

Thúc đẩy hợp tác công - tư ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập

HOÀNG VĂN HOAN

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế như Việt Nam thì hợp tác công tư (PPP) là một vấn đề rất mới và cấp thiết cả trên phương diện khoa học, thực tiễn và thể chế chính sách. Qua phân tích khái quát khái quát một số vấn đề lý thuyết về mô hình hợp tác công tư, bài viết đi sâu phân tích khung khổ pháp lý và tình hình triển khai các dự án PPP tại Việt Nam thời gian qua, từ đó nêu một số nguyên nhân hạn chế, đề xuất giải pháp thúc đẩy hợp tác công tư Việt Nam trong bối cảnh mới.

1. Khái quát về mô hình hợp tác công tư

PPP là viết tắt của cụm từ tiếng Anh Public Private Partnership và dịch sang tiếng Việt là hợp tác công tư. Trên thực tế, mô hình này đã xuất hiện được áp dụng trong việc xây dựng các kênh đào ở Pháp vào thế kỷ XVIII, các cây cầu ở London vào thế kỷ XIX hay cây cầu Brooklyn nổi tiếng ở New York cũng vào thế kỷ XIX. Theo Yescombe, tác giả cuốn Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance (tạm dịch là Hợp tác công tư: các nguyên lý chính sách và tài trợ), xuất bản năm 2007, thuật ngữ hợp tác công - tư bắt nguồn từ Hoa Kỳ với các chương trình giáo dục được cả khu vực công và khu vực tư cùng tài trợ trong thập niên 1950. Kể từ thập niên 1980, thuật ngữ hợp tác công tư dần phổ biến ở nhiều nước và được hiểu là sự hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để cùng xây dựng cơ hạ tầng hay cung cấp các dịch vụ công cộng.

PPP có hai hình thức cơ bản, nhượng quyền vận hành và nhượng quyền đầu tư. ở mô hình nhượng quyền vận hành, Nhà nước vẫn giữ quyền sở hữu công trình công cộng mà được sử dụng để cung cấp các dịch vụ. Trong nhượng quyền đầu tư: khu vực tư nhân chịu trách nhiệm cung cấp vốn và vận

hành các công trình.

Nhượng quyền có thể được dùng cho cả các dự án đầu tư cho hạ tầng đã có sẵn hay các dự án hoàn toàn mới. Những nghĩa vụ đầu tư của người được nhượng quyền sẽ được bao hàm trong thỏa thuận chuyển nhượng, và có thể được chỉ rõ cả về các khoản tiền cũng như các điều khoản về số lượng, như nghĩa vụ cung cấp dịch vụ tới một số lượng người tiêu thụ mới xác định. Những nghĩa vụ về vận hành bao gồm một cách đặc trưng những tiêu chuẩn thực hiện, phần tiền kiếm được của bên được nhượng quyền sẽ phụ thuộc vào những khoản phí sử dụng mà gắn liền với (được chỉ rõ trong hợp đồng) chất lượng, sự sẵn sàng và mức độ thỏa mãn mang đến cho người sử dụng. Trong mô hình này thì rủi ro đầu tư phần lớn đều chuyển sang khu vực tư nhân.

Dưới đây là một số dạng chủ chốt được sắp xếp theo mức độ tham gia tăng dần của bên tư nhân:

Các hợp đồng dịch vụ: đây là một loại hình thỏa thuận cổ điển trong việc cung cấp hàng hóa dịch vụ. Những nguồn vốn được chỉ định để thực hiện công việc được xác định

Hoàng Văn Hoan, TS, Học viện Chính trị Hành chính khu vực I.

trước, một hợp đồng được thảo ra và người thắng thầu được chọn để thực hiện theo yêu cầu. Trong tình huống này, cơ quan nhà nước trả cho nhà thầu theo chất lượng của sản phẩm được bàn giao dựa trên các điều khoản định rõ đã cấu thành. Khách hàng là cơ quan nhà nước vẫn giữ các quyền thiết kế, quyền ra quyết định, cũng như quyền sở hữu và kiểm soát các hoạt động cho đến khi dự án được hoàn thành. Đây là hình thức có rất ít rủi ro và nó là một cách thường được sử dụng để đáp ứng nhu cầu hàng hóa và dịch vụ của khu vực nhà nước.

Hợp đồng quản lý và duy trì: đây là hình thức chuyển nhượng vận hành mà khu vực tư có thỏa thuận quản lý hay duy trì một tiện ích hay một dịch vụ công, như một công ty hợp đồng cung cấp dịch vụ chuyên trợ giúp về dịch vụ và vận hành các phần cứng và phần mềm trong lĩnh vực công nghệ thông tin.

Nhượng quyền vận hành và duy trì: trong kịch bản này, các doanh nghiệp tư nhân được lựa chọn sẽ nhận được một sự nhượng quyền để vận hành và duy trì dịch vụ công. Cơ quan nhà nước tiếp tục sở hữu dịch vụ và nhượng lại việc vận hành cho nhà cung cấp tư nhân thường là khoảng thời gian xác định. Có hai hình thức: hợp đồng quản lý và duy trì và cho thuê vận hành và duy trì. Đây là một mẫu khác của hình thức nhượng quyền vận hành.

