

# HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ CHO HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) TẠI CÁC QUỐC GIA MỚI NỔI: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ CHO VIỆT NAM

*Th.s. Phạm Trần Minh Trang,  
Khoa Đầu tư, ĐH Kinh tế Quốc dân*

## 1. Đặt vấn đề

Cơ sở hạ tầng như đường bộ, đường sắt và năng lượng điện là tiền đề chính cho nền kinh tế phát triển, cũng như cải thiện cuộc sống của người dân và góp phần xoá đói giảm nghèo. Trong các nền kinh tế mới nổi, việc phát triển cơ sở hạ tầng là vô cùng cần thiết, chưa kể đến tốc độ tăng dân số trong tương lai và tăng trưởng kinh tế là khá cao, đó chính là một trong những chính sách quan trọng nhất. Có nhiều ước tính về sự chênh lệch về cơ sở hạ tầng, cụ thể là số tiền cần để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và số tiền dự trữ có thể huy động được cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng. Theo McKinsey (2016), một trong những ước tính được trích dẫn nhiều nhất, có một sự chênh lệch về cơ sở hạ tầng ước tính là khoảng 3.3 nghìn tỉ USD mỗi năm trên toàn thế giới từ 2016 đến 2030, trong đó khoảng 1000 tỉ USD tại các quốc gia đang phát triển và các quốc gia mới nổi. Vì sự hỗ trợ từ các tổ chức tài chính quốc tế và các nhà tài trợ song phương, và nguồn ngân sách từ Chính phủ tại các quốc gia đang phát triển khá hạn chế, kì vọng vào khu vực tư nhân để lấp đầy khoảng trống này là cao. Hơn nữa, những hạn chế cũng được nhìn thấy về khả năng lập kế hoạch và thực hiện của Chính phủ các nước mới nổi để phát triển cơ sở hạ tầng. Do đó, việc sử dụng nguồn lực tài chính từ khu vực tư nhân, bí quyết và công nghệ để phát triển cơ sở hạ tầng ở các nước mới nổi thông qua hình thức đối tác công tư (PPP) đã nhận được rất nhiều sự chú ý trong cả các nghiên cứu học thuật lẫn các dự án thực tế. Mặt khác, mặc dù có những nỗ lực trong việc giảm gánh nặng về nợ từ bên ngoài, gánh nặng tài chính tại các quốc gia mới nổi, PPP cũng gặp phải một số vấn đề.

Tại Việt Nam, kể từ năm 1997, sau hơn 20 năm với trên 100 dự án đầu tư theo mô hình đối tác công tư (PPP) đã được triển khai, Chính phủ bắt đầu soạn thảo luật về PPP để trình Quốc hội thông qua. Mặc dù hình thức đối tác công tư đã có từ lâu trên thế giới

## **2. Tổng quan nghiên cứu về sự phát triển các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại các quốc gia mới nổi**

Phần này thảo luận về định nghĩa PPP, tổng quan về phát triển cơ sở hạ tầng PPP tại các quốc gia mới nổi.

### **2.1. Định nghĩa về PPP**

PPP là một cơ chế hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng như xây dựng cơ sở hạ tầng, vận hành và bảo trì. Nhiều nghiên cứu cho rằng việc kinh doanh cung cấp nước sạch tại Pháp vào giữa thế kỉ thứ XIX là nguồn gốc của PPP, nhưng thuật ngữ PPP được ra đời vào cuối những năm 1990 tại Anh. Mặc dù PPP được ra đời tại Châu Âu và Mỹ và họ đã phát triển rất nhiều chương trình dự án tại đó, mô hình này lại được giới thiệu và phát triển ứng dụng mạnh mẽ tại các quốc gia mới nổi do khoảng cách cung – cầu lớn về cơ sở hạ tầng và hạn chế về nguồn lực của Chính phủ.

