



BÀI HỌC TỪ TRIỂN KHAI MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG - TƯ Ở CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

ThS. NGUYỄN BÍCH THUẬN - Viện Nghiên cứu châu Âu

Mô hình hợp tác công – tư (PPP) hiện nay đã được triển khai ở nhiều nước trên thế giới nhằm tăng cường huy động nguồn lực để thực hiện các dự án phát triển cơ sở hạ tầng của nhà nước trong quá trình cải cách khu vực công. Cộng hoà Liên bang Đức là một trong những nước điển hình ở châu Âu triển khai hiệu quả mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng, cải cách khu vực công. Kinh nghiệm triển khai mô hình PPP ở Đức là bài học kinh nghiệm hữu ích cho quá trình triển khai mô hình này ở Việt Nam.

Từ khóa: Mô hình PPP, cơ sở hạ tầng, dự án, tài chính, đầu tư

Tình hình triển khai mô hình PPP ở Đức

Cộng hoà Liên bang Đức là nước triển khai mô hình PPP khá sớm ở châu Âu. Dự án PPP đầu tiên được triển khai ở nước Đức là vào năm 2003 và mô hình này đã nhanh chóng phát triển ở Đức trong một thời gian ngắn. Cụ thể, từ năm 2003 tới năm 2007, số dự án PPP ở Đức đã tăng từ 1 dự án lên 35 dự án và tới cuối năm 2008, số dự án PPP đã chiếm khoảng 15% tổng số dự án đầu tư xây dựng các công trình công cộng ở Đức. Đến đầu tháng 4/2015, số dự án PPP ở Đức đã lên tới 243 dự án và được triển khai trên nhiều lĩnh vực.

Các mô hình dự án PPP ở Đức

Để thu hút được nguồn vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng, Đức đã triển khai các mô hình dự án PPP phân bổ theo cơ cấu sở hữu và phân bổ rủi ro. Cụ thể như:

- Mô hình Erwerbermodell (Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao): Theo mô hình này, phía tư nhân sẽ chịu trách nhiệm lên kế hoạch, xây dựng, cung cấp tài chính và vận hành tài sản thuộc quyền sở hữu của Nhà nước. Những dự án này thường kéo dài từ 20-30 năm và khi kết thúc dự án thì quyền sở hữu đất đai và công trình xây dựng lại được trả về cho Nhà nước. Đây là một trong những mô hình phổ biến nhất ở Đức hiện nay, tập trung chủ yếu ở các công trình xây dựng và một số ít các dự án xây dựng cầu đường.

- Mô hình Inhabermodell (Xây dựng - Chuyển giao - Vận hành): Khác so với mô hình Erwerbermodell, toàn bộ tài sản thuộc quyền sở hữu của Nhà nước được ấn định ngay từ đầu khi triển khai mô hình này. Mô hình Inhabermodell được áp dụng khá phổ biến trong các dự án PPP ở Đức, chiếm khoảng 70-80%.

- Mô hình Leasingmodell (Xây dựng - Vận hành - Sở hữu): Theo mô hình này, tư nhân chịu trách nhiệm hoàn toàn trong việc lên kế hoạch, cung cấp tài chính và

vận hành tài sản. Khác với mô hình Erwerbermodell, mô hình này không bắt buộc tư nhân phải trả lại tài sản cho Nhà nước, thay vào đó, Nhà nước có quyền lựa chọn hoặc trả lại tài sản hoặc mua lại với mức chi phí đã được tính toán trước đó. Cơ quan Nhà nước có thể gia hạn thêm hợp đồng đã ký với tư nhân...

Cơ cấu phân bổ dự án PPP trong các lĩnh vực ở Đức

Trên thực tế, các dự án PPP ở Đức thường được chia làm 2 loại: Các dự án xây dựng công trình và các dự án xây dựng cầu đường. Cụ thể, đối với dự án xây dựng công trình: Các dự án PPP dành cho lĩnh vực giáo dục có số lượng dự án và tỷ lệ cao nhất (89 dự án, chiếm 45%), tiếp đến là các dự án về văn hóa, thể thao (45 dự án, chiếm 23%), sau đó là đến các dự án đầu tư từ nguồn vốn của Chính phủ (32 dự án, chiếm 16%)... (hình 1 (a)). Đối với các dự án xây dựng cầu đường: Đường cao tốc được Chính phủ Đức tập trung xây dựng nhiều nhất với 2.435 dự án (chiếm 42%) trong cơ cấu phân bổ dự án PPP tại Đức (Xem hình 1 (b)).

