

Hình thức hợp tác công tư góp phần giải quyết nhu cầu vốn cho cơ sở hạ tầng

TS. NGUYỄN THỊ HUYẾN

Đại học Kinh tế TP.HCM.

1. Hình thức hợp tác công tư (public-private partnerships – PPPs) trong đầu tư cơ sở hạ tầng

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển với chiến lược tăng trưởng dựa vào đầu tư. Nguồn lực công để chính phủ gia tăng đầu tư tạo động lực cho phát triển trong thập niên qua chủ yếu từ ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, ODA. Nguồn lực này hàng năm chiếm xấp xỉ 10-11% GDP, tương đương 7-7,5 tỷ USD. Lĩnh vực chủ yếu được ưu tiên đầu tư là cơ sở hạ tầng kinh tế: sản xuất và phân phối điện, giao thông, nước sạch, thông tin liên lạc, cảng, xử lý chất thải... Tuy nhiên, trong tiến trình phát triển hiện nay, nhu cầu đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội vượt quá khả năng của chính phủ và chủ trương huy động mọi nguồn lực cho đầu tư để đáp ứng yêu cầu phát triển là một xu hướng tất yếu. Một trong những hình thức huy động nguồn lực từ các thành phần kinh tế hay còn gọi là xã hội hóa đầu tư là hình thức PPPs đang được xúc tiến trong thời gian tới.

Hình thức PPPs là sự hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư nhân trong đầu tư cơ sở hạ tầng trên cơ sở một phần hoặc toàn bộ công việc xây dựng, vận hành, sử dụng dự án. Khi đó, khu vực tư nhân thực hiện dự án đầu tư công với sự hỗ trợ

của nhà nước trên khía cạnh pháp lý, cơ chế hỗ trợ về đất đai, mặt bằng, thuế, và có khi cả sự bảo lãnh đầu ra của dự án.

Việc gia tăng hình thức PPPs trong đầu tư cơ sở hạ tầng là một hình thức được sử dụng ở các nước đang phát triển và đã có sự gia tăng khá ấn tượng trong thập niên 90. Mức đầu tư tư nhân từ 18 tỷ USD năm 1990 lên đến 131 tỷ USD năm 1997 ở khu vực châu Á. Sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997, sự tham gia của tư nhân trong đầu tư cơ sở hạ tầng bị sút giảm. Lĩnh vực có sự tham gia tư nhân như sản xuất và phân phối điện (33% là đầu tư tư nhân), giao thông (25%), dịch vụ viễn thông (46%)....

2. Hình thức PPPs còn áp dụng hạn chế ở Việt Nam

Hình thức PPPs là một khái niệm khá mới ở Việt Nam. Theo ông Đặng Huy Đồng – Vụ trưởng Vụ Quản lý đấu thầu của Bộ KH&ĐT, hình thức dự án PPPs phổ biến ở Việt Nam là BOT, BT và hầu hết là nhà đầu tư chủ động đưa ra đề xuất 2, phía nhà nước và các bộ chưa thật sự chủ động vì còn nhiều khiếm khuyết trong công tác chuẩn bị và chọn lọc dự án.

Các hình thức BOT, BT, ứng trước ngân sách đầu tư, đấu thầu công trình do nhà nước bỏ vốn đầu tư... là một trong những hình thức

PPPs. Ở Việt Nam hiện nay, các hạn chế về pháp lý, quản lý nhà nước đã cản trở khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư cơ sở hạ tầng. Chính phủ chưa đưa ra chính sách khuyến khích cụ thể hoặc những biện pháp giảm rủi ro nào để thu hút đầu tư tư nhân.

Một khía cạnh kế tiếp là hầu hết nguồn tài chính của các dự án PPPs luôn luôn có nguồn vốn vay. Các ngân hàng hay định chế tài chính khá dấn dọ và ít chấp nhận cho vay dự án nếu nguồn vốn nhà nước có tỷ lệ thấp và ít có sự bảo lãnh của chính phủ. Điều này ảnh hưởng tính khả thi của dự án mặc dù các hợp đồng đã được ký kết.

Các nguồn vốn mới của nhà nước trong dự án PPPs ở cấp đa phương chủ yếu từ Quỹ Đầu tư Phát triển đa phương khá nhỏ bé, thậm chí có địa phương không có Quỹ này (hiện có 16 tỉnh, thành phố có Quỹ Đầu tư Phát triển đa phương). Và trên thực tiễn chỉ có một số Quỹ ở các tỉnh hoạt động hiệu quả và thu hút được đầu tư tư nhân TP.HCM (HIFU), Đồng Nai, Hà Nội...

