



# Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng theo hình thức hợp tác công - tư của một số quốc gia và kinh nghiệm cho Việt Nam

**TẠ VĂN HƯNG\***

*Xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng là nhu cầu thiết yếu và cấp bách đối với mỗi quốc gia trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Tuy nhiên, các nguồn vốn đầu tư dần trở nên rất hạn chế, đòi hỏi mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam cần tìm ra những phương thức hợp lý nhằm đáp ứng nhu cầu về vốn cho vấn đề này.*

## **Kinh nghiệm của Ca-na-đa**

Hình thức PPP được áp dụng ở Ca-na-đa từ cuối những năm 1980 và ngày càng phát triển trong các lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng, như là giao thông, y tế, giáo dục... Số liệu thống kê đến năm 2016 cho thấy, Ca-na-đa đã thực hiện được 223 dự án PPP với tổng vốn đầu tư là 72,7 tỷ USD, trong đó có 128 dự án đang vận hành, 49 dự án đang được xây dựng và 46 dự án đang được hoàn thiện các thủ tục để bắt đầu thực hiện.

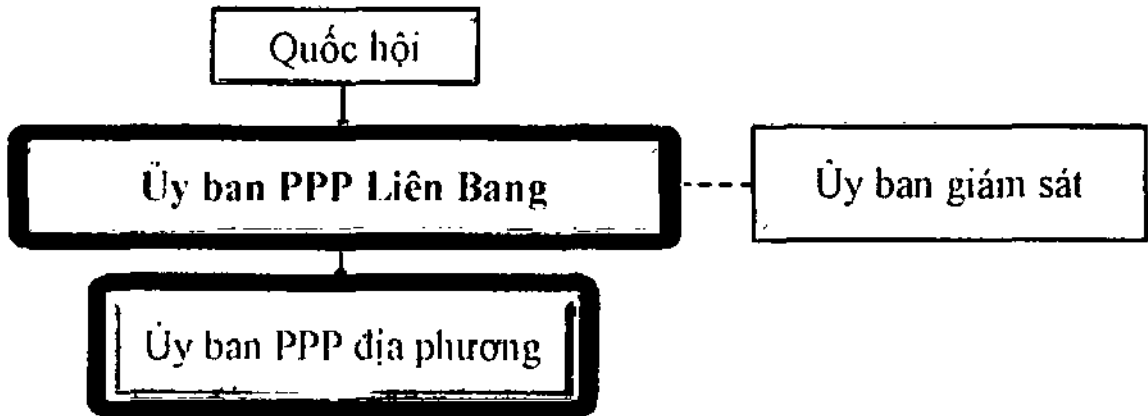
Lĩnh vực công trình giao thông được áp dụng khá phổ biến với dự án (chiếm 22,4% về số lượng) với tổng mức đầu tư là 31,7 tỷ USD (chiếm 43,68% về giá trị). Các dự án

thực hiện theo nhiều mô hình khác nhau tập trung tại các tỉnh bang Ôn-ta-ri-ô (Ontario), Bri-tit Cô-lum-bi-a (British Columbia) và An-bê-ta (Alberta). Các dự án PPP trong lĩnh vực giao thông đô thị chủ yếu tập trung vào việc đầu tư xây dựng công trình đường giao thông, cầu và hầm, trạm/bến xe bus, dịch vụ xe buýt nhanh. Chính sách pháp lý ở Ca-na-đa quy định Nhà nước giữ quyền sở hữu công trình, không chuyển giao quyền này cho tư nhân, trừ những trường hợp đặc thù, cá biệt và tùy theo từng trường hợp, dự án cụ thể mà việc quản lý, vận hành công trình có thể được giao cho nhà đầu tư tư nhân thực hiện.

