

Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về chính sách thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo hình thức hợp tác công - tư

■ **ThS. PHAM ANH TUẤN**

Trường Đại học Giao thông vận tải

TÓM TẮT: Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm về chính sách thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư dự án theo hình thức hợp tác công - tư (PPP) trong phát triển cơ sở hạ tầng của một số nước trên thế giới nhằm rút ra các bài học kinh nghiệm áp dụng cho Việt Nam.

TỪ KHÓA: Hợp tác công - tư (PPP), chính sách, kinh tế tư nhân, cơ sở hạ tầng.

ABSTRACT: Analyzing and researching policies from developed countries to attract private enterprises joining public - private partnership (PPP) investments, aiming at developing infrastructure in Vietnam.

KEYWORDS: Public - private partnership (PPP), policy, private economic, infrastructure.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hiện nay, nhu cầu về vốn để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của nước ta rất lớn, trong khi các nguồn vốn từ ngân sách, ODA... hạn chế thì việc xã hội hóa là hết sức quan trọng, trong đó PPP (public - private partnership) đang được kỳ vọng là cứu cánh để tăng nguồn lực và vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, để thu hút được khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP cần phải triển khai đồng bộ nhiều giải pháp trong đó hoàn thiện cơ chế chính sách ưu đãi của nhà nước là một trong những giải pháp quan trọng. Để thực hiện được giải pháp này, cần nghiên cứu những kinh nghiệm của các nước trên thế giới để có thể lựa chọn bài học phù hợp cho Việt Nam.

2. NỘI DUNG

2.1. Cơ chế chính sách ưu đãi đầu tư các dự án PPP của các nước

Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ, đầu tư theo hình thức đối tác công - tư

(PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.

Khi tham gia đầu tư dự án PPP, nhà đầu tư tư nhân nào cũng đều quan tâm đến lợi ích mà việc đầu tư đem lại. Bởi vậy, trong quá trình xây dựng chính sách thu hút đầu tư các dự án PPP, chính phủ các nước rất chú ý đến hình thành cơ chế hỗ trợ đủ sức hấp dẫn để thu hút tư nhân tham gia. Sự hỗ trợ, ưu đãi của nhà nước được thực hiện dưới dạng trực tiếp và gián tiếp, bao gồm các biện pháp sau:

* *Về hạ tầng, đất đai:* Hỗ trợ giải phóng mặt bằng, góp đất như nhà nước đảm nhận trách nhiệm bồi thường giải phóng mặt bằng (Hàn Quốc), hỗ trợ nhà đầu tư trong việc cấp giấy phép sử dụng đất hoặc thuê đất, xây dựng các công trình thiết yếu phục vụ dự án...

* *Các ưu đãi về tài chính*

- Về vốn, huy động vốn, lãi suất vay vốn: Hình thành và phát triển thị trường vốn cho các dự án PPP. Lập quỹ kết cấu hạ tầng nhằm chuyển rủi ro cho khu vực tư nhân là bên có khả năng và được trang bị tốt hơn để giải quyết các rủi ro trong quá trình đầu tư, lập quỹ phòng hộ, quỹ quay vòng các dự án, hỗ trợ tín dụng cho các dự án PPP, kéo dài thời gian cho tư nhân vay từ 7 năm lên 20 năm phù hợp với vòng đời cả các dự án (Philippines); phát triển nhiều sản phẩm đầu tư như ký quỹ ngân hàng, niên yết chứng khoán, huy động vốn cổ phần (Singapore); phát hành trái phiếu quốc tế và trong nước và thông qua thị trường trái phiếu dài hạn (Trung Quốc, Nhật Bản); cho các nhà đầu tư tư nhân vay vốn bằng thế chấp vật chất với loại vốn vô hình như quyền sở hữu công nghiệp và bản quyền sở hữu sáng chế phát minh đối với nhà đầu tư tư nhân làm ăn có hiệu quả (Trung Quốc).

- Hỗ trợ nhà đầu tư tư nhân khi có rủi ro về tỷ giá hối đoái: Nhà nước sẽ bù đắp các khoản lỗ do thay đổi tỷ giá hối đoái. Mức bù lỗ này sẽ khác nhau đối với từng dự án cụ thể. Thí dụ, trong một dự án PPP ở Hàn Quốc, nhà nước sẽ chấp nhận bù lỗ nếu biến động tỷ giá lớn hơn 22%.