BOT, BOO, BOOT và các hình thức nhượng quyền có liên quan: hợp đồng BOT (xây dựng – vận hành – chuyển giao); BOO (xây dựng – sở hữu – vận hành), và hợp đồng BOOT (xây dựng – sở hữu – vận hành – chuyển giao) là những hình thức nhượng quyền đầu tư khác nhau. Hình thức BOT là trở lại với các dịch vụ công sau khi một giai đoạn nhất định được vận hành bởi khu vực tư nhân. Trong hình thức nhượng quyền BOO, nhà cung cấp tư nhân sở hữu tài sản. Hình thức nhượng quyền BOOT cho phép cung cấp

trong một thời gian dài hơn trước khi dự án được giao lại cho nhà nước. Mô hình này cho phép các nhà cung cấp tư nhân thu hồi chi phí đầu tư và kiếm lợi nhuận.

2. Khung pháp lý và tình hình thực hiện PPP tại Việt Nam thời gian qua

Ở nước ta, trong Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư vừa được Thủ tướng Chính phủ ban hành theo Quyết định 71/2010, PPP được định nghĩa là “việc Nhà nước và nhà đầu tư cùng phối hợp thực hiện dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng dự án”. Quy chế nêu rõ “tổng hợp các hình thức tham gia của Nhà nước bao gồm: vốn nhà nước, các ưu đãi đầu tư, các chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng vốn đầu tư của dự án, nhằm tăng tính khả thi của dự án. Căn cứ tính chất của từng dự án, phần tham gia của Nhà nước có thể gồm một hoặc nhiều hình thức nêu trên. Phần tham gia của Nhà nước không phải là phần góp vốn chủ sở hữu trong doanh nghiệp dự án, không gắn với quyền được chia lợi nhuận từ nguồn thu của dự án”

Trên thực tế, khái niệm hợp tác công – tư thường gắn với mô hình BOT, BT (xây dựng – chuyển giao), BTO (xây dựng – chuyển giao – vận hành), BOO, có nhiều hình thức hợp tác công – tư với nhiều cấp độ khác nhau về chia sẻ trách nhiệm và rủi ro từ hợp đồng dịch vụ, hợp đồng quản lý, hợp đồng cho thuê, nhượng quyền,... Các dự án PPP của Việt Nam đang ưu tiên vào các lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng “cứng” như đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ, hệ thống thu gom xử lý chất thải, nhà máy điện, nước, cơ sở hạ tầng mềm về y tế, giáo dục, công nghệ thông tin...

Quy định pháp lý của các hợp đồng này từng được quy định trong các Nghị định của Chính phủ từ năm 1993: ngày 23-11-1993

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87/CP về Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT áp dụng trước tiên đối với nhà đầu tư nước ngoài và sau đó ban hành Nghị định 77/CP ngày 18-6-1997 để mở rộng áp dụng hình thức đầu tư này đối với nhà đầu tư trong nước. Ngày 15-8-1998 Nghị định số 62/CP ra đời thay thế Nghị định 87/CP ngày 23-11-1993.

Các quy định tại hai Nghị định nêu trên đã được luật hóa trong Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, trong Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1996, sau đó là Luật Đầu tư vào năm 2005 và được cụ thể bởi Nghị định 108/2006/NĐ-CP của Chính phủ.

Căn cứ quy định của Luật Đầu tư năm 2005, ngày 11-5-2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 78/2007/NĐ-CP về đầu tư theo các hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO và hợp đồng BT. Sau gần hai năm thực hiện, ngày 27-11-2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP sửa đổi Nghị định nêu trên. Ngày 27-01-2011, Bộ Kế hoạch và đầu tư ra Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT hướng dẫn thực hiện Nghị định này. Đến ngày 05-4-2011 Chính phủ lại có Nghị định số 24/2011/NĐ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định 108/2009/NĐ-CP, theo đó các lĩnh vực đầu tư được khuyến khích là: a) Đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ; b) Đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt; c) Cảng hàng không, cảng biển, cảng sông; d) Hệ thống cung cấp nước sạch; hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, rác thải; đ) Nhà máy điện, đường dây tải điện; e) Các công trình kết cấu hạ tầng y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước; g) Các công trình kết cấu hạ tầng khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, hệ thống các luật định về PPP cũng bộc lộ bất cập: i) Nghị định