Để thúc đẩy hình thức PPP, Chính phủ Ca-na-đa thành lập các cơ quan chuyên môn, phụ trách trực tiếp trên cả nước. Mặc dù dự án PPP đầu tiên được áp dụng từ năm 1988 (Dự án xây dựng nhà ga số 3, sân bay Pearson), tuy nhiên phải đến năm 1993, Ủy ban PPP Liên bang mới được thành lập tại Ca-na-đa. Dưới cấp liên bang là các ủy ban PPP tại từng địa phương có trách nhiệm quản lý và hướng dẫn chi tiết việc ứng dụng hình thức PPP.

Bộ trưởng Bộ Tài chính là người đứng đầu Ủy ban Hợp tác công - tư Liên bang, có trách nhiệm trong việc quản lý, áp dụng hình thức PPP tại

\* ThS, Sở Xây dựng Hà Nội



Hình 1: Tổ chức bộ máy quản lý theo hình thức PPP tư tại Ca-na-đa  
(Nguồn: Hội đồng Hợp tác công - tư Ca-na-đa)

Ca-na-đa và báo cáo tình hình lên Quốc hội theo quy định. Ủy ban Hợp tác công - tư Liên bang (cấp nhà nước) là đơn vị cấp cao nhất, quản lý chung hình thức PPP, dưới đó là các đơn vị PPP cấp địa phương. Ủy ban Hợp tác công - tư Liên bang được bầu 3 năm một lần, gồm 9 thành viên là những người có kiến thức sâu rộng, có kinh nghiệm trong các lĩnh vực về tài chính, kiểm toán, luật, quản lý, chính sách phát triển.

Tại Ca-na-đa, hình thức PPP được hiểu là phương thức đầu tư dự án mà Nhà nước đưa ra phương án, doanh nghiệp tư nhân đề xuất giải pháp và hợp tác với nhau thông qua hợp đồng nhằm thực hiện dự án trên cơ sở chia sẻ trách nhiệm, rủi

ro. Các nhà đầu tư tư nhân có quy mô lớn hoặc nhỏ (theo thể mạnh, khả năng và hiệu quả của từng công việc) đều có thể tham gia dự án, miễn là bảo đảm các tiêu chuẩn kỹ thuật. Hệ thống pháp luật tại Ca-na-đa bảo đảm các dự án PPP có thông tin minh bạch, công khai, môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các nhà đầu tư thực hiện được hợp đồng và xây dựng dự án tốt. Hơn nữa, việc thực hiện dự án theo hình thức PPP có chi phí thấp hơn đầu tư theo phương thức truyền thống và có thể tạo tối đa lợi nhuận cho các bên tham gia thông qua đấu thầu cạnh tranh. Rủi ro sẽ được các bên đối tác chia sẻ và việc giám sát, thẩm tra của Nhà nước sẽ nhẹ nhàng hơn do các nhà

thầu có trách nhiệm hơn với dự án.

### Kinh nghiệm của Trung Quốc

Hình thức PPP được áp dụng ở Trung Quốc từ những năm 1980 nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân, giảm gánh nặng tài chính từ ngân sách trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình khi nhu cầu về tài chính để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng kỹ thuật vượt quá khả năng của ngân sách nhà nước. Hình thức PPP được phát triển ở Trung Quốc theo 2 giai đoạn:

- Trong giai đoạn 1980 - 1999, hình thức PPP được áp dụng phổ biến tại nhiều địa phương và đóng góp đáng kể vào sự phát triển các công



trình hạ tầng kỹ thuật đô thị. Nhiều dự án về năng lượng, lĩnh vực cấp thoát nước được thực hiện theo hình thức PPP, như dự án điện Laibin B, dự án nước Chengdu, dự án điện Changsha,... Tại thời điểm này, các dự án PPP được sự ủng hộ lớn từ Chính phủ vì giảm gánh nặng tài chính, thu hút nguồn vốn đầu tư, phát triển nhanh hệ thống công trình giao thông đô thị. Tuy nhiên, do hành lang pháp lý chưa đầy đủ nên vẫn còn nhiều bất cập trong quá trình thực hiện, nhiều dự án mang lại lợi ích kinh tế cho nhà đầu tư tư nhân nhưng lại thiệt hại cho Nhà nước. Nhìn chung, các dự án PPP được áp dụng khá phổ biến ở Trung Quốc vì có nhiều lợi thế về ưu đãi đầu tư cho nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án.