- Nhà nước bảo lãnh về doanh thu: Nhà nước có thể xem xét cụ thể từng dự án để có thể bảo lãnh doanh thu tối thiểu cho nhà đầu tư tư nhân. Bảo lãnh của nhà nước có thể lên đến 90% doanh thu hoạt động. Thí dụ, một dự án PPP ở Hàn Quốc, trong 15 năm đầu tiên nhà nước bảo lãnh cho nhà đầu tư khi doanh thu thấp hơn 80% doanh thu dự kiến, nếu doanh thu lớn hơn 120% thì nhà đầu tư phải nộp ngân sách phần chênh lệch.

- Nhà nước cũng có thể trợ cấp cho các ngành dịch vụ công ích do khu vực tư nhân điều hành thông qua các khoản tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật hoặc miễn trừ thuế. Các khoản tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức, chẳng hạn như quyền khai thác tài nguyên, nếu như quyền này phải chịu một số hình thức về chế độ tính phí, hoặc ưu đãi về đất đai. Miễn trừ thuế thường được áp dụng đối với các ngành dịch vụ công ích do nhà nước điều hành và việc miễn trừ thuế này có thể được áp dụng khi ngành dịch vụ công ích được chuyển sang cho khu vực tư nhân điều hành.

Các ưu đãi về tài chính của nhà nước có thể được thực hiện theo hai hình thức:

+ Hỗ trợ trực tiếp: Được thực hiện qua việc hỗ trợ giải phóng mặt bằng, góp đất và góp vốn trực tiếp cho dự án. Chính phủ Hàn Quốc, Anh chỉ hỗ trợ cho các dự án PPP tối đa là 2% chi tiêu công hàng năm (Chính phủ Hàn Quốc hỗ trợ cho các dự án PPP là 1,2% chi tiêu công năm 2009 và 1,6% chi tiêu công năm 2012). Chính phủ Ấn Độ hỗ trợ 40% vốn cho các dự án PPP. Nếu nhà nước góp vốn nhiều có thể sẽ làm thay đổi mức độ rủi ro của các bên và thay đổi bản chất của quan hệ đối tác công - tư. Ở Nhật Bản, nhà nước có quy định chính sách hỗ trợ cho việc mua và lắp đặt cho hệ thống xử lý nước thải tại nguồn. Chính phủ Nhật Bản có quy định Nhà nước, chính quyền địa phương và người dân, mỗi bên chịu 1/3 chi phí lắp đặt hệ thống xử lý nước thải tại nguồn. Trường hợp chủ hộ có thu nhập cao thì chủ hộ chịu 60% tổng chi phí, chính quyền địa phương hỗ trợ 27%, Chính phủ Trung ương hỗ trợ 13%. Với chủ hộ ở những vùng khó khăn đặc biệt, có thể được hỗ trợ tới 90%.

+ Hỗ trợ gián tiếp: Thông qua các chính sách về miễn giảm thuế, phí. Khi đầu tư vào các khu vực khó khăn về cơ sở hạ tầng các nhà đầu tư sẽ được hưởng chính sách thuế ưu đãi trong 10 năm sau khi bắt đầu thực hiện dự án. Chính phủ Trung Quốc quy định ở các ngành được khuyến khích đầu tư, thì mức thuế thu nhập doanh nghiệp thấp (15%), đối với những vùng khó khăn được khuyến khích đầu tư thì doanh nghiệp không phải nộp thuế thu nhập trong 2 năm sau khi có lãi và chỉ nộp 50% thuế thu nhập trong 6 năm tiếp theo. Hàn Quốc có chính sách miễn 10% thuế giá trị gia tăng đối với các công trình PPP đã hoàn thành.

* Nhà nước quy định phí hợp lý sử dụng các hệ thống hạ tầng kỹ thuật để đối tác tư nhân có khả năng thu hồi vốn đầu tư. Ở Nhật Bản, Nhà nước quy định phí sử dụng hệ thống thoát nước ở các thành phố lớn căn cứ vào dân số của thành phố, mức phí khác nhau từ 0,78 USD đến 1,75 USD.

