KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CHÍNH SÁCH HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN TƯ NHÂN CHO PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Phạm Thiên Hoàng*

Đào Xuân Tùng Anh**

Tóm tắt

Cơ sở hạ tầng đồng bộ, hiện đại đóng vai trò then chốt đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển của các quốc gia. Trong bối cảnh các nguồn lực từ ngân sách và tài trợ bên ngoài cho phát triển cơ sở hạ tầng của các quốc gia, đặc biệt là các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển, ngày càng có xu hướng thu hẹp, việc đẩy mạnh thu hút nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng là xu hướng tất yếu của nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Thực tiễn trên thế giới cho thấy, sự tham gia của khu vực tư nhân, đặc biệt là thông qua hợp tác công tư (PPP) mang lại lợi ích nhiều mặt cho cả phía tư nhân và Chính phủ. Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của Chi Lê, Hàn Quốc - các quốc gia khá thành công trong việc huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng. Bài học kinh nghiệm cho thấy vai trò đặc biệt quan trọng của một hệ thống pháp lý hoàn chỉnh, cơ chế bảo vệ nhà đầu tư, cũng như các công cụ khuyến khích hiệu quả. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam trong thu hút nguồn lực từ khu vực tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng thông qua hợp tác công tư.

Từ khóa: kinh nghiệm, chính sách, vốn tư nhân, cơ sở hạ tầng

1. Xu hướng phát triển của dòng vốn tư nhân tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng trên thế giới

Các quốc gia ngày càng có nhu cầu lớn trong việc huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng (CSHT). Nhu cầu cho đầu tư CSHT sẽ tăng nhanh hơn sản lượng, và do đó, là doanh thu thuế. Tại các quốc gia đang phát triển, tổng nhu cầu đầu tư cho hạ tầng trong giai đoạn 2008-2015 chiếm trung bình 6,6% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) (2,7% GDP cho đầu tư mới và 4,3% GDP cho bảo dưỡng, vận hành)[9]. Phát triển hạ tầng tại các quốc gia này, không chỉ nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng, mà còn nhằm giải quyết các vấn đề mới như biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh đặt ra nhu cầu lớn về phát triển CSHT. Theo báo cáo của G20, các quốc gia đang phát triển cần khoảng 1.000 tỷ USD mỗi năm đến năm 2020 nhằm phát triển hạ tầng đáp ứng nhu cầu tăng trưởng, theo kịp với đô thị hóa ngày càng nhanh chóng, và hội nhập quốc tế. Trong

* Phạm Thiên Hoàng, Ban Chính sách Đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

** Đào Xuân Tùng Anh, Ban Chính sách Đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

[9]PPIAF (2014).Institutional investment in infrastructure in emerging markets and developing economies. http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf

đó, một phần đáng kể nhu cầu đến từ các vấn đề mới, đạt từ 200-300 tỷ USD mỗi năm. Đánh giá chung, với cùng một dự án phát triển hạ tầng, khu vực tư nhân đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn khu vực nhà nước (thông qua cơ chế giám sát tài chính, hoạt động tương đối hiệu quả hơn so với khu vực công), và nâng cao giá trị thương mại của công trình thông qua việc khai thác tối ưu công trình.

Hộp 1: Vai trò của nguồn vốn tư nhân trong phát triển hạ tầng giao thông đường cao tốc tại Hàn Quốc và Chi Lê

Tại Hàn Quốc, Chính phủ đã thành lập Công ty đường cao tốc Hàn Quốc (KHC) để phát hành trái phiếu xây dựng đường cao tốc và ký hợp đồng vay vốn nước ngoài. Cùng với sự phát triển của thị trường trái phiếu dài hạn, các ngân hàng, tổ chức phi tài chính và các nhà đầu tư tư nhân có vai trò ngày càng tăng trong việc tài trợ vốn phát triển đường cao tốc tại Hàn Quốc. Trong giai đoạn từ 2000-2009, khoảng ¼ đường cao tốc tại Hàn Quốc được xây dựng bởi nguồn vốn tư nhân, chủ yếu theo 2 hình thức là BOT (Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao) và BLT (Xây dựng – Thuê dịch vụ - Chuyển giao). Nguồn vốn trong nước chiếm chủ yếu trong tổng vốn đầu tư cho đường cao tốc, chiếm khoảng 96% vào năm 2009, bao gồm vốn hỗ trợ từ khu vực nhà nước và phát hành trái phiếu (Swap tiền tệ và phát hành riêng lẻ). KHC phát hành trái phiếu kỳ hạn dài, tối đa lên tới 30 năm và lãi suất cao nhất đạt 8,6%/năm với trái phiếu phát hành trong nước (đến cuối năm 2009). Trái phiếu nước ngoài được phát hành từ cuối năm 2003. Đợt phát hành năm 2009 có lãi suất cao hơn 350-400 điểm cơ bản so với trái phiếu liên ngân hàng. Tuy nhiên, so với trái phiếu phát hành trong nước, trái phiếu phát hành ngoài nước vẫn có kỳ hạn ngắn hơn (tối đa 10 năm) và lãi suất thấp hơn (cao nhất đạt 5%/năm).