Nhìn vào cơ cấu phân bổ dự án PPP trong các lĩnh vực ở Đức năm 2014 (hình 1) có thể thấy, các dự án PPP trong các lĩnh vực ở Đức có sự chênh lệch tương đối lớn về số lượng dự án, điều này dẫn tới sự mất cân bằng trong phân bổ dự án ở Đức. Ví dụ như: Năm 2013, có tới 59 dự án PPP được triển khai ở bang North Rhine - Westphalia, trong khi chỉ có 1 dự án PPP được triển khai ở TP. Berlin.

Cơ cấu tài chính từ các dự án PPP ở Đức

Trước năm 2012, các dự án PPP ở Đức được cấp vốn chủ yếu thông qua việc vay vốn ngân hàng. Tuy nhiên, từ năm 2012 đến nay, các dự án PPP ở nước này có thể vay vốn từ ngân hàng hoặc huy động vốn từ việc phát hành trái phiếu Chính phủ.



Quá trình huy động vốn cho các dự án PPP ở Đức được triển khai dưới các hình thức:

- Vay vốn ngân hàng: Mỗi đơn vị tham gia đấu thầu dự án sẽ ủy quyền cho một ngân hàng theo cam kết thỏa thuận về mức giá trước khi nộp thầu.

- Phát hành trái phiếu Chính phủ: Nếu như vay vốn ngân hàng phải chịu mức lãi suất cao và thời gian cho vay ngắn, thì huy động vốn từ phát hành trái phiếu Chính phủ được coi là giải pháp hữu hiệu với mức lãi suất thấp và kỳ hạn vay dài hơn so với vay vốn ngân hàng.

Khung chính sách PPP của Đức

Năm 2005, Đức ban hành Luật Thúc đẩy các dự án PPP. Theo các chuyên gia, sự ra đời của Luật này được đánh giá là có tác động rất tích cực đến việc triển khai và nhân rộng mô hình PPP ở Đức. Bộ luật đã đưa ra một cách cụ thể khung pháp lý chung cho các dự án PPP. Đây là công cụ thiết lập và hoàn thiện một cách tổng hợp khung pháp lý chung cho các dự án PPP mà thực chất là một văn bản tổng thể chứa đựng những điều chỉnh/sửa đổi và các quy định thuộc các bộ luật và các văn bản pháp lý khác nhau liên quan tới PPP.

Trước khi ban hành Luật Thúc đẩy các dự án PPP năm 2005, các văn bản pháp lý liên quan đến đầu tư theo phương thức PPP tại Đức là: Luật Chống hạn chế cạnh tranh; Nghị định về mua sắm công; Luật về việc tư nhân xây dựng và cấp vốn xây dựng đường quốc lộ liên bang năm 1994 (về mặt pháp lý, đây được coi là văn bản đầu tiên tạo cơ sở pháp lý cho các dự án PPP) và sửa đổi năm 2004; Luật Ngân sách liên bang; Luật Thuế chuyển giao bất động sản; Luật Thuế đất đai và Luật Đầu tư.

Tình hình gia tăng số lượng và quy mô của các dự án PPP đã đòi hỏi Đức phải sớm hoàn thiện khung thể chế cho loại hình này. Theo đó, sau khi ban hành Luật Thúc đẩy các dự án PPP năm 2005, Đức đã sửa đổi, bổ sung một số luật liên quan để hoàn thiện khung khổ pháp lý cho phương thức PPP. Cụ thể là Luật về việc tư nhân xây dựng và cấp vốn xây dựng đường quốc lộ

liên bang ban hành năm 2006 (thay thế cho Luật cùng tên ban hành năm 1994); Luật Ngân sách sửa đổi năm 2013, cho phép thu hút tư nhân tham gia các dự án sử dụng ngân sách nhà nước nhằm chia sẻ rủi ro, nâng cao hiệu quả đầu tư...