Định nghĩa về PPP không được thiết lập về mặt học thuật. Điều này là do có nhiều kế hoạch trong PPP, từ việc kết hợp mua sắm truyền thống của Chính phủ đến tư nhân hoá hoàn toàn, trong thiết kế cơ sở hạ tầng, xây dựng, sở hữu, và vận hành. Đề án bao gồm DBM (Thiết kế - Xây dựng – Bảo trì), BOOT (Xây dựng – Sở hữu – Vận hành – Chuyển giao), BOO (Xây dựng – Sở hữu – Vận hành), BOT (Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao), BLT (Xây dựng – Cho thuê – Chuyển giao), và ROT (Phục hồi chức năng – Vận hành – Chuyển giao) và nhiều các loại hợp đồng khác. Theo Delomon (2010), có hơn 25 loại hợp đồng trong mô hình PPP.

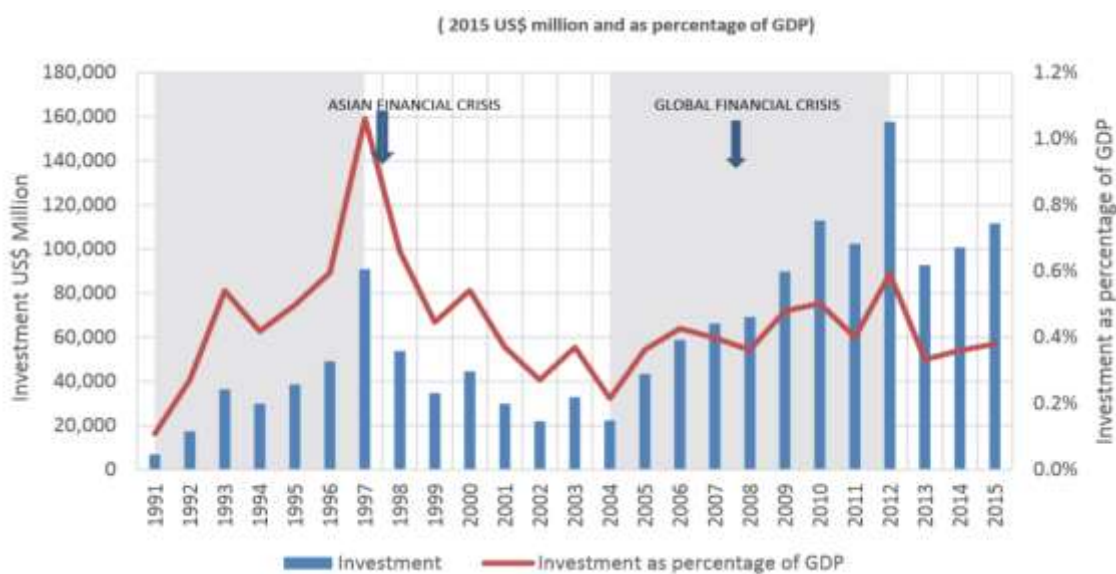
Trong bài viết này, PPP được định nghĩa là “Một hợp đồng dài hạn giữa một bên tư nhân và Cơ quan Chính phủ, để cung cấp dịch vụ công cộng và phát triển cơ sở hạ tầng công cộng, trong đó tư nhân là bên chịu rủi ro đáng kể và có trách nhiệm quản lý, và tiền công được căn cứ dựa theo hiệu suất lao động” (Ngân hàng Thế giới, 2014).

### **2.2. PPP tại các quốc gia mới nổi**

Theo Cơ sở Dữ liệu Dự án của Ngân hàng Thế giới về sự tham gia của khối doanh nghiệp tư nhân trong phát triển cơ sở hạ tầng (PPI), cơ sở dữ liệu này bao gồm tất cả các dữ liệu về dự án PPP tại các quốc gia mới nổi và đang phát triển kể từ năm 1990, tổng số các dự án PPP đã được thực hiện là 7023 dự án với tổng mức đầu tư là 1739 tỉ USD tính đến cuối năm 2017. Trong những năm 1990, Châu Mỹ Latinh và các quốc gia vùng Caribbean có số lượng dự án PPP tương đối lớn, nhưng trong những năm gần đây, các dự án PPP cũng đang gia tăng ở Đông Nam Á và Nam Á do tung các dự án cơ sở hạ tầng và ổn định kinh tế vĩ mô. Ở các quốc gia

mới nổi, Brazil, Ấn Độ, Trung Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ và Mexico là 5 quốc gia hàng đầu về đầu tư, chiếm 58.7% tổng số các dự án PPP ở các quốc gia mới nổi và đang phát triển. Lĩnh vực điện, giao thông vận tải, công nghệ thông tin và cấp thoát nước là các lĩnh vực phổ biến nhất, trong khi điện chiếm 50,2% tổng số dự án PPP.