Tại Chi Lê, Chi Lê thực hiện tư nhân hóa từ đầu những năm 1990, tập trung vào tuyến đường chính nối miền Bắc và miền Nam đất nước (Route 5) và các tuyến đường ngang nối với các tỉnh lân cận. Các dự án hạ tầng đường cao tốc được thực hiện theo hình thức BOT, với thời gian từ 20-30 năm. Các dự án PPP của Chi Lê đã thu hút được lượng lớn vốn FDI. Route 5 được xây dựng từ những năm 1990 đã thu hút được khoảng 250 triệu USD vốn FDI từ các công ty Mexico và Tây Ban Nha. Thị trường trái phiếu là kênh tài trợ vốn chủ yếu cho các dự án hạ tầng giao thông ở Chi Lê. Năm 2008, quy mô thị trường trái phiếu doanh nghiệp đạt 19,4 tỷ USD (11,4% GDP). Trong đó, trái phiếu hạ tầng của các dự án PPP chiếm 20% quy mô thị trường, chủ yếu được nắm giữ bởi các quỹ hưu trí và công ty bảo hiểm (trên 90%). Trái phiếu hạ tầng tại Chi Lê có kỳ hạn dài, bình quân đạt 21 năm, rủi ro thấp do được đảm bảo bởi chính phủ. Lãi suất của trái phiếu hạ tầng tương đối thấp so với các loại trái phiếu khác, và chênh lệch không đáng kể so với trái phiếu Chính phủ. Trái phiếu hạ tầng chủ yếu được giao dịch trên thị trường sơ cấp, giao dịch trên thị trường thứ cấp không đáng kể.

Nguồn: IMF (2011). Financing Infrastructure in India: Macroeconomic Lessons and Emerging Markets Case Studies. IMF working paper WP/11/181. August 2011.

Việc huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển CSHT cần có vai trò hỗ trợ từ phía khu vực nhà nước, đặc biệt trong các dự án cơ sở hạ tầng có nhu cầu vốn lớn, khả năng thu hồi vốn chậm như các dự án giao thông. Nghiên cứu của Mona về đầu tư tư nhân tại 85 quốc gia trong lĩnh vực giao thông vận tải từ năm 1993 đến 2003, sử dụng số liệu của WB cho thấy, không một chính phủ/đối tác tư nhân nào có đủ nguồn lực để độc lập cung cấp

CSHT giao thông và chịu đựng mọi rủi ro. Cần có sự kết hợp của 2 động lực: (i) Khu vực tư nhân tìm kiếm lợi nhuận; (ii) Chính phủ tìm kiếm hiệu quả và tiết kiệm.[10]

Trong số các phương thức huy động vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng, phương thức Hợp tác công tư (PPP) được đánh giá là phương thức hiệu quả nhất. Theo ADB[11], PPP đặc biệt phù hợp tại các quốc gia đang phát triển do các nguyên nhân chủ yếu sau: (i) Khoảng cách lớn giữa nhu cầu đầu tư hạ tầng và khả năng đáp ứng của Chính phủ; (ii) Huy động vốn cho phát triển hạ tầng mà không làm tăng nợ công; (iii) Cải thiện hiệu quả đầu tư nhờ tận dụng hiệu quả của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, PPP cũng có những hạn chế nhất định, bao gồm: (1) Chính phủ có thể nhận rủi ro tài chính quá mức khi các cam kết tài chính của khu vực công không rõ ràng; (2) Sự chuyển giao rủi ro không hiệu quả và nợ công tiềm ẩn có thể dẫn tới nợ công tiềm tàng quá lớn và chính phủ phải đối mặt với những khoản thanh toán lớn không mong đợi; (3) Thu hút các nhà cung cấp dịch vụ cạnh tranh nhất và đạt được lợi ích từ cạnh tranh có thể không đúng đối với trường hợp của PPP.[12]