- Giai đoạn 1999 - 2009: để quản lý tốt hơn các dự án PPP, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp lý, như Luật Đấu thầu, Thông tư về thúc đẩy và hướng dẫn đầu tư tư nhân (năm 2001),... Chính vì vậy, quá trình đầu tư thực hiện dự án PPP được giảm thiểu chi phí và minh bạch hơn, đặc biệt là những thay đổi nhằm lựa chọn nhà đầu tư tư nhân có đủ năng lực thực hiện dự án trong điều kiện tốt nhất.

Mặc dù vẫn tồn tại những bất cập về tham nhũng và hiệu quả đầu tư nhưng nhìn chung các dự án PPP đang ngày càng được áp dụng khá phổ biến ở Trung Quốc. Hành lang pháp lý dần được cải thiện, môi trường đầu tư được thông thoáng, minh bạch đã thu hút được nguồn lực từ các nhà đầu tư tư nhân dẫn đến số lượng các dự án PPP trong lĩnh vực hạ tầng được tăng lên rõ rệt. Các dự án PPP thường được áp dụng phổ biến trong các công trình giao thông đô thị như đường giao thông, đường sắt, đường biển, sân bay và các hạ tầng cơ bản như cấp nước, cấp điện, môi trường và khí đốt.

Trước đây, các dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị (bao gồm xây dựng, khai thác vận hành, duy tu bảo dưỡng) tại Trung Quốc được thực hiện thông qua các doanh nghiệp nhà nước bằng nguồn vốn ngân sách ở các cấp khác nhau hoặc vốn vay từ các ngân hàng nhà nước. Tuy nhiên cách thức này thường hoạt động kém hiệu quả, lựa chọn nhà thầu xây dựng không minh bạch dẫn đến các chi phí đầu tư xây dựng tốn kém, lãng phí và chất lượng công trình thấp. Do vậy, Chính phủ quyết định chuyển đổi mô hình đầu tư

truyền thống sang PPP và đã mang lại những đột phá trong việc quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị, tùy theo đặc điểm của từng dự án PPP mà cơ chế quản lý đầu tư xây dựng, phân bổ trách nhiệm, rủi ro và vận hành dự án là khác nhau. Đối với lĩnh vực công trình giao thông đô thị, hình thức PPP được áp dụng chủ yếu theo 3 mô hình xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT), xây dựng - chuyển giao (BT) và TOT. Hình thức BOT, BT thường được áp dụng đối với các dự án xây dựng mới, hình thức TOT được áp dụng với các dự án đã có và nhà đầu tư tư nhân chỉ tham gia vận hành và bảo trì dự án.

Cơ cấu tài chính dự án hạ tầng giao thông theo hình thức PPP của Trung Quốc được quy định gồm 3 nguồn vốn: vốn ngân sách 30%, vốn vay 60%, vốn tư nhân 10%. Trong 30% vốn ngân sách thì 10% từ chính quyền trung ương, 20% từ chính quyền địa phương nơi thực hiện dự án, vốn vay được nhà đầu tư tư nhân vay từ ngân sách thuộc sở hữu nhà nước. Trong nhiều trường hợp đặc biệt, nguồn vốn có thể bao gồm vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, như là các khoản vay của Ngân hàng Thế giới

(WB), ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB).