108/2009/NĐ-CP có liên quan và chịu sự tác động của Luật Đầu tư, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở và một số luật khác,... Do vậy, việc thực hiện các quy định của Nghị định này không tránh khỏi một số vướng mắc trong việc xác định văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của dự án cũng như cơ chế quản lý nhà nước thích hợp đối với từng hình thức hợp đồng dự án. Do chưa có quan điểm thống nhất về tính chất nguồn vốn sử dụng của dự án (Nhà nước hay tư nhân), đặc biệt đối với dự án BT, nên các cơ quan quản lý còn lúng túng trong việc áp dụng quy định của pháp luật từ việc lập, thẩm định, phê duyệt, báo cáo nghiên cứu khả thi, đến việc quản lý hoạt động xây dựng, lập thiết kế kỹ thuật, kiểm tra, giám sát chất lượng công trình, quyết toán vốn đầu tư,.. của dự án; ii) Ngoài ra, do không có hướng dẫn cụ thể nên việc thực hiện một số quy định về việc xác định nguồn vốn và cơ chế huy động vốn và cơ chế huy động vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư, về sử dụng vốn nhà nước để tham gia thực hiện dự án và lựa chọn nhà đầu tư đàm phán hợp đồng dự án còn gặp nhiều vướng mắc, nhất là trong quá trình đàm phán hợp đồng dự án và thẩm tra, cấp giấy chứng nhận đầu tư. Bên cạnh đó, việc thực hiện các quy định về cơ chế tài chính cũng như cơ chế giám sát, kiểm tra,... còn gặp nhiều khó khăn.

Việc thực hiện dự án BT theo phương thức giao dự án khác để nhà đầu tư kinh doanh, thu hồi vốn đã đầu tư vào công trình kết cấu hạ tầng vẫn chưa phải là quy định mới của Nghị định 78/2006/NĐ-CP mà trên thực tế đã được quy định ngay trong Luật Khuyến khích đầu tư trong nước từ năm 1999 và Luật Đầu tư năm 2005. Tuy nhiên, chỉ đến khi Nghị định 78/2006/NĐ-CP được ban hành thì hình thức hợp đồng này mới được triển khai nhanh chóng với nhiều dự án có quy mô lớn. Thực tế cho thấy, do chưa được

quy định rõ ràng nên việc thực hiện hình thức hợp đồng này còn gặp nhiều vướng mắc, nhất là trong việc xác định tiêu chí áp dụng hình thức hợp đồng BT cũng như điều kiện và phương thức thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án. Gần đây, một số địa phương có xu hướng đề nghị sử dụng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án BT.

Xuất phát từ thực tế cũng như kinh nghiệm các nước, nhằm nâng cao hiệu quả cho hình thức đầu tư này Chính phủ đã có Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 9-11-2010 ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công-tư và có hiệu lực từ ngày 15-1-2011. Về pháp lý, PPP giống như một dự án đầu tư, điểm khác là phương thức hợp tác, phân chia trách nhiệm giữa Nhà nước và tư nhân trong một dự án. Một trong những tiêu chí của dự án phải bảo đảm, đáp ứng cần thiết nhu cầu phát triển kinh tế xã hội; khả năng hoàn trả vốn cho nhà đầu tư (từ nguồn thu phí người sử dụng); về hợp tác, phần tham gia của Nhà nước mang tính tổng thể, bao gồm: vốn nhà nước, các ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư theo các quy định của pháp luật, chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng mức đầu tư (tổng vốn đầu tư của dự án). Quy chế cũng quy định rõ phần tham gia của Nhà nước không vượt quá 30% tổng mức đầu tư của dự án, trừ trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định (khoản 2, điều 9); “phần tham gia của Nhà nước là tổng hợp các hình thức tham gia của Nhà nước bao gồm: vốn nhà nước, các ưu đãi đầu tư, các chính sách tài chính có liên quan, được tính trong tổng mức đầu tư (tổng vốn đầu tư) của dự án, nhằm tăng tính khả thi của dự án” (khoản 4, điều 2).

Vốn tư nhân theo Quy chế phải đúng nghĩa thuần túy là vốn từ khu vực tư. Theo Quy chế thí điểm, một trong những nguyên tắc thí điểm đầu tư theo hình thức PPP là

vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án gồm vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư, các nguồn vốn thương mại trong nước và quốc tế và các nguồn vốn khác được huy động theo nguyên tắc không dẫn đến nợ công; nhà đầu tư có thể huy động vốn vay thương mại và các nguồn vốn khác (không có bảo lãnh của Chính phủ) với mức tối đa bằng 70% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án.

Ngoài ra, Quy chế cũng quy định một số quyền của doanh nghiệp dự án như quyền thế chấp tài sản; quyền được mua ngoại tệ; đảm bảo cung ứng các dịch vụ công; và bảo lãnh nghĩa vụ của nhà đầu tư. Việc quy định rõ phần vốn tư nhân và phần tham gia của Nhà nước như vậy sẽ đảm bảo được đúng tính chất của dự án PPP, vì thực tế đã có những dự án đầu tư theo hình thức BOT, BT, BTO (những hình thức của mô hình PPP) tại Việt Nam, vốn của Nhà nước tham gia tới 80% – 90%.