* Nhà nước hỗ trợ xây dựng kế hoạch đầu tư. Xây dựng kế hoạch đầu tư các dự án phát triển cơ sở hạ tầng từ khâu lập kế hoạch cho đến thiết kế, xây dựng, duy trì khai thác, kinh doanh, quản lý các công trình, phát triển ứng dụng các kỹ thuật mới, đào tạo nhân lực.

* Ngoài ra còn có một số chính sách và hình thức hỗ trợ khác.

- Thông qua việc cung cấp thông tin quy hoạch: Công khai và miễn phí các thông tin về quy hoạch các dự án PPP.

- Trong việc tổ chức thực hiện các dự án PPP: Nhà nước thành lập cơ quan phụ trách trung ương về PPP là đầu mối cho công tác trao đổi và thông tin với công chúng, đảm bảo có sự quan tâm thích đáng đến các vấn đề chủ chốt của dự án, làm việc với các bên khác nhau để đạt được sự hợp tác, thống nhất, giúp nhà nước đi tới quyết định. Cơ quan phụ trách PPP điều phối, kiểm soát chất lượng dự án, chịu trách nhiệm giải trình và các thông tin liên quan tới các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong một hoặc nhiều lĩnh vực. Những cơ quan này được thành lập như một cơ quan mới hoặc nằm trong một bộ và được coi là những cánh tay hỗ trợ cho lĩnh vực được cải cách.

+ Ở Hàn Quốc, cơ quan đầu mối về PPP là Trung tâm Nghiên cứu Quản lý Đầu tư Nhà nước và Tư nhân trong lĩnh vực Cơ sở hạ tầng (PIMAC) có nhiệm vụ đề xuất khung chính sách và các tài liệu mẫu cho các dự án PPP, đánh giá hiệu quả đầu tư các dự án PPP, thúc đẩy phát triển thị trường PPP...

+ Ở Indonesia thành lập Ủy ban Xúc tiến Cơ sở hạ tầng (KKPPI) với hai đồng chủ tịch là Bộ trưởng Bộ Kinh tế và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch để đưa ra các quyết định về các dự án PPP, trong đó Bộ Tài chính quyết định phần tham gia của nhà nước trong các dự án PPP.

+ Ở Nhật Bản, Chính phủ ban hành các quy định chung về hướng dẫn thi công xây dựng cho từng lĩnh vực kết cấu hạ tầng, tiêu chuẩn xây dựng lắp đặt, sổ tay hướng dẫn vận hành công trình, xây dựng các đơn giá...

+ Ở Anh, Bộ Kinh tế và Tài chính đã thành lập cơ quan Đối tác Anh có nhiệm vụ phát triển kiến thức và mở rộng Chương trình đầu tư theo hình thức đối tác công - tư của Chính phủ, kết nối các cơ quan chính phủ trong từng dự án, ban hành các tài liệu mẫu, hướng dẫn chuẩn bị và triển khai các dự án nhằm có biện pháp giám sát toàn diện các dự án.

- Nhà nước xây dựng chiến lược truyền thông công cộng về mục tiêu, lợi ích của các dự án PPP:

+ Truyền thông công cộng: Nhà nước kết hợp với các nhà đầu tư tư nhân phát động các chiến dịch quảng bá thông tin về tổng chi phí dịch vụ cung cấp, thúc đẩy văn hóa "người dùng chịu chi phí" ở những người tiêu dùng giàu có, phát triển và phổ biến rộng rãi các cơ hội để những nhà cung cấp tư nhân tham gia các dự án PPP...

+ Nâng cao nhận thức của công chúng thông qua các chương trình truyền hình, truyền thanh, các cuộc họp ở địa phương và báo chí. Các hoạt động thông tin

được thực hiện từ đầu cho đến khi kết thúc quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, thực hiện ở lĩnh vực chính sách, ở mức độ người ra quyết định chính, mức độ doanh nghiệp, giữa các bên liên quan chịu tác động cụ thể của mối quan hệ đối tác công - tư.

+ Cung cấp cho các bên liên quan những công cụ và thông tin cần thiết để nâng cao sự hiểu biết về dự án và sẽ giúp thông báo phản ứng của công chúng với các dự án PPP.