**Kinh nghiệm của Ma-lai-xi-a**

Năm 1983, Chính phủ Ma-lai-xi-a xác định hình thức PPP là một trong những công cụ chủ đạo trong chính sách phát triển kinh tế. Thực hiện chiến lược đó, Chính phủ đã ban hành định hướng về hợp tác và khu vực kinh tế tư nhân vào năm 1985, trong đó nêu rõ mục tiêu phương pháp và cách thức triển khai. Nhà nước sẽ dần rút khỏi việc đầu tư xây dựng và vận hành kết cấu hạ tầng mà thay vào đó là tập trung vào việc thiết lập nên một môi trường thuận lợi để tạo điều kiện cho sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân. Chính phủ chủ động phát triển quan điểm hợp tác với khu vực kinh tế tư nhân theo hình thức PPP trong việc đầu tư, cấp vốn cho các dự án hạ tầng. Sự đóng góp tài chính và cách quản lý dự án hiệu quả với những kỹ thuật tiên tiến sẽ giúp cho các nhà đầu tư tư nhân đánh giá tốt hơn về rủi ro thị trường, ước lượng được những thay đổi trong cung, cầu và từ đó đưa ra các giải pháp phù hợp, làm tăng hiệu quả đầu tư và giải phóng áp lực cho nguồn vốn của nhà nước.

Năm 1985, Ủy ban Kế hoạch tài chính (EPU) trực thuộc Văn phòng Chính phủ Ma-lai-xi-a đã thành lập bộ phận chức năng về PPP với nhiệm vụ xây dựng các chiến lược và ban hành chính sách về hình thức PPP, giám sát và đánh giá công tác triển khai các dự án PPP nhằm bảo đảm tính hiệu quả đầu tư. Việc thành lập một đơn vị đầu mối về PPP theo cơ chế “cơ quan một cửa” tạo điều kiện cho các nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án một cách đơn giản, minh bạch. Chính vì vậy, hình thức PPP ở Ma-lai-xi-a được áp dụng khá phổ biến, đặc biệt là trong lĩnh vực công trình giao thông đô thị.

Bên cạnh đó, chính phủ Ma-lai-xi-a đã chủ trương xây dựng các cơ chế chính sách nhằm khuyến khích và bảo đảm lợi ích cho các nhà đầu tư tham gia dự án PPP. Ở Ma-lai-xi-a không có luật lệ hay quy định nào trực tiếp về hình thức PPP, mà thay vào đó, Chính phủ xây dựng hệ thống pháp lý nhằm khởi động một chương trình tổng thể về thu hút nguồn lực của tư nhân trong lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng, như khung mẫu chuẩn của hợp đồng dự án với mục tiêu phân bổ lại rủi ro cân bằng giữa các bên, giấy chứng nhận độc

quyền phát triển dự án nhằm bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư tư nhân khi đề xuất và thực hiện dự án,... Ủy ban Kế hoạch tài chính cấp chứng nhận quyền lợi đầu tư cho nhà đầu tư tư nhân ở giai đoạn tiền khả thi nếu dự án được đánh giá hiệu quả. Để nghiên cứu toàn diện dự án, EPU sẽ thẩm tra và triệu tập các Ủy ban Thẩm định Kỹ thuật, Tài chính và Pháp lý bao gồm các đại diện của cơ quan chuyên môn tương ứng, sau khi có kết quả của EPU, dự án PPP sẽ được trình lên Chính phủ để phê duyệt.

**Kinh nghiệm cho Việt Nam**

Qua tham khảo kinh nghiệm của một số nước như trên, có thể rút ra một số kinh nghiệm sau:

- Hầu hết các nước đều xác định ngân sách không phải là nguồn cung cấp vốn chính cho phát triển kết cấu hạ tầng, chính phủ chủ động kêu gọi sự tham gia của thành phần tư nhân và nhà đầu tư nước ngoài. Không tồn tại một hình thức PPP chuẩn và mỗi nước đều có chiến lược riêng tùy thuộc bối cảnh, thể chế, nguồn tài trợ và tính chất của dự án.

- Các nhân tố tác động đến sự thành công của PPP không có sự khác biệt giữa các nước phát triển và đang phát triển,



đó là: phải có khung pháp lý đầy đủ và minh bạch; lựa chọn đối tác có năng lực; tối đa hóa lợi ích cho các đối tác, ổn định môi trường vĩ mô và phân bổ rủi ro hiệu quả.

- Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy, phát triển hình thức đối tác công - tư, thể hiện vai trò là chủ thể tạo môi trường đầu tư thuận lợi nhất để giải phóng nguồn lực và thu hút sự tham gia của các thành phần, lực lượng khác trong xã hội.

Những kinh nghiệm trên là nguồn tham khảo cho việc vận dụng mô hình PPP trong quá trình đổi mới khu vực công nói chung và cải cách hành chính nói riêng ở Việt Nam. Chính phủ với những công cụ của mình, cần xem xét thực hiện một số công việc sau:

*Thứ nhất*, hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách nhằm tạo cơ sở pháp lý cho công tác huy động nguồn vốn tư nhân. Theo hướng này, ở hầu hết các nước hệ thống cơ chế, chính sách huy động vốn rất coi trọng phát huy tiềm năng thế mạnh nội lực, đồng thời chú trọng nắm bắt cơ hội, điều kiện thuận lợi để thực thi cơ chế, chính sách thu hút nguồn lực từ bên ngoài, đặc biệt là nguồn vốn

(ODA) và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Kết hợp nội lực và ngoại lực trong hoạch định, thực thi cơ chế, chính sách.

*Thứ hai*, ở hầu hết các nước đều thành lập đơn vị quản lý PPP chuyên biệt để giám sát việc xây dựng hợp đồng và quy trình tổ chức đấu thầu. Việt Nam nên cân nhắc tiến tới thành lập một cơ quan chuyên trách nghiên cứu chính sách cũng như làm đầu mối quản lý nhà nước, đào tạo nhân lực và tư vấn, hỗ trợ các bên trong quá trình thực hiện các dự án PPP. Cơ quan này có thể gọi là Trung tâm PPP với nhiệm vụ chính là nghiên cứu chính sách liên quan đến chương trình PPP, tiêu chuẩn hóa và cung cấp các tài liệu hướng dẫn cho các dự án thực hiện theo hình thức PPP, xúc tiến các dự án đầu tư theo hình thức đầu tư PPP, đào tạo nhân lực tham gia và quản lý các dự án PPP.

*Thứ ba*, có chính sách phân bổ các rủi ro của dự án hợp lý nhất cho mỗi bên với một quy trình giám sát, phân chia, chuyển giao và kiểm soát rủi ro bằng cách: phân tích các rủi ro của dự án trước khi tiến hành đấu thầu, thành lập những đơn vị hoặc trung tâm chuyên trách về lĩnh vực phân bổ rủi ro nhằm

xem xét, theo dõi và tư vấn cho các chủ đầu tư dự án. Ban hành các chính sách, quy chế mới phù hợp cho cả hai bên nhằm cân bằng lợi ích và rủi ro cũng như phân bổ đều cho cả hai bên.

*Thứ tư*, tăng cường tính công khai, minh bạch, cạnh tranh trong xây dựng quy trình đấu thầu để bảo đảm lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực cũng như trong việc tuyển dụng, thi tuyển vào các chức danh lãnh đạo, quản lý và sử dụng, đánh giá, đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức được giao nhiệm vụ trong lĩnh vực PPP.

*Thứ năm*, chính sách hỗ trợ của Chính phủ phải mang tính khả thi, đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư, đa dạng dưới nhiều hình thức, như hỗ trợ về: vốn đầu tư (vốn góp ban đầu); chi phí vận hành (phí duy tu, bảo dưỡng, thu phí...); có các chính sách ưu đãi về thuế phù hợp để tăng tính hấp dẫn cho dự án; bảo lãnh các khoản vay, bảo lãnh doanh thu tối thiểu, tỷ giá...; cam kết bù đắp những tổn thất khi rủi ro bất khả kháng xảy ra để bảo vệ nhà đầu tư (thông qua các phương thức như cho phép kéo dài thời gian nhượng quyền hoặc bù đắp chi phí bằng tiền mặt hoặc các hỗ trợ khác)■