Các nhân tố chính tác động đến sự thành công của một dự án PPP, gồm: (1) Vai trò của Chính phủ trong việc tạo dựng môi trường đầu tư hấp dẫn, xây dựng khung pháp lý đầy đủ cho PPP, thiết lập cơ quan giám sát và hợp tác, và tham gia vào dự án; (2) Lựa chọn đối tác tư nhân trên cơ sở phương pháp đánh giá, lựa chọn nhà đầu tư có năng lực; (3) Phân bố rủi ro của dự án, bao gồm rủi ro tiền tệ, rủi ro xây dựng, rủi ro tài chính, rủi ro chính sách và pháp luật; (4) Cấu trúc tài trợ của dự án PPP, bao gồm vốn mồi (vốn ban đầu của Chính phủ), vốn chủ sở hữu và nợ.[13]

2. Kinh nghiệm của các quốc gia trong huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng

2.1. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc là một trong những nước đầu tiên ở châu Á về việc đẩy mạnh thực hiện PPP, với việc ban hành Đạo luật Thúc đẩy đầu tư vốn tư nhân toàn xã hội năm 1994. Tuy nhiên, PPP chỉ thực sự phát triển mạnh mẽ từ năm 1998 với việc ban hành Đạo luật PPP trong lĩnh vực CSHT (PPI), quy định tương đối đầy đủ và chi tiết về PPP: hình thức hợp đồng, thủ tục đấu thầu, lập kế hoạch PPP, quyết định NSNN cho PPP, thực hiện PFS, quy định cách thức quản lý, xác định hệ thống hỗ trợ tài chính và xử lý rủi ro như: Quỹ bảo lãnh tín dụng cho CSHT, Quỹ công trình CSHT, và thiết lập Trung tâm về PPP.

Các thành tựu trong việc xây dựng hệ thống khuyến khích và quản lý các dự án PPP ở Hàn Quốc trong lĩnh vực hạ tầng bao gồm:

Một là, xây dựng hệ thống quy định, chiến lược, kế hoạch PPP khá hoàn chỉnh. Các văn bản quy định về PPP bao gồm: Đạo luật về PPP trong lĩnh vực CSHT (gọi tắt là Đạo luật về PPP), Nghị định hướng dẫn thi hành Đạo luật về PPP, Chiến lược cơ bản về PPP trong lĩnh vực CSHT (gọi tắt là Chiến lược cơ bản về PPP), và Hướng dẫn thực hiện dự án PPP. Đạo luật về PPP và Nghị định hướng dẫn thi hành là nội dung chính trong khung pháp lý về PPP, xác định các loại CSHT đầu tư theo hình

[10] PGS.TS. Ngô Ngọc Thắng, PGS.TS. Hoàng Văn Hoan, Tổng quan về hợp tác công- tư. Hợp tác công tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015

[11] ADB (2007).Public- Private Partnership Handbook.http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf

[12] Phí Vĩnh Tường (chủ biên) và các cộng sự (2015). Phát triển hạ tầng giao thông: kinh nghiệm quốc tế và giải pháp cho Việt Nam (sách chuyên khảo).

[13] PGS.TS. Ngô Ngọc Thắng, PGS.TS. Hoàng Văn Hoan, Tổng quan về hợp tác công- tư. Hợp tác công tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.Nxb.Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.

thức PPP, thủ tục và quy trình đấu thầu, vai trò và trách nhiệm của Nhà nước và tư nhân, và các chính sách hỗ trợ.

Chiến lược cơ bản về PPP cung cấp các định hướng chính sách cho từng loại CSHT, thủ tục thực hiện dự án, tài chính và các khoản trợ cấp, và hướng dẫn hồ sơ thực hiện. Hướng dẫn thực hiện dự án hướng dẫn chi tiết việc thực hiện dự án, ví dụ cung cấp hướng dẫn về đánh giá VFM[14], chuẩn bị Yêu cầu đề xuất (RFP), đánh giá hồ sơ dự thầu, thỏa thuận nhượng quyền tiêu chuẩn, tái cấp vốn...

Hai là, tổ chức và chất lượng bộ máy quản lý PPP có chức năng rõ ràng, phối hợp đồng bộ, và hoạt động chuyên nghiệp. Ủy ban Giám sát các dự ấn PPP là cơ quan quản lý chung đối với các dự án PPP, từ việc soạn thảo chính sách, xây dựng kế hoạch PPP, đến chỉ định nhà đầu tư tư nhân, đánh giá tổng thể các vấn đề bên trong dự án. Thành viên của Ủy ban gồm Bộ trưởng MOSF, Thứ trưởng các bộ liên quan và tối đa 8 thành viên từ khu vực tư nhân. Ủy ban tư vấn PPP, trực thuộc Ủy ban giám sát có chức năng tư vấn chuyên môn, kỹ thuật. Trung tâm Quản lý đầu tư CSHT nhà nước và tư nhân (PIMAC) có vai trò như một đơn vị liên ngành trong lập kế hoạch quốc gia, đánh giá dự án, hỗ trợ quản lý và nghiên cứu chính sách về PPP. PIMAC là cơ quan đầu mối tham vấn về PPP trong lĩnh vực CSHT, có vai trò đáng kể trong việc hoàn thiện cơ chế chính sách, hệ thống pháp luật về PPP, cũng như thực hiện đánh giá hiệu quả đầu tư của các dự án.