Bài học cho Việt Nam

Qua kinh nghiệm triển khai mô hình PPP của Đức có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam:

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý cho các dự án PPP đầy đủ, minh bạch. Bởi vì, một trong những yếu tố cản trở sự phát triển của dự án PPP tại nước ta hiện nay là về chính sách, thể chế. Theo khảo sát của nhiều nước, Việt Nam là một trong những nước có hệ thống pháp luật đối với PPP mang tính rủi ro khá cao. Hệ thống pháp lý liên quan đến PPP của Việt Nam vẫn chưa được hoàn thiện đồng bộ. Điều này đã dẫn tới việc triển khai thực hiện dự án PPP trên thực tế đang gặp nhiều khó khăn.

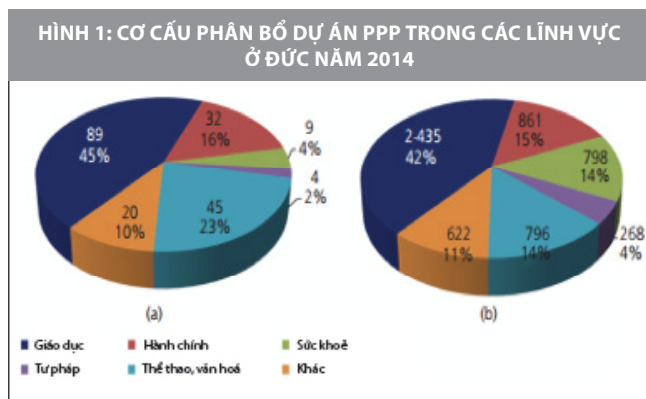
Thứ hai, các cơ quan hữu quan cần nghiên cứu và dự báo chính xác thực trạng và biến động của môi trường kinh doanh, những nhân tố ảnh hưởng tới việc đầu tư và khai thác các kết quả đầu tư của các chủ đầu tư trong các dự án PPP. Đồng thời, cũng phải lường trước các rủi ro, yếu tố có ảnh hưởng và tác động tới việc đàm phán, ký kết và thực hiện các dự án PPP (dự báo về mức độ và những nhân tố ảnh hưởng tới việc khai thác và bảo dưỡng công trình kết cấu hạ tầng do dự án PPP tạo ra thường có sai số lớn, phổ biến nhất, hay dẫn tới yêu cầu/đàm phán về điều chỉnh nội dung hợp đồng PPP).

Thứ ba, để thúc đẩy việc triển khai thành công dự án PPP, Việt Nam cũng nên xem xét thành lập một cơ quan chuyên tư vấn, hỗ trợ các thủ tục cho các chủ đầu tư triển khai thực hiện dự án PPP. Nếu làm được điều này thì việc triển khai dự án PPP của chủ đầu tư sẽ đảm bảo tính khả thi và thành công cao hơn.

Thứ tư, một trong những yếu tố quan trọng trong việc phát triển hiệu quả PPP là xây dựng một cơ chế tài chính phù hợp. Thực tiễn triển khai của Đức cho thấy, nước này khá thành công trong việc phát triển các cơ chế tài chính nhằm thúc đẩy triển khai dự án PPP, giảm chi phí cho các đơn vị tư nhân thực hiện dự án.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính Liên bang Đức, *The market for public – private partnerships in Germany*, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppt_presentations/2008/ppp/Moscow/muller.pdf;
2. IMF, 2015, *Germany: Selected issues*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15188.pdf>;
3. Bích Thảo & Trung Nam, 2014, *Mô hình PPP ở Đức và những khuyến nghị cho Việt Nam*, *Báo Đấu thầu*, <http://baodauthau.vn/dau-tu/mo-hinh-ppp-o-duc-va-nhung-khuyen-nghi-cho-viet-nam-12577.html>.



Nguồn: www.ppp-platform.de