

DỰ ÁN ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TẠI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TRIỆU ĐỖ HỒNG PHƯỚC*

Đối tác công - tư (Public Private Partnership - PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công. Hình thức này mang lại một nguồn lực mới cho phát triển kinh tế và nhiều mặt đời sống của nhân dân, trong điều kiện ngân sách nhà nước luôn có hạn, khó có khả năng đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của xã hội. Tuy nhiên, từ thực tiễn thời gian qua, PPP vẫn gặp khó khăn và nhiều vấn đề đặt ra cần có giải pháp phù hợp mới huy động và sử dụng có hiệu quả hình thức đầu tư này.

Quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về mô hình đối tác công - tư

Tại Việt Nam, mô hình đối tác công - tư đã được đề cập từ lâu trong các Nghị quyết của Đảng với tên gọi ban đầu là “Nhà nước và nhân dân cùng làm”⁽¹⁾ được nêu tại Đại hội VI của Đảng (năm 1986). Đại hội VIII của Đảng (năm 1996) chính thức sử dụng thuật ngữ “xã hội hóa”⁽²⁾.

Ngày 16-1-2012, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết số 13-NQ/TW, về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Nghị quyết đã xác định một trong các giải pháp chủ yếu là “thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư; mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; có cơ chế, chính sách phù

hợp để thu hút đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng...”. Ngày 8-6-2012, Chính phủ có Nghị quyết số 16/NQ-CP ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai thực hiện Nghị quyết số 13-NQ/TW.

Tại Đại hội XII của Đảng (năm 2016) xác định kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế⁽³⁾ và Hội nghị Trung ương 5 khóa XII ra Nghị quyết chuyên đề “Phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”. Trong Báo cáo tại Đại hội đại biểu toàn quốc

* ThS, Trưởng Ban Kinh tế - Ngân sách, Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

(1) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 100

(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996, tr. 110

(3) Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr. 25

lần thứ XII của Đảng, đã đề ra giải pháp thu hút đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, trong đó bao gồm việc “hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế, kể cả đầu tư nước ngoài đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng bằng nhiều hình thức, nhất là PPP phù hợp với thông lệ quốc tế. Tăng cường quản lý, bảo đảm tiến độ, hiệu quả và chất lượng công trình, chống thất thoát, lãng phí”.

Ngày 4-5-2018, Chính phủ ra Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Tại Việt Nam, quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh PPP bao gồm cả quy định công và tư, trải qua 3 giai đoạn như sau:

Giai đoạn từ năm 1997 - 2008: Đầu tư theo hình thức PPP được bắt đầu thực hiện từ năm 1997 với chỉ duy nhất một hình thức hợp đồng BOT (Nghị định số 77/CP ngày 18-6-1997). Đến năm 1998, các loại hợp đồng PPP đã được mở rộng gồm 3 loại: BOT, BTO, BT (Nghị định số 62/1998/NĐ-CP ngày 15-8-1998). Năm 2005, khái niệm về 3 loại hợp đồng BOT, BTO, BT lần đầu tiên được quy định tại Luật Đầu tư và tiếp tục được hướng dẫn tại Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11-5-2007.

Giai đoạn từ năm 2009 - 2013: Năm 2009, các hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT, BTO và BT đã được quy định áp dụng thống nhất cho nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27-11-2009). Năm 2010, Quy chế thí điểm đầu tiên theo hình thức PPP được ban hành, lần đầu tiên thuật ngữ PPP được định nghĩa (Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg, ngày 9-11-2010); tuy nhiên, chưa

nêu cụ thể các loại hợp đồng PPP, cũng như không phân tách rõ ràng với Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, đặc biệt là quy định cụ thể về quy trình, thủ tục thực hiện dự án PPP và các cơ chế, chính sách kèm theo...

Giai đoạn từ năm 2014 đến nay: quy định về đầu tư theo hình thức PPP đã được thể chế hóa ở các văn bản luật khác nhau (Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư) và quy định về PPP được thống nhất trong Nghị định của Chính phủ (Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14-2-2015), trên cơ sở hợp nhất 2 văn bản (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg), tiếp thu kinh nghiệm quốc tế về quy trình thực hiện dự án, loại hợp đồng... đồng thời bổ sung các loại hợp đồng mới như BOO, O&M, BTL, BTL...