Ba là, có cơ chế khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đề xuất dự án PPP. Khu vực tư nhân có thể đề xuất lên cơ quan có thẩm quyền thực hiện một dự án theo hình thức PPP nếu đánh giá dự án đó có tiềm năng. Trên cơ sở xem xét đề xuất ban đầu, một tỷ lệ điểm thưởng có thể được trao cho người đề xuất ban đầu, không lớn hơn 10% tổng điểm đánh giá VFM của dự án. Người đề xuất ban đầu có thể thay đổi đề xuất của mình, tuy nhiên, mức điểm thưởng tối đa chỉ còn 5% tổng giá trị điểm theo VFM. PIMAC, trong phạm vi chức năng của mình, công bố thong tin trong và ngoài nước về dự án PPP thông qua việc tư vấn đầu tư, kêu gọi đầu tư nước ngoài, tổ chức thuyết trình dự án...

Bốn là, có cơ chế và quy trình thẩm định, lựa chọn dự án PPP độc lập, hiệu quả. Đối với các dự án được đề xuất bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cơ quan có thẩm quyền đề xuất thực hiện dự án với quy mô vốn trên 50 tỷ KRW, trong đó phần tài trợ của Trung ương từ 30 tỷ KRW trở lên theo hình thức PPP, phải nộp Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi lên MOSF để đánh giá. PIMAC sẽ thực hiện đánh giá Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và đưa ra các khuyến nghị của mình. Sau khi được thông qua, cơ quan có thẩm quyền tự lập báo cáo khả thi, bao gồm cả đánh giá VFM. Với dự án có quy mô vốn dưới 200 tỷ KRW, cơ quan có thẩm quyền tự quyết định có thực hiện theo hình thức PPP hay không. Với dự án có quy mô vốn từ 200 tỷ KRW trở lên, báo cáo khả thi và thiết kế cơ sở phải được đánh giá bởi PIMAC. Sau đó, hồ sơ dự án, cùng với các đánh giá của PIMAC sẽ được trình ra Ủy ban giám sát các dự án PPP để được thông qua.

Đối với các dự án do tư nhân đề xuất, nếu cơ quan có thẩm quyền xét thấy dự án phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP, cơ quan này sẽ đề xuất lên PIMAC xem xét chi tiết đề xuất dự án trước khi quyết định thực hiện dự

[14]Value for money (VFM) là một chỉ số so sánh chi phí cho một dự án dịch vụ công thông qua mô hình PPP với chi phí nếu thực hiện dự án theo phương thức truyền thống (tức là đầu tư công toàn bộ dự án). Nguồn: Nguyễn Minh Hằng (2015). Chỉ số VFM - Tiêu chí đánh giá một dự án PPP. http://muasamcong.vn/danh-muc-tin/detail/chi-so-vfm-tieu-chi-danh-gia-mot-du-an-ppp

án theo hình thức PPP. Sau đó, PIMAC sẽ thực hiện nghiên cứu khả thi và đánh giá VFM và đưa ra khuyến nghị với cơ quan có thẩm quyền và MOSF. Xem xét các khuyến nghị của PIMAC, cơ quan có thẩm quyền thông báo cho người đề xuất dự án quyết định thực hiện dự án theo hình thức PPP, và công khai đề cương đề xuất qua Công báo, các tờ báo hàng ngày, website của cơ quan có thẩm quyền và của PIMAC. Trường hợp dự án có quy mô vốn trên 200 tỷ KRW, phải được trình ra Ủy ban Giám sát các dự án PPP để được thông qua.

Năm là, phát triển đa dạng các công cụ hỗ trợ, khuyến khích sự tham gia của tư nhân trong các dự án PPP. Các công cụ bao gồm:

(1) Hỗ trợ tài chính của Chính phủ thông qua trợ giá xây dựng hoặc các khoản vay dài hạn nếu điều đó là cần thiết để duy trì mức phí sử dụng phù hợp.

(2) Hỗ trợ về đất đai: đảm bảo quyền sử dụng đất và các tài sản khác trong quá trình thực hiện dự án PPP. Cơ quan có thẩm quyền có thể hỗ trợ thực hiện việc đền bù, giải phóng mặt bằng thực hiện dự án. Ngoài ra, có thẩm quyền có thể cho phép nhà đầu tư tư nhân sử dụng và hưởng lợi từ các tài sản công và thuộc sở hữu nhà nước trong khu vực chuẩn bị được bố trí cho dự án mà không cần xem xét.