Như tại Philippines, để xây dựng sự ủng hộ cho việc đưa ra chương trình phát triển cơ sở hạ tầng có sự tham gia của tư nhân, Chính phủ Philippines đã xây dựng một chương trình thông tin mang tính chiến lược, toàn diện mà một trong những mục tiêu của chương trình đó là nâng cao tính minh bạch. Nhằm giáo dục công chúng về các biện pháp sẽ được sử dụng để đảm bảo mua sắm minh bạch, Chính phủ đã thực hiện một chiến dịch truyền thông từ vài tháng trước khi quá trình đấu thầu được tiến hành để giải thích về quá trình đấu thầu cũng như những vấn đề cần đề phòng. Do tại Philippines các hoạt động mua sắm của Nhà nước thường là đối tượng của biểu tình phản đối, của việc điều trần trước Quốc hội và của những cuộc điều tra hối lộ, chiến dịch truyền thông tập trung mạnh vào việc giải thích những biện pháp đảm bảo được sử dụng để bảo vệ sự trong sạch của hoạt động đấu thầu. Để đảm bảo các phương tiện truyền thông có thông tin về quá trình đấu thầu, Chính phủ cũng chuẩn bị cả băng video giới thiệu về các quy tắc đấu thầu, thủ tục mở thầu để công chúng có thể tham khảo. Điều này đã dẫn đến không diễn ra sự tranh cãi hay chống đối nào trước khi hoạt động đấu thầu được tiến hành. Chính phủ Philippines đã đánh giá thành công của dự án chủ yếu là ở việc xây dựng một qui trình đấu thầu minh bạch và ở sự nhận thức của các bên liên quan rằng qui trình đấu thầu đó là minh bạch (nhận thức này được xây dựng thông qua chiến dịch truyền thông).

- Các hình thức hỗ trợ khác: Khi nhà đầu tư tư nhân xây dựng xong công trình nếu chuyển giao cho Nhà nước, Nhà nước có thể bù lỗ tùy theo từng dự án cụ thể, thường cho các dự án hoàn thành sớm và cho phép thu lợi nhuận vượt mức khi nhà đầu tư tiết kiệm chi phí xây dựng.

2.2 Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Do có sự khác nhau về các yếu tố lịch sử, hoàn cảnh kinh tế - xã hội với các nước trên thế giới, mô hình PPP ở Việt Nam cũng phải khác và được xây dựng theo thực trạng của nền kinh tế và các chính sách công đi kèm. Bởi vậy, để mô hình hợp tác PPP thành công, quan trọng là phải có sự lựa chọn chính sách ưu đãi đầu tư hợp lý. Qua tổng kết kinh nghiệm của các nước trên thế giới về cơ chế chính sách thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư các dự án PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng cũng như đối chiếu với các chính sách mà nước ta đã xây dựng và triển khai, có thể nghiên cứu áp dụng vào Việt Nam một số nội dung sau:

- Nhà nước thực hiện giải phóng toàn bộ mặt bằng cho dự án hoặc hỗ trợ chi phí đến bù, giải phóng mặt bằng;

- Tăng phần góp vốn của nhà nước lên cao trong tổng mức đầu tư tùy theo từng dự án cụ thể;

- Kiện toàn thị trường vốn đầu tư cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng như ký quỹ ngân hàng, niêm yết chứng khoán, quỹ phòng hộ, vốn cổ phần, phát hành trái phiếu trong nước và quốc tế, lập các quỹ hỗ trợ phát triển hạ tầng cơ sở cho từng lĩnh vực cụ thể, quỹ bảo trì công trình... Nhà nước có thể xem xét bảo lãnh vốn vay đó trong trường hợp các dự án cơ sở hạ tầng có tầm quan trọng quốc gia;

- Nhà nước hỗ trợ rủi ro về tỷ giá hối đoái thông qua việc bù đắp các khoản lỗ do thay đổi tỷ giá hối đoái, với mức bù lỗ khác nhau đối với từng dự án cụ thể;

- Nhà nước bảo lãnh về doanh thu tối thiểu cho nhà đầu tư tư nhân trên cơ sở xem xét cụ thể từng dự án (từ 80% - 90% mức doanh thu dự kiến);

- Ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các dự án đầu tư vào các lĩnh vực hoặc các vùng được khuyến khích;

- Miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất cho một số lĩnh vực;