Đánh giá tình hình triển khai mô hình đối tác công - tư

Việc thực hiện mô hình PPP đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng của đất nước. Bên cạnh các nguồn vốn đầu tư truyền thống bao gồm ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ, ODA, vốn đầu tư từ các khu vực ngoài Nhà nước thông qua cơ chế PPP (chủ yếu là BOT và BT) đã cải thiện đáng kể hệ thống kết cấu hạ tầng của đất nước. Cụ thể đã đưa vào sử dụng hàng nghìn ki-lô-mét quốc lộ 1A và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên, các cầu quy mô lớn, như cầu Cổ Chiên, cầu Rạch Miễu, cầu Việt Trì, cầu Yên Lệnh... Kết quả thu hút đầu tư theo hình thức PPP được thể hiện theo số liệu thống kê⁽⁴⁾ như sau: Đến nay, cả nước đã huy động

(4) Báo cáo số 25/BC-CP, ngày 30-1-2019, của Chính phủ, về Tổng kết tình hình thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP)

được khoảng 1.609.295 tỷ đồng thực hiện đầu tư 336 dự án PPP. Trong đó, có 220 dự án về giao thông, 32 dự án hạ tầng kỹ thuật, 18 dự án năng lượng, 18 dự án cấp thoát nước, môi trường và nhiều dự án lĩnh vực văn hóa, giải trí khác. Ngành điện đã thu hút 233.400 tỷ đồng vào 7 dự án có sự tham gia của khu vực tư nhân. Ngành điện đang thực hiện một số dự án BOT cung cấp điện với quy mô rất lớn, có sự tham gia của cả các nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước. Các dự án chủ yếu được đầu tư theo hình thức BOT (140 dự án), BT (188 dự án) và hình thức khác (8 dự án). Trong đó, đã hoàn thành đưa vào vận hành khai thác 136 dự án, hiện đang triển khai 200 dự án. Ngoài ra, còn có 238 dự án, với tổng vốn đầu tư khoảng 538.546 tỷ đồng đầu tư các công trình xây dựng dưới hình thức PPP từ 39 tỉnh, thành phố trong cả nước⁽⁵⁾. Riêng Thành phố Hồ Chí Minh đã có 22 dự án hoàn tất ký kết hợp đồng với tổng vốn đầu tư 64.244 tỷ đồng; 165 dự án đang ở bước chuẩn bị đầu tư với tổng số vốn dự kiến 317.413 tỷ đồng và tiếp tục kêu gọi 293 dự án với tổng mức đầu tư dự kiến khoảng 910.420 tỷ đồng⁽⁶⁾.

Nhìn chung, các dự án PPP đã góp phần tích cực hoàn thiện số lượng, chất lượng hệ thống kết cấu hạ tầng, kịp thời giải quyết các nhu cầu bức xúc về dịch vụ công của người dân và nhu cầu cấp bách về kết cấu hạ tầng để phát triển kinh tế - xã hội đất nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Chính các yếu tố này đã tạo ra động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc dân. Theo đánh giá của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF)⁽⁷⁾ thì năm 2019, chất lượng kết cấu hạ tầng tổng thể của Việt Nam đứng ở vị trí thứ 77, tăng 2 bậc so

với năm 2017 (xếp thứ 79), tăng 46 bậc so với năm 2010 (xếp thứ 123).

Một số hạn chế và những vấn đề đặt ra:

- Chưa có định hướng, chiến lược dài hạn, thống nhất, rõ ràng để thực hiện mô hình PPP. Dự án PPP có đặc thù phức tạp, với nhiều mối quan hệ ràng buộc giữa Nhà nước và nhà đầu tư. Việc chuẩn bị, quản lý dự án có nhiều rủi ro, đòi hỏi nguồn nhân lực có kiến thức, chuyên môn sâu, cần được phát triển trong dài hạn. Tuy nhiên, hiện nay chưa có một kế hoạch, chiến lược trung và dài hạn cho PPP. Do đó, việc triển khai những dự án PPP chưa có định hướng rõ ràng theo hướng tập trung nguồn lực cho các dự án lớn quan trọng để tạo động lực phát triển kinh tế hay triển khai phân cấp, đại trà; vẫn còn tư duy ngại khó, ngại thay đổi và vẫn theo cách làm “nóng vội” với tư duy nhiệm kỳ.