(3) Hỗ trợ về thuế và phí: Nhà nước có thể miễn một phần hoặc toàn bộ phí, chi phí như: phí bảo tồn đất nông nghiệp, chi phí phát triển rừng thay thế, thuế doanh nghiệp...

(4) Bồi thường chi phí chuẩn bị đề xuất: cơ quan có thẩm quyền đền bù cho các nhà thầu không thành công chi phí phát sinh từ việc chuẩn bị, đánh giá các kế hoạch thực hiện dự án PPP, cũng như đề xuất nâng cao hiệu quả thực hiện dự án.

(5) Bảo lãnh doanh thu tối thiểu: từ năm 2009, bảo lãnh doanh thu tối thiểu không được áp dụng với các dự án PPP mới, nhưng vẫn được duy trì với các dự án đã có thỏa thuận nhượng quyền trước đó.

(6) Cơ chế chia sẻ rủi ro: Chính phủ sẽ trả số tiền thiếu hụt khi doanh thu hoạt động thực tế thấp hơn mức doanh thu chia sẻ rủi ro (risk- sharing revenue).[15] Chia sẻ rủi ro theo nguyên tắc: rủi ro của Chính phủ do Chính phủ chịu, rủi ro do tư nhân do tư nhân chịu, và rủi ro được bảo hiểm do bảo hiểm chịu. Trong trường hợp bất khả kháng và không thuộc phạm vi bảo hiểm, Chính phủ chịu 80% chi phí cho các dự án phi chính trị, và 90% chi phí cho các dự án mang tính chính trị.

(7) Bảo lãnh tín dụng và lựa chọn mua lại dự án CSHT: thông qua Quỹ Bảo lãnh tín dụng hạ tầng (ICGF), Chính phủ bảo lãnh tín dụng nhằm đảm bảo nghĩa vụ trả nợ cho nhà đầu tư. Việc mua lại có thể được thực hiện trong trường hợp bất khả kháng và các sự kiện đặc biệt.

Hoạt động đấu thầu là công khai. Các điều kiện về nhà thầu (năng lực thực hiện, hình thức công ty, tỷ lệ vốn góp của các nhà đầu tư vào dự án...) được cơ quan có thẩm quyền quy định khi xây dựng và công bố quy hoạch tổng thể của dự án PPP. Đối với các dự án do tư nhân đề xuất, chủ thể đề xuất có thể là doanh nghiệp trong nước, nước ngoài, hay các công

[15] Đây là cơ chế chia sẻ rủi ro mới, thay cho cơ chế đảm bảo doanh thu tối thiểu trước 2009. Doanh thu chia sẻ rủi ro là chi phí cơ sở của dự án, tức là các khoản chi phí đầu tư của tư nhân tính theo lãi suất trái phiếu chính phủ. Trợ cấp chỉ được đưa ra khi doanh thu thực tế lớn hơn 50% của doanh thu chia sẻ rủi ro, và được hoàn trả khi doanh thu thực tế cao hơn doanh thu chia sẻ rủi ro. Cơ chế này chỉ áp dụng với các dự án do chính phủ đề xuất có lợi ích công cộng quan trọng.

ty cổ phần nhà nước, và được hưởng các ưu đãi, khuyến khích như nhau.[16]

2.2. Kinh nghiệm của Chi Lê

Khung pháp lý cho chương trình PPP là Luật Nhượng quyền, ban hành theo Nghị định đặc biệt số 164 năm 1991 và được sửa đổi trong các năm 1993, 1996 và gần nhất là năm 2010. Luật Nhượng quyền thiết lập các tiêu chuẩn chung cho việc xây dựng, vận hành và bảo trì các công trình công cộng, cũng như đấu thầu các hợp đồng công trình công cộng. Luật Nhượng quyền bao gồm các nội dung: đề xuất tư nhân, yêu cầu đấu thầu, điều chỉnh hợp đồng và đền bù kinh tế (cho việc thay đổi hoặc mở rộng dự án), cơ chế giải quyết tranh chấp, quyền và nghĩa vụ của người được chuyển nhượng và các cam kết của việc chuyển nhượng. Luật Nhượng quyền đã hình thành một hệ thống đấu thầu cạnh tranh trên cơ chế mềm dẻo đối với việc trao nhượng quyền, xác lập quyền và nghĩa vụ lẫn nhau giữa nhà nước và tư nhân, thiết lập các cơ chế giải quyết xung đột, cũng như các công cụ khuyến khích sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân.[17]