Ngân hàng thế giới (2016) cho rằng đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã tăng trưởng từ năm 1991 với hai giai đoạn điển hình của tăng trưởng và một giai đoạn suy thoái như trong Hình 2.1 phía dưới. Ngân hàng thế giới (2016) cũng cho rằng đầu tư vào PPP trên tổng mức GDP vẫn giữ nguyên tỉ trọng đều qua các năm trong gần một thập kỉ qua và không có dấu hiệu hồi phục tới mức tăng trưởng trước cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á.



**Hình 2.1: Đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng PPP 1991 – 2015**

*Nguồn: Ngân hàng thế giới (2016)*

### 2.3. Tổng quan nghiên cứu về các dự án PPP

Đã có rất nhiều nghiên cứu về PPP phản ánh lịch sử hình thành và phát triển của mô hình này trong gần 30 năm qua. Những nghiên cứu có thể được phân loại như sau:

2.3.1. Lợi ích của PPP so với mua sắm truyền thống của Chính phủ. UNESCAP (2015) chỉ ra một số những lợi ích mà PPP mang lại như sau:

- (1) Tiếp cận nguồn vốn của khu vực tư nhân: Với khả năng tiếp cận tài chính của khu vực tư nhân ngày càng tăng, ngân sách chính phủ được giảm đáng kể và số tiền đó có thể được sử dụng để tài trợ cho các dự án phát triển quan trọng không kém khác.

(2) Phân bổ rủi ro tốt hơn: Một ưu điểm nổi bật tầm quan trọng của PPP trong việc đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về cơ sở hạ tầng là giúp các bên liên quan phân bổ rủi ro tốt hơn, hiệu quả hơn, phụ thuộc vào lợi thế so sánh của các bên và đặc điểm từng dự án

(3) Tăng hiệu quả: Nếu được lập dự án chi tiết, các hợp đồng PPP cũng làm gia tăng hiệu quả dự án do chúng ta tập trung nhiều hơn vào đầu ra và ít hơn vào yếu tố đầu vào.

Ngân hàng thế giới (2014) chỉ ra 7 ưu điểm của dự án PPP:

(1) Chi phí trọn đời: Tích hợp đầy đủ khuyến khích một chủ đầu tư hoàn thành tất cả các hạng mục chức năng của dự án (thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo trì) và điều này làm giảm thiểu tổng chi phí cho dự án

(2) Chuyển giao rủi ro: Phân bổ một số rủi ro cho bên tư nhân có thể giúp quản lý dự án tốt hơn, và có thể giảm chi phí chung cho dự án chính phủ

(3) Tập trung vào cung cấp dịch vụ: Quản lý trong công ty PPP tập trung vào dịch vụ được giao mà không phải xem xét các mục tiêu hoặc ràng buộc khác có thể gặp phải nếu dự án được thực hiện bởi chủ đầu tư là Nhà nước.

(4) Đổi mới sáng tạo: chỉ định đầu ra trong hợp đồng, thay vì quy định đầu vào, cung cấp cơ hội đổi mới sáng tạo trong việc thực hiện dự án

(5) Sử dụng tài sản: các bên tư nhân được thúc đẩy sử dụng máy móc thiết bị cho nhiều dự án khác nhau, giảm chi phí cho việc chỉ sử dụng máy móc thiết bị phục vụ một mục đích duy nhất.