Một điểm đột phá nữa được nhiều nhà đầu tư quốc tế đánh giá cao trong Quy chế thí điểm PPP là đã quy định rõ: việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi trong nước hoặc quốc tế, trên cơ sở cạnh tranh công bằng, minh bạch, hiệu quả kinh tế, phù hợp với pháp luật Việt Nam và theo tập quán, thông lệ quốc tế. Đấu thầu rộng rãi là cánh cửa mở cho rất nhiều nhà đầu tư có tiềm lực tham gia dự án PPP. Bên cạnh đó, cơ chế ưu đãi đầu tư được quy định tại Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn: ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp; ưu đãi về thuế nhập khẩu, ưu đãi về vận chuyển lỗ; ưu đãi về khấu hao; ưu đãi về sử dụng đất; mở rộng ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư,...

Như vậy, với các hình thức pháp lý nêu trên, theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994-2009 cho thấy, đã có 32 dự án được thực hiện theo mô hình PPP với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỷ USD, trong đó, các dự án về giao thông chiếm 70%

về số lượng và 95% về vốn; phần còn lại là các dự án về điện, viễn thông và xử lý nước. Có thể thấy hiện nay chúng ta quá tập trung vào các dự án đầu tư PPP trong lĩnh vực giao thông. Trong khi đó, các nhà đầu tư trên thế giới lại đang giảm mạnh nguồn vốn PPP vào lĩnh vực này. Trong giai đoạn 2000-2009, ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năng lượng luôn là lĩnh vực thành công nhất, thu hút tổng cộng 35% vốn đầu tư PPP (63 tỷ USD) trong khu vực, tiếp theo là viễn thông với 30% vốn đầu tư PPP (54 tỷ USD), còn lĩnh vực giao thông chỉ chiếm khoảng 25% (46 tỷ USD) và đang có xu hướng giảm mạnh.

Cũng giống như các nước khác, mô hình BOT và BOO chiếm tỷ phần chủ yếu. Hai lĩnh vực chiếm tỷ phần lớn nhất là điện và viễn thông. Ngoài ra, có thể kể đến nhiều dự án hợp tác công - tư khác đã và đang được triển khai từ thập niên 1990 đến nay như: BOT cầu Cỏ May, BOT cầu Phú Mỹ, điện Phú Mỹ, và rất nhiều nhà máy điện nhỏ và vừa khác đang được thực hiện theo phương thức BOO. Về mô hình BOT, tổng cộng có 26 dự án với tổng mức đầu tư là 128 ngàn tỷ đồng.

Riêng năm 2010, theo thống kê của Cục Đầu tư nước ngoài, tổng số dự án cấp mới được đầu tư trực tiếp từ nước ngoài là 969 dự án, trong đó theo mô hình đầu tư BOT, BT, BTO có 6 dự án chiếm 1% trên tổng số dự án cấp mới. Nhưng số lượng dự án cấp mới chiếm 55% so với số dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT là 11 dự án, chiếm tỷ lệ cao nhất trong số tất cả các hình thức đầu tư, so với năm 2009 không có dự án mới nào đầu tư theo hình thức BOT, BT, BTO, đó là một sự khởi sắc tốt.

Về hình thức 100% vốn nước ngoài chỉ chiếm 8% trên tổng số dự án, số dự án cấp mới chỉ có 799 dự án trong khi tổng số dự án đăng ký là 9.599 (tính hết ngày 21/12/2010), còn về hình thức liên doanh chỉ chiếm 7% trên tổng số dự án cấp mới đăng ký, hình

thức cổ phần và hợp đồng hợp tác vốn đầu tư chiếm lần lượt là 4% và 1% trên tổng số dự án cấp mới. Như vậy, hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT, BT, BTO đang phát triển theo chiều hướng tích cực.

Các dự án đường cao tốc Ninh Bình Thanh Hóa, vốn đầu tư 33.000 tỷ đồng; Nghi Sơn (Thanh Hóa) Bãi Vọt, 23.000 tỷ đồng; Cam Lộ La Sơn, 16.000 tỷ đồng, Dầu Giây Liên Khương, 48.324 tỷ đồng; Hạ Long Móng Cái, 25.000 tỷ đồng; hay Sân bay Long Thành, 1.403 triệu USD; Nhà máy nước sông Hậu 1, sông Hậu 2, sông Hậu 3... có thể xem là những “món hàng” đầu tiên cho thị trường PPP, đang được kỳ vọng sẽ sớm được thiết lập và phát triển tại Việt Nam.

Các nhà máy điện Hậu Giang, Quảng Trị, Quỳnh Lập; hay cầu Ngọc Hồi và đường dẫn; nhà ga nối đường sắt nội đô ở Hà Nội... cũng nằm trong danh sách 24 dự án đầu tiên được các bộ, ngành, địa phương gửi tới Bộ Kế hoạch và đầu tư đề xuất tham gia thí điểm theo mô hình PPP.