Bộ Công trình công cộng và Bộ Tài chính là hai cơ quan Chính phủ chủ chốt trong chương trình PPP. Bộ Công trình công cộng là cơ quan chủ trì thực hiện chương trình PPP, được toàn quyền giao toàn bộ hoặc một phần chức năng của mình thông qua hệ thống đấu thầu cạnh tranh và cấp nhượng quyền cho các công trình cụ thể. Cơ quan nhượng quyền thuộc Bộ Công trình công cộng là cơ quan chịu trách nhiệm thiết kế và thực hiện quy trình đấu thầu để trao nhượng quyền, giám sát chương trình PPP, cũng như xây dựng chiến lược cho chương trình và đề xuất các chiến lược lớn như lựa chọn dự án hay trao thầu. Bộ Tài chính tham gia vào quá trình đấu thầu, nhằm đảm bảo những thiết kế của một hợp đồng nhượng quyền nhất quán với các chính sách kinh tế và thực tiễn ngân sách của Chi Lê. Các dự án đầu tư theo chương trình PPP phải có sự phê duyệt của cả Bộ Công trình công cộng và Bộ Tài chính.

Sau khi nhượng quyền, người được nhượng quyền chịu mọi rủi ro liên quan đến dự án, vượt quá mức đảm bảo doanh thu tối thiểu của dự án, bao gồm cả việc chi tiêu vượt quá ngân sách và bất khả kháng. Bộ Công trình công cộng được quyền thay đổi các điều khoản của hợp đồng khi xét thấy việc thay đổi này là vì lợi ích lớn hơn cho cộng đồng, và buộc người được nhượng quyền phải tuân thủ. Các đối tác tư nhân được bồi thường cho những thay đổi này, và Luật Nhượng quyền cũng quy định cơ chế hình thành ủy ban hòa giải trong trường hợp có sự bất đồng giữa hai bên.

Các công cụ hỗ trợ của Chính phủ trong dự án PPP[18] gồm:

- Đảm bảo doanh thu tối thiểu và chia sẻ doanh thu. Mức đảm bảo doanh thu tối thiểu có thể lên tới 70% chi phí hoạt động và vốn, bao gồm cả chi phí bảo trì dự kiến. Lợi nhuận trên 15% sẽ được chia sẻ với chính phủ.

- Bảo hiểm rủi ro tỷ giá với mức thay đổi tỷ giá trên 10%

- Cơ chế phân phối thu nhập, đảm bảo nhà đầu tư tư nhân được hưởng mức thu nhập ổn định để thực hiện thêm công việc bổ sung thay mặt nhà nước

[16]APEC (2015).Guidebook on PPP Frameworks in APEC region.http://aprcenter.ru/Guidebook_July2015.pdf

[17] Andrew Hill (2011). Foreign Infrastructure Investment in Chi Lê: The Success of Public–Private Partnerships through Concessions Contracts. Northwestern Journal of International Law & Business, Vo.21 Issue 1.

[18]APEC (2015).Guidebook on PPP Frameworks in APEC region.http://aprcenter.ru/Guidebook_July2015.pdf

- Cơ chế đảm bảo giá trị hiện tại của doanh thu thông qua việc điều chỉnh giá trị hợp đồng hàng năm theo lạm phát.

- Quyền cầm cố đặc biệt, cho phép nhà đầu tư sử dụng các công trình công cộng như những tài sản đảm bảo cho quá trình nhượng quyền.

- Bảo lãnh trái phiếu cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện cho sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp tài chính dài hạn cho dự án

- Hoàn trả một phần chi phí nghiên cứu trong các đề xuất tư nhân

- Hỗ trợ thu hồi đất và giải phóng mặt bằng thực hiện dự án. Việc thu hồi và giải phóng mặt bằng có thể được Chính phủ thực hiện trước khi thực hiện dự án hoặc theo đề xuất của nhà đầu tư.

Luật Nhượng quyền sửa đổi năm 2010 củng cố các quy định về minh bạch và công khai trong quá trình đấu thầu; sửa đổi cơ chế hòa giải và giải quyết tranh chấp, theo hướng tạo ra các công cụ kỹ thuật độc lập cho điều tra và giải quyết tranh chấp; cải thiện quy trình thu phí để giảm mức nợ phí. Tất cả các dự án PPP đều được đấu thầu quốc tế công khai. Các chủ thể tham gia đấu thầu là các pháp nhân được hình thành theo luật Chi Lê và luật nước ngoài.[19]