- Sự chồng chéo giữa các luật và thiếu quy định rõ ràng về cơ chế hỗ trợ của Nhà nước đối với dự án PPP. Mặc dù trình tự chuẩn bị, thực hiện dự án PPP đã được quy định trực tiếp, rõ ràng tại Nghị định số 63/2018/NĐ-CP của Chính phủ, tuy nhiên, nhiều thủ tục cụ thể trong quá trình triển khai dự án PPP cũng chịu sự điều chỉnh của các luật khác nhau, như Luật Ngân sách nhà nước (đối với việc sử dụng vốn ngân sách nhà nước tham gia dự án PPP), Luật Đầu tư công (vốn đầu tư công

(5) Báo cáo số 10225/BGTVT-ĐTCT, ngày 12-9-2018, về Tổng kết tình hình thực hiện dự án đầu tư PPP ngành giao thông vận tải

(6) Báo cáo của Sở Kế hoạch - Đầu tư, ngày 30-3-2020, của Bộ Giao thông vận tải, về danh mục dự án đầu tư PPP trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh

(7) Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu (Global Competitiveness Report) các năm 2010 - 2011, 2012 - 2013, 2014 - 2015, 2016 - 2017, 2018 - 2019 do Diễn đàn Kinh tế Thế giới (World Economic Forum) thực hiện và công bố

trong dự án PPP), Luật Quản lý nợ công, Luật Xây dựng... Nội dung các luật này được xây dựng hướng tới dự án đầu tư công hoặc tư nhân, chưa xét đến đặc thù đầu tư PPP; quy trình, thủ tục đầu tư cũng được triển khai riêng lẻ, chưa bảo đảm hài hòa với quy trình thực hiện dự án PPP.

- *Khó khăn từ nguồn vốn đầu tư của Nhà nước được xem là nút thắt chính trong quá trình triển khai đầu tư theo mô hình PPP.* Hiện nay, do nguồn vốn đầu tư công trong kế hoạch trung hạn rất hạn hẹp nên việc bố trí vốn ngân sách cho dự án PPP rất khó khăn. Theo quy định của Luật Đầu tư công, các dự án PPP có sử dụng vốn ngân sách nhà nước tham gia thực hiện dự án phải được thẩm định nguồn vốn và phải được nằm trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Tuy nhiên, dự án PPP không chỉ phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà còn phụ thuộc vào thị trường (thông qua đề xuất của các nhà đầu tư tham gia) và tính khả thi của dự án.

Đối với tính chất đặc thù của các dự án PPP, các nhà tài trợ thường muốn trao đổi trực tiếp trên cơ sở có danh mục dự án cụ thể vì với từng dự án khác nhau (lĩnh vực, quy mô, phương án tài chính, rủi ro...) sẽ có những yêu cầu khác nhau về khoản vay.

- *Hạn chế về năng lực của các bên tham gia khi triển khai thực hiện các dự án PPP.* Về phía Nhà nước: Do mô hình PPP tại Việt Nam còn mới mẻ đối với một số ngành, lĩnh vực và đa số các địa phương nên kiến thức và kinh nghiệm của cán bộ, công chức trong việc quản lý, thực hiện dự án PPP còn rất hạn chế. Về phía nhà đầu tư: Trong xu thế tái cơ cấu đầu tư công dịch chuyển dần từ đầu tư hạ tầng bằng 100% vốn nhà nước sang huy động nguồn lực tư nhân tham gia,

kinh nghiệm đầu tư, quản lý đầu tư, quản lý vận hành và năng lực tài chính, kỹ thuật của nhiều nhà đầu tư còn rất hạn chế. Về phía bên cho vay: Hiện nay, một số dự án BOT huy động nguồn vốn đầu tư từ các ngân hàng thương mại nhà nước hoặc ngân hàng thương mại cổ phần, tuy nhiên các bên cho vay lại chủ yếu sử dụng nguồn vốn tín dụng ngắn hạn để cho vay đầu tư dài hạn nên tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro đối với sự an toàn hệ thống ngân hàng.

- *Hạn chế về cơ sở dữ liệu và công tác truyền thông PPP.* Hiện nay, việc quản lý cơ sở dữ liệu thông tin về các dự án PPP còn nhiều bất cập, những thông tin dự án, tình hình triển khai mô hình PPP cụ thể tại các bộ, ngành, địa phương chưa được chủ động đăng tải trên cùng một trang tin để thuận tiện trong việc quản lý và cung cấp thông tin kịp thời. Việc truyền thông, xúc tiến đầu tư PPP tới thị trường quốc tế chưa được thực hiện hiệu quả trong thời gian qua; các nhà đầu tư, tổ chức tín dụng quốc tế còn gặp nhiều khó khăn khi muốn tìm hiểu thông tin dự án PPP tại Việt Nam.

Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên:

- Thiếu quyết tâm chính trị, sự ủng hộ, đồng thuận của các bộ, ngành để cùng hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn trong quá trình triển khai các dự án PPP - ngay cả đối với các dự án đã được Chính phủ xác định là dự án PPP tiên phong.