Chính phủ đã giao cho Bộ Giao thông vận tải thực hiện thí điểm mô hình PPP ở dự án đường cao tốc Dầu Giây Phan Thiết và hiện nay Bộ Giao thông vận tải đã thành lập tổ công tác liên ngành với sự tham gia của Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước để triển khai dưới sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới (WB). Mới đây nhất chính là Văn bản số 1482/TTg-KTN, ngày 9.9.2008 của Thủ tướng Chính phủ đã giao Tập đoàn Bitexco lập dự án đầu tư dự án đường cao tốc Dầu Giây Phan Thiết với tổng mức kinh phí lên tới 14.355 tỷ đồng, thời gian thi công 36 tháng theo mô hình PPP Đây là cũng là dự án trọng điểm nằm trong hệ thống đường cao tốc Bắc Nam, có tổng chiều dài 100km. Thiết kế đường cao tốc này thuộc loại A, vận tốc thiết kế 120km/h, mặt cắt ngang đường 33 mét gồm 6 làn xe, phân kỳ đầu tư giai đoạn 1 là 4 làn xe.

BẢNG 1: Thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài năm 2011 theo hình thức
Tính từ ngày 01-01-2011 đến ngày 15-12-2011

TT	Hình thức đầu tư	Số dự án cấp mới	Vốn đăng ký cấp mới (triệu USD)	Số lượt dự án tăng vốn	Vốn đăng ký tăng thêm (triệu USD)	Vốn đăng ký cấp mới và tăng thêm (triệu USD)
1	100% vốn nước ngoài	899	6.535,12	331	2.196,01	8,731.13
2	Hợp đồng BOT, BT, BTO	1	2.258,51			2,258.51
3	Liên doanh	186	2.690,94	33	530,39	3,221.33
4	Hợp đồng hợp tác kinh doanh	3	67,00	1	385,00	452.00
5	Cổ phần	2	6,99	9	25,99	32.99
Tổng số		1.091	11.558,55	374	3.137,40	14.695,95

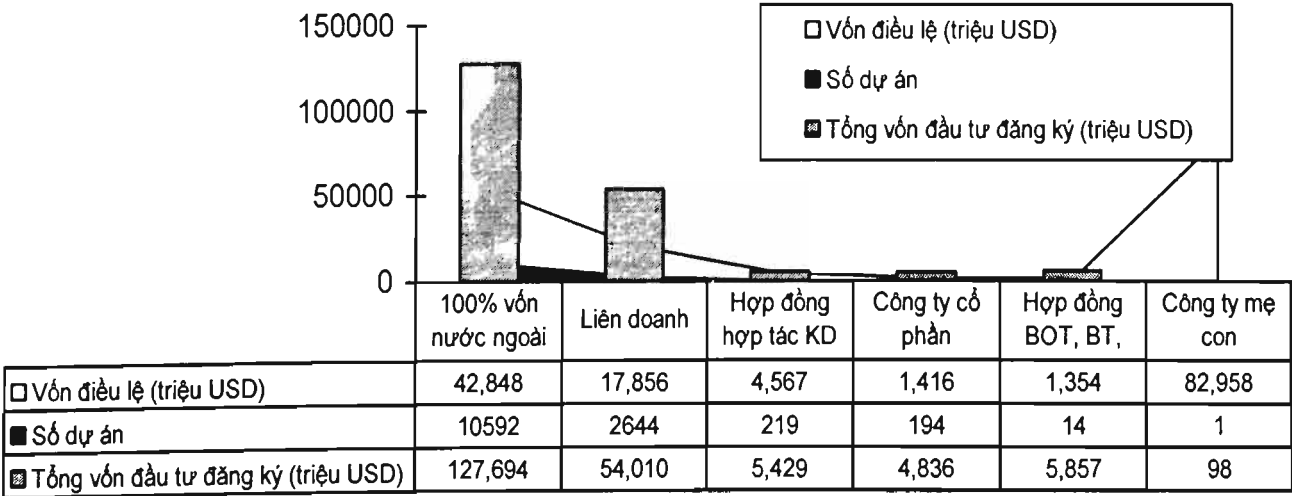
Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài.

BẢNG 2: Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam theo hình thức
Lũy kế dự án còn hiệu lực đến ngày 15-12-2011

TT	Hình thức đầu tư	Số dự án	Tổng vốn đầu tư đăng ký (USD)	Vốn điều lệ (USD)
1	100% vốn nước ngoài	10.592	127.694.942.777	42.848.075.374
2	Liên doanh	2.644	54.010.610.564	17.856.128.537
3	Hợp đồng BOT,BT,BTO	14	5.857.317.913	1.354.797.469
4	Hợp đồng hợp tác KD	219	5.429.931.329	4.567.036.804
5	Công ty cổ phần	194	4.836.260.833	1.416.573.178
6	Công ty mẹ con	1	98.008.000	82.958.000
	<i>Tổng số</i>	<i>13.664</i>	<i>197.927.071.416</i>	<i>68.125.569.362</i>

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài.

HÌNH 1: Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam theo hình thức
Lũy kế dự án còn hiệu lực đến ngày 15-12-2011



Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài.