3. Tận dụng ODA trong các dự án cơ sở hạ tầng với hình thức PPPs trong điều kiện Việt Nam hiện nay.

Việt Nam mỗi năm đang tiếp nhận nguồn vốn ODA dưới hình thức dự án đầu tư khoảng 1,3-1,5 tỷ USD. Hãy khai thác nguồn vốn ODA trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng để kêu gọi đầu tư tư nhân. Vì vốn ODA sẽ là tác nhân tạo điều kiện tái cơ cấu nguồn vốn đầu tư trong dự án cơ sở hạ tầng có sự tham gia của đầu tư tư nhân (xem hộp 1).

Hộp 1: ODA góp phần hỗ trợ đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng.

Sử dụng ODA để củng cố hiệu quả của hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng

ODA có thể hỗ trợ những yếu tố liên quan đến PPPs để củng cố môi trường cho quan hệ đối tác cũng như đóng góp vào kết quả làm hài hòa giữa tính thương mại và tính xã hội của hình thức này. Ba yếu tố được đề cập bao gồm:

Giảm rủi ro: Hầu hết các nhà đầu tư nước ngoài sẵn sàng sử dụng bảo hiểm dựa trên cơ sở thị trường để chống lại những rủi ro thông qua các định chế đa phương như Cơ quan bảo hiểm đầu tư đa phương (MIGA). Tuy nhiên, rủi ro khá cao trong một vài trường hợp của PPPs sẽ xảy ra nếu thiếu vắng sự trợ cấp để giảm nhẹ rủi ro. Sự có mặt của ODA sẽ đối phó với những rủi ro tăng

thêm và mang lại lợi ích cho các đối tác trực tiếp với chính quyền ở các nước đang phát triển. Điều này không giống như kế hoạch bảo hiểm dựa trên cơ sở thị trường.

Hỗ trợ kỹ thuật và phát triển năng lực: ODA được sử dụng để tài trợ cho phần lớn giáo dục và những chương trình trao đổi kinh nghiệm để tăng năng lực chính quyền trong giải quyết các vấn đề liên quan đến PPPs như lựa chọn đối tác, thương lượng hợp đồng ... Viện trợ dựa vào kết quả: Ngay cả nước chủ nhà có khả năng điều chỉnh và rủi ro có thể được giải quyết, một số dự án cơ sở hạ tầng có tác động kinh tế tích cực nhưng phân tích tài chính âm. Khoảng cách này có thể được bắc cầu bởi ODA.

Nguồn: OECD(2005), Development Cooperation Report - Vol 6, No2, page 24.

Trong bối cảnh khả năng cho vay từ các ngân hàng, định chế tài chính đối với dự án PPPs còn thấp. Chính phủ cần thiết coi trọng nguồn vốn ODA đầu tư cơ sở hạ tầng với phương châm không dựa hoàn toàn vào ODA mà để giảm rủi ro trong đầu tư để thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân. Giảm rủi ro ở đây là chia sẻ nguồn vốn đầu tư, rút ngắn thời gian xây dựng và thu hồi vốn, gia tăng vốn đầu tư nhà nước trong cơ cấu đầu tư. Việc tận dụng nguồn vốn ODA để bổ sung qui mô vốn ở các Quỹ đầu tư phát triển đa phương (là kênh trực tiếp tham gia dự án PPPs) sẽ tạo điều kiện cho chính quyền đa phương gia tăng vốn góp hoặc hỗ trợ tài chính cho dự án PPPs. Điều này sẽ cải thiện cơ hội và khả năng tín dụng của dự án PPPs cũng như sẽ hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Với sự tham gia của các tổ chức song phương, đa phương trong bảo lãnh tín dụng, hoặc cho vay sẽ giúp các nhà đầu tư tư nhân yên tâm hơn về các trở ngại đặc thù ngành hoặc các vấn đề tiềm ẩn khác liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng.

Tháng 09/2007, Quỹ Đầu tư Phát triển đô thị TP.HCM (HIFU) tiếp nhận nguồn tài trợ của Ngân hàng thế giới có hạn mức tín dụng là 50 triệu USD để triển khai dự án đầu tư phát triển đô thị. Với nguồn tài chính này, HIFU sẽ cho vay hoặc góp vốn cổ phần đầu tư trực tiếp vào các dự án phát triển hạ tầng đô thị quan trọng của thành phố; các dự án này phải đáp ứng tiêu chí về khả năng hoàn vốn và có sự tham gia của khu vực tư nhân. Các dự án thuộc các lĩnh vực: quản

lệ chất thải rắn, phát triển khu dân cư, sản xuất và phân phối điện, cơ sở hạ tầng y tế và giáo dục... Khác với các dự án ODA truyền thống, vai trò của WB ở dự án này không phải là giám sát và áp đặt ý muốn của nhà tài trợ mà là một đối tác của HIFU, tư vấn và hỗ trợ khi cần thiết.