- Thiếu chính sách, quy định hỗ trợ của Nhà nước để thu hút đầu tư PPP và sự chưa đồng bộ, thống nhất, chông chéo giữa các luật liên quan về PPP.

- Việc lựa chọn nhà đầu tư vẫn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Bên cạnh nhiều dự án thông qua đấu thầu lựa chọn nhà thầu, nhưng số dự án áp dụng hình thức chỉ

định thầu vẫn chiếm số lượng cao⁽⁸⁾, tiềm ẩn nhiều rủi ro dẫn đến tình trạng lãng phí, thất thoát vốn do chọn lựa nhà đầu tư không có đủ năng lực thực hiện dự án. Quy trình đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư kéo dài.

- Thiếu nguồn lực và các công cụ tài chính để thực hiện đầu tư và bảo đảm rủi ro cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án PPP.

- Hạn chế trong khâu lựa chọn dự án, chuẩn bị dự án, công bố dự án.

- Môi trường đầu tư PPP tại Việt Nam vẫn chưa bảo đảm tính cạnh tranh, minh bạch và hấp dẫn để thu hút được nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân theo đúng cơ chế thị trường.

Giải pháp nâng cao hiệu quả mô hình đối tác công - tư

Một là, xây dựng chiến lược dài hạn phát triển PPP cấp quốc gia trên tinh thần thống nhất, kiên định với chủ trương thu hút vốn đầu tư tư nhân; đồng thời nêu rõ về lộ trình, kế hoạch của các cấp trong việc hoàn thiện chính sách, phân bổ nguồn lực, hình thành bộ máy, lựa chọn bộ máy ưu tiên cấp quốc gia và định hướng cách hiểu, làm đúng về PPP.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về PPP. Cần khẩn trương rà soát lại các văn bản pháp lý hiện hành, kịp thời điều chỉnh hoặc xây dựng một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật riêng về PPP. Đặc biệt là, sớm ban hành luật về PPP nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc nêu trên, tạo lực khơi thông vốn đầu tư từ khu vực tư nhân, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài, qua đó tạo môi trường đầu tư lành mạnh, đủ sức hấp dẫn và khuôn khổ pháp lý rõ ràng, minh bạch, đầy đủ, tạo lòng tin cho nhà đầu tư và người dân.

Ba là, tăng cường công tác chọn lựa nhà thầu. Chọn lựa nhà đầu tư là khâu hết sức quan trọng, ảnh hưởng lớn đến sự thành bại

của dự án. Do đó, thay vì chỉ định nhà đầu tư theo cơ chế “xin - cho”, các dự án PPP cần tổ chức đấu thầu rộng rãi, công khai, minh bạch, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, lựa chọn nhà đầu tư có đủ năng lực, giúp dự án triển khai đúng kế hoạch, bảo đảm về chất lượng và thời gian thu hồi vốn.

Bốn là, ưu tiên bố trí vốn đầu tư công đối với một số dự án PPP tiềm năng có tính lan tỏa, trong đó xem xét huy động vốn ODA cho một số dự án, thực hiện chuẩn bị và lựa chọn nhà đầu tư theo đúng quy định hiện hành.

Năm là, quan tâm bố trí nguồn lực tài chính tối thiểu để làm “đôi ứng” cho các dự án PPP; cần quy định trong các văn bản pháp luật về PPP việc sử dụng các công cụ tài chính, công cụ bảo đảm, bảo lãnh rủi ro cho các dự án PPP để hấp dẫn và thu hút được nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

Sáu là, tăng cường hiệu quả của công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán dự án PPP nhằm thúc đẩy sự minh bạch, kịp thời phát hiện và xử lý các sai phạm trong quá trình triển khai thực hiện dự án PPP.

Bảy là, đẩy mạnh việc hỗ trợ đào tạo, tăng cường năng lực chuyên môn, chuyên nghiệp, bố trí nhân sự chuyên trách trong bộ máy tổ chức thực hiện PPP ở các cấp từ Trung ương đến địa phương.

Tám là, tăng cường việc công khai, minh bạch thông tin ở tất cả các bước, như chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư, ký kết hợp đồng được công khai, minh bạch trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, đặc biệt là đối tượng chịu tác động của dự án PPP. □

(8) Theo thống kê tại Mục II.4, Báo cáo số 25/BC-CP, ngày 30-1-2019, của Chính phủ, về *Tổng kết tình hình thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP)*: Trong tổng số 53 dự án đã có kết quả lựa chọn nhà đầu tư thì có 31 dự án áp dụng hình thức chỉ định thầu (chiếm 58,5%)