Đặc biệt là sau khi Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP được ban hành và chính thức có hiệu lực từ ngày 15-1-2011. Điều này đã thu hút sự chú ý của giới đầu tư trong và ngoài nước đang dồn vào mô hình hợp tác nhà nước và tư nhân (PPP). Ngay sau khi Quyết định 71/2010/QĐ-TTg được ban hành, Bộ Kế hoạch và đầu tư đã gửi công văn kêu gọi các bộ, ngành, địa phương đề xuất các dự án thí điểm PPP, tới ngày 11/5/2011, đã có 5 đơn vị đăng ký, với số lượng 24 dự án.

Tóm lại, mặc dù được kỳ vọng rất lớn nhưng PPP tại Việt Nam vẫn gặp rất nhiều khó khăn. Theo thống kê cho thấy, mô hình PPP tuy đã phổ biến ở Việt Nam theo hình thức chủ yếu là BOO và BOT nhưng còn quá khiêm tốn và khi triển khai cũng cần những điều kiện nhất định khác. Thực tiễn cho thấy 70-80% dự án BOT hoặc BT về giao thông có quy mô lớn sau một thời gian đã bị biến dạng, không còn là dự án BOT hay BT nữa. Một số dự án quan trọng lại chuyển sang ngân sách của Nhà nước. Có những dự án BOT làm xong rồi nhưng khi cân đối lợi ích giữa nhà đầu tư với chính quyền địa phương hoặc cơ quan quản lý nhà nước lại phải thay đổi phương thức. Điển hình như cầu Bình Triệu là công trình BOT nhưng việc thu phí làm bất tiện cho giao thông ở cửa ngõ thành phố, rốt cuộc TP. Hồ Chí Minh phải mua lại dự án.

Tuy mô hình này đã xuất hiện ở Việt Nam từ rất lâu nhưng hành lang pháp lý của chúng ta chưa hoàn thiện, còn thiếu đồng bộ, nhất là chưa tạo được hành lang pháp lý thông thoáng đảm bảo quyền đầy đủ của khu vực tư nhân tham gia cung ứng hàng hóa và dịch vụ cũng như ghi nhận trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước đối với

quá trình phát triển của khu vực tư nhân. Hạn chế của luật pháp không những cản trở đến khả năng hợp tác giữa khu vực tư với khu vực công, mà còn tạo nên các kẽ hở để nhân viên nhà nước gây phiền nhiễu đối với khu vực tư nhân, tạo tâm lý kỳ thị trong xã hội đối với kinh tế tư nhân. Hành lang pháp lý không đầy đủ cũng gây nghi ngại đối với các nhà đầu tư tư nhân khi tham gia vào nhiều hạng mục công trình công cộng, đặc biệt là các hình thức đầu tư BOT, BTO hoặc BT. Nghi ngại của họ là các khoản đầu tư này có được đảm bảo thu hồi vốn hay không, hợp tác với Nhà nước trong tương lai ra sao?

Trong khi hệ thống pháp luật còn thiếu đồng bộ thì cơ chế, chính sách cũng còn không ít bất cập, bao gồm cả chính sách vĩ mô, chính sách ngành và chính sách địa phương. Các chính sách này tạo nên các lợi ích cục bộ, cản trở hợp tác công tư hoặc điều chỉnh quan hệ hợp tác công tư theo chiều hướng gây thua thiệt cho Nhà nước và người dân, phục vụ cho lợi ích nhóm. Pháp luật thiếu đồng bộ cũng tạo kẽ hở cho một bộ phận công chức nhà nước lập các công ty tư nhân “sân sau” tham gia các dự án hợp tác công tư, tiếp tục gây thiệt hại cho Nhà nước, làm biến dạng bản chất hợp tác công tư, tạo môi trường cho xuất hiện những hình thức tham nhũng tinh vi hơn. Thực trạng đó chỉ được ngăn chặn bằng một hệ thống pháp luật đồng bộ, trong đó bao hàm cả việc điều chỉnh đội ngũ công chức ở những lĩnh vực “nhạy cảm” liên quan đến hợp tác công tư.

Các chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư tư nhân chưa rõ ràng và minh bạch, gây ra nhiều sự hiểu lầm trong giới đầu tư nên chưa phát huy được hiệu quả như mong đợi. Nhiều chính sách, ưu đãi còn thủ tục

rườm rà gây khó khăn cho chủ đầu tư khi tiếp cận dự án. Các quy định về trách nhiệm tài chính đối với hỗ trợ tài chính của Chính phủ, cơ chế lãi suất, cũng như quy định rõ cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện các dự án PPP chưa rõ ràng. Một số doanh nghiệp còn băn khoăn về ràng buộc bảo lãnh vốn vay của Chính phủ và tỷ lệ góp vốn 30%-70% trong một dự án PPP.

Các dự án PPP thường là xây dựng công trình kết cấu hạ tầng có thời gian dài và phải đối mặt với nhiều rủi ro mà các nhà đầu tư tư nhân cần xem xét: rủi ro đấu thầu, rủi ro hoạt động, rủi ro từ Chính phủ, gánh nặng về tài chính và hạn chế khả năng chi trả. Vì vậy, mà các nhà đầu tư khi tham gia hình thức PPP xây dựng công trình giao thông thường lựa chọn loại dự án xây dựng tuyến đường ngắn, vốn đầu tư thấp hơn so với các loại dự án khác trong khi đó lượng cầu của tuyến đường này lại cao. Còn các dự án xây dựng các tuyến mới thì độ rủi ro về lượng cầu lớn. Các dự án cải tạo đường thì độ rủi ro trong thi công cũng như khi vận hành thường là cao, đặc biệt các đường cần cải tạo thường ở các vị trí có địa hình xấu.

Cùng với đó là sự thiếu minh bạch trong việc công bố các thông tin các dự án và vẫn còn có sự thiên vị cho các doanh nghiệp nhà nước trong đấu thầu công trình, chưa có quy trình chuẩn đánh giá năng lực thực sự của các doanh nghiệp này một cách khách quan, dẫn đến nhiều dự án thực hiện đi vào bế tắc khiến Nhà nước phải bù lỗ, hoặc trở thành dự án do vốn nhà nước đầu tư. Công tác tổ chức hành chính không đầy đủ, nhiều thủ tục, giấy tờ và công đoạn có thể làm trì hoãn một cách đáng kể việc phát triển và thực hiện các dự án PPP. Đặc biệt, hệ thống hành chính nhiều cửa buộc các nhà

đầu tư phải tự lo đi gõ cửa từng cơ quan, đàm phán từng vấn đề, thậm chí có thủ tục kéo dài tới hàng năm mà không rõ có được duyệt hay không vẫn đang là vấn đề gây khó khăn và đẩy lùi sự đầu tư của khu vực tư nhân khi tham gia mô hình PPP.

3. Giải pháp thúc đẩy PPP ở Việt Nam trong bối cảnh mới

Những phân tích trên cho thấy, mô hình hợp tác công tư (PPP) trong việc đầu tư nâng cao chất lượng các dịch vụ công được coi là hướng đi đúng đắn của Việt Nam trong giai đoạn này. Để thực hiện thành công mục tiêu đề ra theo các kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế xã hội đến năm 2020, Việt Nam cần huy động một lượng vốn đầu tư khoảng 150 – 160 tỷ USD để tạo bước đột phá trong phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế. Một số biện pháp đồng bộ khi áp dụng hình thức PPP vào Việt Nam để có hiệu quả sẽ là:

Thứ nhất, tạo lập khuôn khổ pháp lý và chính sách thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp, luật BOT/PPP, khung quy định về các khu vực rõ ràng, đầy đủ, đảm bảo tính ổn định lâu dài, chứ không chỉ dừng lại ở việc thu hút vốn. Điều này đòi hỏi phải có một hệ thống luật pháp, quy tắc, chính sách, cấu trúc và cách thức tiến hành,... hoàn chỉnh để tạo lòng tin cho các nhà đầu tư. Trong hoàn cảnh Việt Nam đang thiếu hụt nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng như hiện nay, nhà đầu tư tư nhân nên tập trung hơn vào mô hình hợp tác công tư, trong đó nhà đầu tư tư nhân có tham gia tài trợ dự án như BOT, BOO hơn các mô hình chỉ đóng góp kinh nghiệm, khả năng điều hành quản lý như thiết kế-xây dựng hay vận hành-bảo dưỡng.

Thứ hai, các nhà đầu tư nước ngoài với

tiềm lực mạnh về nguồn vốn có thể làm một mình hay kết hợp hai, ba nhà đầu tư tư nhân tham gia hợp tác công tư. Riêng đối với nhà đầu tư tư nhân trong nước, nên kết hợp nhiều công ty theo hình thức cổ phần nhằm khắc phục các hạn chế về quy mô, năng lực tài chính và giảm thiểu rủi ro đầu tư. Cần hạn chế tối đa những rủi ro liên quan đến các xung đột về lợi ích. Những xung đột về lợi ích có thể xảy ra khi một cơ quan, tổ chức tham gia vào việc đề xuất, chuẩn bị dự án lại cũng đồng thời có vai trò quan trọng trong việc quyết định lựa chọn dự án. Ngoài ra, xung đột lợi ích cũng có thể tăng lên khi một cơ quan, tổ chức vừa có vai trò hỗ trợ, thúc đẩy phát triển dự án, vừa được giao nhiệm vụ giám sát và thực hiện các đánh giá sau khi dự án được thực hiện.

Thứ ba, đẩy mạnh cải cách hành chính, cơ quan nhà nước chuẩn bị sẵn các điều kiện cần thiết trước khi mời gọi nhà đầu tư cho từng dự án cụ thể. Chẳng hạn như điều kiện đầu tư, chính sách ưu đãi, thuế, kể cả lập báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng PPP,.. Các quy định cụ thể sẽ khiến các dự án trở nên hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài.

Thứ tư, cần có sự hỗ trợ chính trị từ tầm cao và quản trị tốt, đảm bảo rằng Chính phủ sẽ thực hiện các cam kết của mình dưới hình thức PPP. Hợp đồng ký kết giữa chính quyền và nhà đầu tư cần rõ ràng, minh bạch là điều kiện tiên quyết để chính quyền đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và là cơ sở cho chính quyền tận dụng hiệu quả nhất tính năng động và cạnh tranh của khu vực tư nhân, góp phần tiết kiệm các chi phí về cơ sở hạ tầng của toàn xã hội. Các dự án

đầu tư theo hình thức PPP cần phải đưa các thông tin hướng dẫn lên website để các nhà đầu tư cũng như Chính phủ dễ theo dõi. Các thông tin cần thiết cần được công bố rộng rãi cho dự án PPP như: phân tích kinh tế, thống kê và dự báo thị trường, nghiên cứu khả thi, chuẩn bị thiết kế các công trình, dự thảo các tài liệu pháp lý để tránh các khó khăn và giải quyết các vấn đề có thể dự liệu trước được.

Thứ năm, nâng cao năng lực của phía đại diện Nhà nước. Việc Chính phủ thực hiện nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi khiến các nhà đầu tư tư nhân tin tưởng rằng Chính phủ đã phân tích toàn diện các rủi ro và mức độ rủi ro của các dự án. Thông qua việc định trước biên độ góp vốn đầu tư và hiểu được sự hỗ trợ của Chính phủ, các dự án sẽ trở nên hấp dẫn hơn với các nhà đầu tư nước ngoài. Mặt khác, do phần vốn chủ yếu sẽ từ phía tư nhân, nên Chính phủ phải theo dõi sát sao, không nên bỏ rơi doanh nghiệp, tránh tình trạng nhiều dự án quá chậm tiến độ, phải dừng thi công.

Thứ sáu, do các dự án hạ tầng chịu nhiều tác động của chính sách cũng như hoàn cảnh xã hội, nên các điều khoản trong hợp đồng cần linh hoạt, có biên độ điều chỉnh để tránh thiệt hại cho nhà đầu tư cũng như chính quyền. Việc lựa chọn các dự án PPP phù hợp với năng lực của các nhà đầu tư tư nhân, rà soát các dự án, xem xét phê chuẩn những dự án theo hình thức PPP được đề xuất dựa vào tính khả thi của dự án. Việc chuẩn bị tốt hơn các dự án trước khi đưa ra thị trường, thì thời gian đàm phán cũng như chi phí đấu thầu sẽ giảm đối với các nhà đầu tư tư nhân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. A.Venkat Raman, James Warner Björkman (2008): *"Public-private partnerships in health care in India: lessons for developing countries"*, ("Hợp tác công tư trong lĩnh vực chăm sóc y tế ở Ấn Độ: bài học đối với các nước đang phát triển"), Nxb Taylor & Francis, 2008.
2. Alfonso Arellano, Florentino Felgueroso, Pablo Vázquez & Enrique González (2008): *"Public-Private Partnerships in Labor Markets"*, ("Hợp tác công tư trong thị trường lao động") University of Navarra, 2008.
3. Alexandra Moskalyk (2008): *"The Role of Public-Private Partnerships in Funding Social Housing in Canada"* ("Vai trò của hợp tác công tư trong việc tài trợ vốn phát triển nhà ở xã hội ở Canada"), Báo cáo nghiên cứu của CPRN, Canada tháng 9 - 2009.
4. WB (2007): *"Emerging Public-Private Partnerships In Irrigation Development and Management"*, ("Thúc đẩy hợp tác công tư trong quản lý và phát triển thủy lợi"), tài liệu nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới 2007.
5. World Bank, *Toolkit for Public Private Partnerships in Highways: Choosing the right PPP option* (2002).
6. Recharđ Lebell, *Bộ giáo trình những kiến thức cơ bản về công nghệ thông tin và truyền thông cho lãnh đạo cơ quan nhà nước; Học phần 8: Các hình thức huy động vốn đầu tư cho dự án công nghệ thông tin và truyền thông phục vụ phát triển*, Trung tâm Đào tạo phát triển công nghệ thông tin và truyền thông Châu Á Thái Bình Dương.
7. Kỷ yếu hội thảo (2005), *Hợp tác công tư PPPs*, Ngân hàng Phát triển Châu Á.
8. TS. Phạm Sỹ Liêm, *Các khái niệm tư nhân hóa – xã hội hóa và quan hệ đối tác công tư (PPP)*, <http://www.vncold.vn/Web/Content.aspx?distid=2750>
9. Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 9-11-2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành *Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư*.
10. Đỗ Thị Ánh Tuyết, *"Hợp tác công tư (PPP) trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam"*, Tạp chí Giáo dục lý luận, 9-2011.
11. Nguyễn Hồng Thái (2010): *"Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông"*, trường đại học GTVT, 2010.