3. Một số bài học và hàm ý chính sách cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của Chi Lê và Hàn Quốc trong huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng, có thể rút ra bốn bài học và hàm ý chính sách căn bản mà Việt Nam có thể tham khảo để thúc đẩy huy động nguồn lực tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng thông qua hợp tác công tư, bao gồm:

Một là, hệ thống chính sách hoàn chỉnh, ổn định là nhân tố then chốt trong huy động năng lực tài chính từ khu vực tư nhân. Một điều cần hết sức lưu ý là mô hình PPP nếu không được thiết kế chặt chẽ, gắn kết trong một môi trường thể chế tốt thì rất dễ gây ra nhiều trục trặc và hệ lụy, bất lợi cho quá trình phát triển. Các quốc gia thành công trong việc đầu tư theo hình thức PPP, như Hàn Quốc và Chi Lê, đều có một hệ thống chính sách về PPP tương đối hoàn chỉnh và ổn định. Đạo luật là văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh về PPP, là sự bảo đảm các quyền và lợi ích của khu vực tư nhân có tính pháp lý cao nhất, tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư. Bên cạnh đạo luật về PPP, hệ thống pháp luật về đầu tư hoàn thiện cũng là nhân tố đảm bảo cho thu hút khu vực tư nhân theo hình thức PPP. Ví dụ, tại Chi Lê, pháp luật về đầu tư nước ngoài góp phần đáng kể trong việc thu hút đầu tư nước ngoài vào các dự án CSHT. Việt Nam cần chú trọng tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư và ưu đãi đầu tư đầu tư, chú trọng chính sách về phí sử dụng kết cấu hạ tầng, giá dịch vụ, bảo lãnh đầu tư, trưng mua tài sản kết cấu hạ tầng, ưu đãi thuế, phí, đất đai; đẩy mạnh chuyển nhượng, cho thuê khai thác kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng, thí điểm và xây dựng hướng dẫn về mô hình chuyển nhượng và xã hội hóa đầu tư các công trình hạ tầng; tháo gỡ các nút thắt đối với huy động vốn từ nguồn tín dụng trong nước, đồng thời tăng cường huy động tín dụng nước ngoài cho các dự án kết cấu hạ tầng quy mô lớn. Bên cạnh đó cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hành lang pháp lý thúc đẩy các hình thức chứng khoán hóa, tập trung xây dựng thị trường trái phiếu doanh nghiệp, trái phiếu công trình để hỗ trợ khu vực tư nhân thu hút vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng

[19] Andrew Hill (2011). Foreign Infrastructure Investment in Chi Lê: The Success of Public–Private Partnerships through Concessions Contracts. Northwestern Journal of International Law & Business, Vo.21 Issue 1.

Hai là, xây dựng cơ chế ràng buộc trách nhiệm, phân chia rủi ro và giải quyết tranh chấp rõ ràng giữa nhà nước và tư nhân trong các dự án PPP, cả các vấn đề liên quan đến chính sách giá, phí sử dụng công trình hạ tầng. Tại Chi Lê và Hàn Quốc, việc phân chia rủi ro và giải quyết tranh chấp được quy định rõ trong hợp đồng. Cơ chế giải quyết tranh chấp phải đảm bảo tính công bằng, độc lập và minh bạch. Nếu thiếu những ràng buộc và phân định trách nhiệm rõ ràng dễ dẫn đến lạm quyền, cấu kết giữa tư nhân và cơ quan quản lý nhà nước, gây thất thoát, lãng phí lớn. Thực tiễn thực hiện PPP ở nhiều quốc gia cho thấy, trong không ít trường hợp, các dự án PPP lại vô hình chung trở thành các công trình chỉ định thầu với nhiều điều kiện ưu đãi cho nhà thầu. Hệ quả của tình trạng này là làm đội vốn đầu tư lên nhiều lần, và nền kinh tế phải gánh chịu hậu quả, làm tăng nợ công, thậm chí gây ra những bức xúc, bất ổn trong dân chúng. Từ kinh nghiệm quốc tế cho thấy Việt Nam cần nghiên cứu đổi mới chính sách giá, phí phù hợp với cơ chế thị trường, tạo thuận lợi và chia sẻ rủi ro với nhà đầu tư. Quá trình điều chỉnh phí sử dụng hạ tầng cần được nghiên cứu tỉ mỉ và có lộ trình cụ thể. Điều chỉnh mức phí phù hợp với các biến động của thị trường theo lạm phát, CPI, các chỉ số kinh tế khác. Mức phí có thể xem xét thiết lập cho từng dự án dựa trên một số yếu tố như mức độ phát triển khu vực, tiềm năng tăng trưởng kinh tế, thu nhập người sử dụng có thể chi trả, chi phí tài trợ dự án.

