẫn tiềm ẩn nguy cơ tạo ra các hiện tượng “trục lợi” nhằm rút tiền của nhà nước.

Tuy nhiên, nhìn một cách tổng thể, các điểm yếu và thách thức trên có thể khắc phục được bằng việc đổi mới các giải pháp như minh bạch thông tin, minh bạch trong tuyển chọn dự án/nhà đầu tư, và tổ chức tốt các chương trình đào tạo, nâng cao năng lực cũng như nhận thức cho cán bộ chuyên trách, cho cộng đồng, và có kế hoạch kiểm tra, giám sát tốt.

Kết luận

Dịch vụ thu gom và xử lý chất thải sinh hoạt đô thị là loại dịch vụ công không thuần túy và không mang tính thị trường đầy đủ, cho nên nhà nước có nghĩa vụ trực tiếp cung ứng không vì mục tiêu lợi nhuận hoặc nhượng quyền cho khu vực ngoài nhà nước, nhưng nhà nước vẫn phải giữ quyền kiểm soát dịch vụ, người dân sẽ chia sẻ thêm trách nhiệm với nhà nước bằng khoản phí hợp lý.

Để tăng cường cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, một trong các ưu tiên của Việt Nam hiện nay là thực hiện theo hình thức PPP. Hệ thống văn bản pháp luật nước ta đã từng bước được hoàn thiện theo hướng bảo vệ nhà đầu tư, theo đó một hệ thống văn bản pháp luật được ban hành nhằm mở cửa thị trường thu gom và xử lý chất thải cho nhà đầu tư tư nhân và các điều kiện đảm bảo kèm theo cho thị

trường dịch vụ dịch vụ này phát triển theo hình thức PPP.

Với cơ chế PPP, nhà nước vẫn đảm bảo quyền sở hữu, quyền giám sát của mình, và vẫn đảm bảo thu hút nguồn vốn đầu tư, công nghệ và kinh nghiệm quản lý từ tư nhân. Nói cách khác, cơ chế cung ứng dịch vụ môi trường đô thị theo hình thức PPP sẽ giúp giải quyết các yếu điểm của độc quyền tư nhân (mất quyền sở hữu và kiểm soát của nhà nước) và nhà nước độc quyền cung ứng (kém hiệu quả và thiếu vốn nhà nước)/.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010), *Đề án triển khai đầu tư theo hình thức PPP tại Việt Nam*
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), *Tình hình thực hiện Chương trình PPP theo Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg*, Tài liệu phục vụ cuộc họp lần thứ 5 của Ban Chỉ đạo về PPP, ngày 23/5/2014, do Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải - Trưởng Ban Chỉ đạo chủ trì.
- Đinh Văn Ân, Nguyễn Thị Kim Dung, Lê Việt Thái, Trần Thị Hạnh, Lê Thanh Tùng, Trần Thị Thu Hương (2008), *Quan hệ đối tác công - tư (PPP) trong cung cấp một số loại dịch vụ công cơ bản: Kinh nghiệm quốc tế và ý nghĩa ứng dụng cho Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Hồ Công Hòa (2015), *Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác nhà nước và tư nhân trong các dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ.
- Lê Xuân Bá, Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Nguyễn Thị Tuệ Anh, Nguyễn Mạnh Hải, Đặng Thị Thu Hoài, Ngô Minh Tuấn (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới cơ chế tổ chức và quản lý của các tổ chức sự nghiệp công ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu đề tài cấp bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Nguyễn Hồng Tiên (2014), *Ngành cấp, thoát nước - đầu tư theo hình thức PPP: Những thách thức*, Báo cáo Tham luận trong hội thảo Tham gia của khu vực tư nhân vào ngành nước đô thị tại Việt Nam, ngày 14/3/2014, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tại Hà Nội
- Nguyễn Quang Vỹ (2012), *Một số mô hình cung ứng hàng hoá, dịch vụ công và kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam*, Viện Nghiên cứu Lập pháp, http://vnclp.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/KinhNghiemQT/View_Detail.aspx?ItemID=97, (3/10/2012).
- Phạm Sỹ Liêm (2010), *Tổng quan về xã hội hóa đầu tư phát triển dịch vụ công cộng tại các đô thị trên thế giới*, báo cáo chuyên đề của đề tài NCKH cấp nhà nước Tổ chức và các giải pháp phát triển không gian dịch vụ công cộng tại các đô thị Việt Nam trong tương quan vùng đô thị.
- Trần Hữu Quang (2009), “Một số quan niệm đương đại về xã hội dân sự”, *Tạp chí khoa học xã hội* (12), 136, tr. 13-35.
- Trần Ngọc Hiền (2012), “Xã hội hóa dịch vụ công: Quan điểm tiếp cận và kinh nghiệm từ một số nước”, *Tạp chí Công sản*, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2012/16559/Xa-hoi-hoa-dich-vu-cong-Quan-diem-tiep-can-va-kinh.aspx>, (18/6/2012).
- Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2013), *Phương thức đối tác công - tư (PPP): kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, NXB Trí Thức, Hà Nội.
- Viện Nghiên cứu phát triển TP. Hồ Chí Minh (2008), *Khảo sát chỉ số hài lòng của*

người dân về dịch vụ công năm 2008 tại thành phố Hồ Chí Minh.

- Vũ Văn TỰ (2013), “Cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách về xã hội hóa dịch vụ môi trường”, *Tạp chí Môi trường* (03/2013), tr. 28-29.

Tiếng nước ngoài

- ADB (2008), *Public - Private Partnership handbook*.
- FTA/NCPPP (2009), *PPPs and Use of Availability Payments*.
- Harris C. (2012), *Closing Financing Gaps in PPP Projects – New Approaches*, PPPs World Bank Institute.
- Herrala M., Pakkala P. and Nokkala M (2011), *SWOT Analyses Of Infrastructure Networks' Ownership And Governance Models*.
- Kappeler A. and N. Mathieu (2010), *Public Private Partnership in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*, Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank.
- Kim J., K. Kyuhyun, C. Hongkyou (2008), *Public-Private Partnerships in Infrastructure Sector in Korea*, The Use of PPI in Practice online, www.kapa21.or.kr/data/data_download.php?did=3346, (15/6/2011).
- Kumar G., L. Ira, and M. Yogita (2010), *Access to Finance in Output-Based Aid*, OBA Working Paper Series Paper, Paper No. 11, October 2010.
- Lal N.B. (2006), *Prospects and Constraints of Public Private Partnership for Urban Waste*

Management, Economic Policy Network, Policy Paper 15.

- Ministry of Municipal Affairs, British Columbia-Canada (1999), *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*.
- OECD (1999), *The Global Environmental Goods and Service Industry*.
- Pascual E.A. (2006), “Public-Private Partnerships: lessons from experience and what ADB can offer”, *Public-Private Partnerships Proceeding*, pp 22-27.
- Planning Commission, Government of India (2004), *Report of the PPP Sub-group on Social Sector*.
- Price Water House Coopers (2005), *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*.
- Suadiyeli M. (2010), *Recent trends in PPP contracts for water and waste water services*.
- Teisman, G.R. and E.H. Klijin (2002), “Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?”, *Public Administration Review* (62), Issue 2, pp. 197-205.
- The Water Partnership Council of the USA (2003), *Establishing Public - Private Partnerships for Water and Wastewater Systems: A Blueprint for Success*.
- UNESCAP (2011), *A Guidebook on Public Private Partnership in Infrastructure*.
- Virginia T. (2012), *Public-Private Partnership (PPP)*.