4. Những khuyến nghị để thực hiện các dự án PPPs thành công

■ Khung pháp lý rõ ràng, đầy đủ và phù hợp

Chính phủ cần đưa ra những tuyên bố rõ ràng về các ngành khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân để đẩy mạnh huy động vốn đầu tư như đường sắt, cảng, phân phối điện, nước sạch, xử lý nước thải, giao thông đô thị. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định 78/2007/NĐ-CP ngày 11/05/2007 về hình thức BOT, BT nhưng nghị định này chưa thật sự là khung pháp lý đầy đủ đối với dự án PPPs. Tuyên bố rõ ràng nhất là xây dựng Quy chế đầu tư cơ sở hạ tầng công cộng có sự tham gia của đầu tư tư nhân (nhà đầu tư trong nước hoặc nhà đầu tư nước ngoài) bằng nhiều hình thức: thành lập công ty cổ phần đầu tư cơ sở hạ tầng để thu hút đầu tư tư nhân, các nhà đầu tư tư nhân trực tiếp thực hiện một phần hoặc toàn bộ công trình cơ sở hạ tầng thông qua đấu thầu có cạnh tranh, hoặc phân khúc thị trường cung ứng cơ sở hạ tầng, mua lại công trình công cộng để khai thác

■ Xây dựng cơ chế tài chính phù hợp để triển khai dự án PPPs:

Việt Nam chủ động hình thành và phát triển hình thức hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng (PPP) trong giai đoạn 2008-2015 thông qua vốn góp từ nhà nước, hoặc bảo lãnh của chính phủ cho toàn bộ hoặc một phần đầu ra của dự án như đã từng thực hiện ở các dự án điện Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3.

Dựa trên sự hỗ trợ về nguồn lực, hỗ trợ kỹ thuật cũng như kinh nghiệm từ các nhà tài trợ, tái cơ cấu nguồn vốn đầu tư đối với dự án ODA có sự tham gia của khu vực tư nhân là một biện pháp cần thiết hiện nay. ODA như là chất xúc tác để tăng năng lực chính quyền, giảm rủi ro cho các dự án PPPs đầu tiên thực hiện trong bối cảnh



hành lang pháp lý chưa được hoàn thiện. Những nhà tài trợ quan tâm đến phát triển, lôi kéo khu vực tư nhân ở Việt Nam vào đầu tư hạ tầng cơ sở là Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Nhật bản, Ngân hàng thế giới (WB). ADB đang nỗ lực tìm cơ hội hỗ trợ khu vực tư nhân tham gia vào các lĩnh vực như: sản xuất và truyền tải điện, giao thông công cộng, cảng.... Điều này góp phần giải phóng năng lực khan hiếm của chính phủ để chính phủ có

thể tập trung vào các ngành và tiểu ngành liên quan đến cơ sở hạ tầng mà khu vực tư nhân không thể cung cấp.

■ Xây dựng cơ chế hỗ trợ đối với dự án PPPs

Các dự án cơ sở hạ tầng có đặc thù: mang tính kinh tế và xã hội lớn trong khi tính thương mại hoặc khả năng sinh lợi thấp so với các dự án kinh doanh. Việc thu hút khu vực tư nhân trên cơ sở nhà nước tạo điều kiện thuận lợi về đất đai, giải phóng mặt bằng, ổn định cơ chế, chính sách thuế, giá cả cung ứng dịch vụ... để đảm bảo hài hòa lợi ích nhà đầu tư, nhà nước và người dân. Nhà nước cần thiết phải xây dựng cơ chế hợp tác và chia sẻ rủi ro phù hợp trong quá trình đầu tư, vận hành, khai thác dự án.

■ Nâng cao năng lực thẩm định và phân tích dự án đầu tư công

Vấn đề đặt ra là không thể mời gọi đầu tư tư nhân đối với dự án không có khả năng thu hồi vốn. Việc lựa chọn dự án tốt trên cơ sở đảm bảo cung ứng dịch vụ tốt nhất với chi phí thấp nhất (phân tích lợi ích và chi phí) cũng như giảm thiểu các rủi ro về giá cả, xác định đối tượng hưởng lợi và mức phí sử dụng để lựa chọn dự án. Từ đó, xây dựng cơ cấu tài chính thích hợp cho dự án để thu hút đầu tư tư nhân. Chính phủ phải xác định được đâu là hình thức đầu tư phù hợp nhất cho dự án cơ sở hạ tầng (dự án có mang lại doanh thu như cảng, đường sắt và đường cao tốc, điện...) hay dự án về trường học, bệnh viện... không có doanh thu từ dự án ■

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo Hợp tác Phát triển của tổ chức OECD 2005.
2. Báo Tuổi trẻ ngày 13/09/2008