Ba là, có các chính sách thu hút, khuyến khích và hỗ trợ khu vực tư nhân mang tính đột phá và hiệu quả. Các chính sách hỗ trợ chính có thể bao gồm: hỗ trợ về tài chính thực hiện dự án, hỗ trợ về đất đai, hỗ trợ về thuế và phí, bồi thường chi phí chuẩn bị đề xuất, bảo lãnh tín dụng, cơ chế mua lại, đảm bảo doanh thu tối thiểu (doanh thu chia sẻ rủi ro), bảo đảm về tỷ giá, cho phép nhượng quyền dự án CSHT... Có chính sách khuyến khích tư nhân xây dựng các đề xuất thực hiện dự án CSHT theo hình thức PPP. Theo đó, Việt Nam cần thúc đẩy tháo gỡ những rào cản để đẩy mạnh thu hút nguồn vốn tư nhân nước ngoài thông qua các hoạt động xúc tiến đầu tư, chính sách rõ ràng hấp dẫn và quỹ đất sạch... có các cơ chế chính sách đột phá và cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư. Trước mắt, Việt Nam có thể nghiên cứu triển khai các hình thức hỗ trợ tài chính gián tiếp cho nhà đầu tư như: (i) bảo lãnh doanh thu tối thiểu (đối với các dự án rủi ro cao); và (ii) bảo lãnh rủi ro tỉ giá hối đoái, bảo lãnh chuyển đổi ngoại tệ đối với các dự án PPP để có thể thu hút các nhà đầu tư và ngân hàng nước ngoài.

Bốn là, có cơ chế đánh giá, lựa chọn dự án PPP hiệu quả, đảm bảo công khai, minh bạch. PPP, nếu không được lựa chọn kỹ lưỡng, là nguồn nợ tiềm tàng của Nhà nước. Tại Hàn Quốc, các mức độ đánh giá được thực hiện theo quy mô dự án. PIMAC (MOSF) là cơ quan đầu mối quản lý đầu tư PPP tại Hàn Quốc. VFM là công cụ đánh giá các dự án PPP. Đây là công cụ được sử dụng phổ biến trên thế giới. Tại Chi Lê, lựa chọn dự án PPP phải có sự chấp thuận của cả Bộ Công trình công cộng và Bộ Tài chính. Quy trình lựa chọn nhà thầu đảm bảo công khai, minh bạch. Đấu thầu các dự án PPP là đấu thầu rộng rãi. Tại Chi Lê, các dự án PPP đều được đấu thầu quốc tế công khai. Một trong những sửa đổi quan trọng của Luật Nhượng quyền năm 2010 của Chi Lê là làm rõ thêm sự minh bạch, công khai trong hoạt động đấu thầu các dự án PPP. Tại Hàn Quốc, cơ quan có thẩm quyền công khai về điều kiện nhà thầu tham gia. Các thành phần kinh tế bình đẳng trong việc đề xuất dự

án thực hiện theo hình thức PPP. Cơ quan có thẩm quyền quyết định dự án PPP chịu trách nhiệm công khai thông tin về dự án PPP.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- ADB (2007). Public- Private Partnership Handbook. http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf
- Andrew Hill (2011). Foreign Infrastructure Investment in Chi Lê: The Success of Public–Private Partnerships through Concessions Contracts. Northwestern Journal of International Law & Business, Vo.21 Issue 1.
- APEC (2015).Guidebook on PPP Frameworks in APEC region. http://aprcenter.ru/Guidebook_July2015.pdf
- G20 (2013). Demand for Long-Term Financing of Infrastructure. http://www.g20india.gov.in/pdfs/7a_Demand_for_Long-Term_Financing_of_Infrastructure_FINAL.pdf. Issues Note (No. 7) for Consideration by G20
- IMF (2011). Financing Infrastructure in India: Macroeconomic Lessons and Emerging Markets Case Studies. IMF working paper WP/11/181. August 2011
- Nguyễn Minh Hằng (2015). Chỉ số VFM - Tiêu chí đánh giá một dự án PPP. http://muasamcong.vn/danh-muc-tin/detail/chi-so-vfm-tieu-chi-danh-gia-mot-du-an-ppp
- PGS.TS. Ngô Ngọc Thắng, PGS.TS. Hoàng Văn Hoan, Tổng quan về hợp tác công- tư. Hợp tác công tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.Nxb.Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
- Phí Vĩnh Tường (chủ biên) và các cộng sự (2015). Phát triển hạ tầng giao thông: kinh nghiệm quốc tế và giải pháp cho Việt Nam (sách chuyên khảo).

PPIAF (2014).Institutional investment in infrastructure in emerging markets and developing economies. http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf