

HỢP TÁC CÔNG TƯ – GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH CHO XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG TẠI VIỆT NAM

ThS. PHẠM THỊ PHƯƠNG - Cao đẳng Kinh tế - Kế hoạch Đà Nẵng

Hợp tác công tư - PPP được coi là một trong những công cụ hữu hiệu để nhà nước có được cơ sở hạ tầng cần thiết phục vụ cho lợi ích công cộng và phát triển kinh tế - xã hội khi nguồn vốn từ ngân sách nhà nước ngày càng hạn chế. Đây là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư, đồng thời giúp giảm nhẹ gánh nặng tài chính cho dự án. PPP được xem là một trong những giải pháp hữu hiệu nhằm xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng thông qua khai thác, tận dụng nguồn vốn của khu vực tư nhân và sự hợp tác của nhà nước.

Vài nét về thực trạng các dự án PPP tại Việt Nam

Các dự án PPP ở Việt Nam hiện nay thường gắn với mô hình xây dựng – vận hành – chuyển giao (BOT), xây dựng – chuyển giao (BT), Xây dựng – chuyển giao – vận hành (BTO), Xây dựng – sở hữu – vận hành (BOO). Trên thực tế, các dự án PPP của Việt Nam đang ưu tiên đầu tư vào các lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng: Đường bộ, cầu đường bộ, hệ thống thu gom xử lý chất thải, nhà máy điện, nước, y tế, giáo dục, công nghệ thông tin...

Để thu hút đầu tư tư nhân thông qua hình thức PPP, Chính phủ đã có các chính sách ưu đãi về thuế, quyền mua ngoại tệ, quyền đảm bảo cung cấp các dịch vụ công... PPP đã có mặt ở Việt Nam từ đầu thập niên 1990. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, trong giai đoạn 1990-2010 đã có hơn 53 dự án được thực hiện theo hình thức PPP chủ yếu tập trung vào

lĩnh vực là điện và viễn thông. Chẳng hạn như dự án đô thị mới Phú Mỹ Hưng - Khu đô thị kiểu mẫu được thực hiện theo cách kết hợp giữa BOT và đối đất lấy hạ tầng. Đây là dự án được xem là thành công nhất tại Việt Nam, vì Nhà nước đã thu được khoảng 60% lợi ích tài chính từ dự án.

Trong thời gian tới, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) ngày càng hạn chế do Việt Nam là nước có mức thu nhập trung bình. Điều này dẫn đến việc thu hút ODA sẽ khó khăn hơn và PPP được xem là một trong những giải pháp hữu hiệu nhằm xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng thông qua khai thác, tận dụng nguồn vốn của khu vực tư nhân và sự hợp tác của nhà nước.

Để hỗ trợ thực hiện các dự án PPP thí điểm theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP, Chính phủ đã thành lập Quỹ Phát triển

MỘT SỐ HÌNH THỨC VÀ THỂ THỨC PHỐI HỢP VỚI HỢP TÁC CÔNG TƯ

Hình thức hợp tác nhà nước – tư nhân	Thể thức
Xây dựng – sở hữu – vận hành (BOO) Xây dựng – phát triển – vận hành (BDO) Thiết kế - xây dựng – quản lý – cấp vốn (DCMF)	Khu vực tư nhân chịu trách nhiệm thiết kế, xây dựng, sở hữu, phát triển, vận hành và quản lý 1 tài sản và không có nghĩa vụ chuyển quyền sở hữu cho Chính phủ
Mua – xây dựng – vận hành (BBO) Thuê – phát triển – vận hành (LDO) Mở rộng (WAA)	Khu vực tư nhân mua hoặc thuê 1 tài sản hiện có sẵn của Chính phủ, làm mới, hiện đại hóa hoặc mở rộng tài sản đó, sau đó vận hành tài sản mà không có nghĩa vụ phải chuyển trả lại quyền sở hữu cho Chính phủ.
Xây dựng – vận hành – chuyển giao (BOT) Xây dựng – sở hữu – vận hành – chuyển giao (BOOT) Xây dựng – thuê – sở hữu – chuyển giao (BROT) Xây dựng – cho thuê – vận hành – chuyển giao (BLOT) Xây dựng – chuyển giao – vận hành (BTO)	Khu vực tư nhân thiết kế, xây dựng và vận hành tài sản, sau đó, chuyển giao cho Chính phủ khi hết thời hạn hợp đồng hoặc một thời hạn được xác định trước. Cuối cùng, đối tác tư nhân có thể thuê lại tài sản này từ Chính phủ.

Nguồn: Tác giả tổng hợp



Dự án với giá trị 20 triệu USD vay từ Ngân hàng Phát triển châu Á và 8 triệu USD vay từ Cơ quan Phát triển Pháp nhằm giúp giới thiệu các dự án PPP ra thị trường.

Bên cạnh những thành công từ việc triển khai xây dựng công trình, dự án theo hình thức PPP vẫn còn tồn tại một số vấn đề bất cập sau:

Một là, đa số các dự án hạ tầng đều do Nhà nước chỉ định và thực thi, tình trạng “ôm” dự án rất phổ biến. Do quan niệm sở hữu nhà nước nên doanh nghiệp nhà nước vẫn còn giữ vị trí độc quyền trong nhiều lĩnh vực, các thành phần kinh tế còn lại ít được chú ý, chưa thực hiện đối xử bình đẳng trong việc tham gia đấu thầu các dự án.

Hai là, về phương thức huy động vốn chưa thực sự đa dạng, trong thời gian dài, nguồn vốn đầu tư cho các dự án chủ yếu từ ngân sách nhà nước (NSNN), số dự án còn lại từ ODA hoặc vốn vay. Các hình thức huy động đơn giản như BOT, BTO, BT... bị ràng buộc trong các chỉ tiêu pháp lệnh của Nhà nước, nên nguồn lực từ NSNN vẫn giữ vai trò chủ đạo, Nhà nước vẫn chưa chấm dứt bao cấp thông qua chi NSNN và tín dụng ưu đãi của nhà nước.

Ba là, các chính sách huy động vốn ngoài NSNN của Chính phủ chưa đạt tính pháp lý cao nhất, đây là điều khu vực tư nhân lo ngại khi tham gia dự án. Đối với các dự án cần lượng vốn lớn, khi hợp tác với Nhà nước để thực hiện dự án, Chính phủ ngày càng giảm tỷ lệ đóng góp vốn (49% theo Nghị định 108/2006/NĐ-CP giảm còn 30% theo quy chế thí điểm), thì các nhà đầu tư tư nhân phải đầu tư lượng vốn lớn, họ phải huy động vốn từ thị trường tài chính, tuy nhiên, cơ chế, chính sách hiện hành cho đối tác đầu tư tư nhân huy động và trả nợ vốn vay gặp rất nhiều khó khăn.

Bốn là, công tác giải phóng mặt bằng các dự án diễn ra chậm chạp, kéo dài ảnh hưởng lớn đến tiến độ thi công, làm tăng chi phí và giảm hiệu quả đầu tư; nhiều dự án có thời gian thi công kéo dài và chi phí thực hiện phát sinh vượt gấp nhiều lần so với dự toán được duyệt. Đây là rào cản lớn đối với các nhà đầu tư tư nhân và họ thường coi đây là lý do chính đáng khi chậm thời gian hoàn thành công trình mà có thể bởi do thiếu vốn gây ra.

Năm là, Quyết định 71/2010/QĐ-TTg cũng không nêu được định nghĩa rõ ràng về PPP. Những lĩnh vực của PPP rất hạn hẹp, mặc dù các điều khoản cho phép Chính phủ có thể bổ sung, nhưng cơ chế kém minh bạch và rắc rối này được đánh giá là cách thức không tích cực. Quy định về mức tham gia tối đa của vốn nhà nước là 30% sẽ loại bỏ tới

80% các dự án PPP, trong khi không có quy định và phân định rõ phần đóng góp của Nhà nước cụ thể và bao gồm những nội dung nào.

Một số giải pháp nâng cao hiệu quả các dự án PPP

Thứ nhất, Nhà nước cần 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. Để đảm bảo sự thành công cho mô hình PPP nói chung và mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng nói riêng cần đảm bảo môi trường pháp lý đầy đủ và ổn định. Điều này sẽ góp phần giảm chi phí giao dịch, tăng tính minh bạch cho các mô hình PPP và khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia tích cực hơn.

Thứ hai, cần có sự phối hợp và ủng hộ của các cơ quan ban ngành cũng như các cấp lãnh đạo Đảng và Nhà nước.

Thứ ba, kinh nghiệm của đa số các nước thực hiện thành công PPP trong lĩnh vực hạ tầng là phải thành lập cơ quan đầu mối về phát triển PPP. Nhiệm vụ chủ yếu của cơ quan này là hỗ trợ phát triển thị trường PPP với sự tham gia hỗ trợ của các chuyên gia kinh tế, tài chính, pháp luật đấu thầu và các chuyên ngành khác.

Thứ tư, Nhà nước cần thiết lập danh mục các dự án đầu tư PPP trong từng lĩnh vực cụ thể. Theo đó, danh mục các dự án này phải ở dạng sẵn sàng đối với các nhà đầu tư, nghĩa là đủ các thủ tục cần thiết theo quy định của pháp luật Việt Nam để kêu gọi các nhà đầu tư trong và ngoài nước tham gia.

Thứ năm, cần phân định rõ vai trò, trách nhiệm giữa Nhà nước và tư nhân. Trong xu hướng hiện nay thì huy động nguồn lực tài chính để đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội từ khu vực ngoài NSNN là một điều tất yếu. Để huy động tài chính từ khu vực PPP thì sự hỗ trợ của Nhà nước về chủ trương, cơ chế chính sách là điều hết sức quan trọng và cần thiết. Nhà nước cần hiểu rõ nguyện vọng, mục đích của khu vực tư nhân. Các nhà đầu tư tư nhân không chỉ trông chờ vào những chính sách khuyến khích từ phía Nhà nước mà còn rất cần một sự phân định rạch ròi quyền và nghĩa vụ của mỗi bên tham gia thực hiện dự án.

Tài liệu tham khảo:

1. Đầu tư dự án theo hình thức PPP, Cổng thông tin điện tử Đà Nẵng;
2. Sarah Botton, Nguyễn Thị Thanh An (2013), “Quan hệ đối tác nhà nước – tư nhân: Cơ hội phát triển cho khu vực ven đô tại Việt Nam”, NXB Chính trị Quốc gia.