- Mặc dù để đối tác tư nhân thu hồi vốn đầu tư thông qua việc tính phí sử dụng các hệ thống hạ tầng kỹ thuật, tuy nhiên để đảm bảo lợi ích của nhà nước và cộng đồng, Nhà nước cần thực hiện việc giám sát chất lượng và giá cả của dịch vụ thông qua việc ban hành các tiêu chuẩn kỹ thuật, quy định giá cả của dịch vụ;

- Xây dựng và thể chế hóa công cụ lựa chọn và phân nhánh các dự án phát triển cơ sở hạ tầng phù hợp với PPP và kiến nghị mô hình PPP kèm theo để tránh sử dụng nguồn vốn nhà nước vào lĩnh vực có thể thu hút tư nhân; áp dụng mô hình sàng lọc để xây dựng và công bố công khai danh mục các dự án ưu tiên áp dụng PPP để các nhà đầu tư có kế hoạch dài hạn đối với các dự án PPP;

- Xây dựng và công bố các mẫu hợp đồng chuẩn về PPP;

- Thông qua xây dựng khung phân chia rủi ro, xây dựng chiến lược, quy hoạch hợp lý về phát triển cơ sở hạ tầng và hình thành một khung pháp lý rõ ràng cho PPP để thu hút nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác, tập trung nguồn lực của Nhà nước cho các dự án hạ tầng kỹ thuật thiết yếu nhưng không có khả năng thu hồi vốn. mức độ rủi ro cao mà khu vực tư nhân không thể đảm đương được;

- Tăng cường quan hệ công chúng về các dự án PPP; công khai, minh bạch các dự án để người dân theo dõi, giám sát; đồng thời nghiên cứu cơ chế để người dân có điều kiện tham gia trong quá trình thực hiện các dự án PPP;

- Mặc dù một số bộ đã có website riêng về PPP, nhưng vẫn cần thiết lập một website chung về PPP của Việt Nam nhằm cung cấp thông tin cập nhật về dự án PPP ra công chúng và chuyển giao kiến thức toàn cầu về PPP tới người thực hiện và người góp vốn.

3. KẾT LUẬN

Để thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư các dự án phát triển cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP rất cần những chính sách ưu đãi và hỗ trợ của nhà

nước như ưu đãi về đầu tư, ưu đãi về tài chính và các cơ chế chính sách khác. Việc nghiên cứu, phân tích những cơ chế chính sách này của các nước trên thế giới, từ đó để xuất một số nội dung có khả năng áp dụng vào Việt Nam sẽ góp phần cho sự phát triển của hình thức PPP ở nước ta ☐

Tài liệu tham khảo

- [1]. ADB (2006), *Public Private Partnerships Lessons learned from the UK*, PPP Workshop Ho Chi Minh City.
- [2]. Chan và cộng sự (2010), *Potential obstacles to successful implementation of Public - Private Partnerships in Beijing and the Hong Kong special administrative region*.
- [3]. Chính phủ (2015), *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
- [4]. Junki Kim, K. K., Hongkyou Chung (2009), *Public - Private Partnerships in infrastructure sector in Korea, The Use of PPI in practice*.
- [5]. Ke, Y. J., Wang, S. Q., Chan, C. and Lam, I. (2010), *Preferred risk allocation in China's Public - Private Partnership (PPP) projects*, International Journal of Project Management, 28 (5), pp. 482-492.
- [6]. Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., Hardcastle, C. (2005), *Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK: Findings from a questionnaire survey*, Engineering, Construction and Architectural Management, 12 (2), pp. 125-148.
- [7]. UKTI (2013), *Hội thảo PPP trong lĩnh vực hạ tầng tại Manila, Philippines*.
- [8]. Planning Commission (2004), *Report of the PPP Sub-group on Social sector, Government of India*.
- [9]. Sachs, T., Tiong, R. and Wang, Q. (2007), *Analysis of political risks and opportunities in Public - Private Partnerships (PPP) in China and selected Asian countries*, Chinese Management Studies, 1 (2), pp. 126-148.

Ngày nhận bài: 6/4/2017

Ngày chấp nhận đăng: 24/4/2017

Người phản biện: ThS. Lê Thị Tuệ Khanh

PGS. TS. Nguyễn Hồng Thái