(6) Huy động nguồn tài trợ bổ sung: tính phí người dùng cho các dịch vụ có thể đem lại nhiều doanh thu hơn và đôi khi có thể được thực hiện tốt hơn hoặc dễ dàng hơn nếu chủ đầu tư là bên tư nhân.

(7) Trách nhiệm: các khoản thanh toán của chính phủ có điều kiện rằng bên tư nhân cung cấp đầu ra được chỉ định với chất lượng, số lượng và khung thời gian đã thoả thuận

Trebilcock và Rosenstock (2015) cho rằng ba động lực chính cho Chính phủ tại các quốc gia mới nổi:

(1) Thay thế các doanh nghiệp Nhà nước khai thác vận hành kém hiệu quả bằng doanh nghiệp tư nhân là động lực giúp đầu tư tối ưu hơn về chất lượng với chi phí rủi ro thấp hơn cho Chính phủ và cho người sử dụng

(2) Giải quyết các vấn đề trong quá trình xây dựng, chẳng hạn như giảm thiểu chi phí vượt mức và xây dựng mới hạ tầng

(3) PPP là một phương tiện đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng mà không ảnh hưởng tới các ràng buộc về mặt Ngân sách

### 2.3.2. Nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại của các dự án PPP

Akintoye và các cộng sự (2003) đã điều tra 61 dự án PPP ở Anh và xác định các yếu tố thành công của PPP như sau: mua sắm hiệu quả, khả thi, môi trường kinh tế như kì vọng, thị trường tài chính được thiết lập tốt.

OECD (2008) lập luận rằng hiệu quả của việc thành lập một đơn vị độc lập dành riêng cho việc quản lý các dự án PPP là một yếu tố thành công. Cơ quan PPP này đặc biệt quan trọng để thúc đẩy suôn sẻ và đàm phán thuận lợi về các hợp đồng PPP phức tạp với các doanh nghiệp tư nhân lớn dày dặn kinh nghiệm về PPP và phối hợp trực tiếp với Chính phủ. Tribilcock và Rosenstock (2015) thảo luận rằng khả năng và thể chế của Chính phủ tại nước mới nổi trong năng lực kiểm toán giá trị tiền tệ, thành lập bộ phận chuyên trách về PPP, tình trạng ban hành luật liên quan đến PPP là những yếu tố quan trọng.

### 2.3.3. Nghiên cứu các yếu tố quyết định việc thực hiện các dự án theo hình thức PPP

Phân tích các yếu tố quyết định của PPP theo quốc gia và các lĩnh vực đầu tư từ 1990 – 2003 cho thấy các yếu tố như thị trường lớn hơn, mức độ ổn định về mặt chính trị, ổn định kinh tế vĩ mô, luật pháp chặt chẽ, năng lực quản lý hành chính và nhu cầu tiêu dùng lớn hơn là những yếu tố quyết định trong việc thực hiện các dự án theo hình thức PPP (Hammami et al (2006)).

### 2.3.4. Kết quả của các dự án PPP

Khi kiểm tra 181 dự án PPP ở Mỹ La-tinh trong các lĩnh vực năng lượng, truyền thông và nước, chất lượng dịch vụ được cải thiện trong cả ba lĩnh vực trên. Với sự ra đời của PPP, phí người dùng tăng trong lĩnh vực năng lượng, nước, nhưng trong lĩnh vực truyền thông chi phí được cho thấy có tăng hoặc giảm. Hơn nữa, so với các dự án không thực hiện theo hình thức PPP, số lượng lao động được giảm ¼. Tuy nhiên, để có thể mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ thông qua PPP, không có thay đổi đáng kể nào về số lượng kết nối và khối lượng tiêu thụ trong mảng năng lượng và nước, trong khi đó có sự gia tăng nhất định về số lượng người đăng ký và thời lượng truyền thông trong lĩnh vực truyền thông (Andres et al (2008)).

Khi kiểm tra 65 dự án nước sinh hoạt đô thị theo hình thức PPP, quá trình chuyển đổi dự án sang PPP đã cải thiện tình trạng rò rỉ nước và độ tin cậy trong

hoạt động cấp nước và thanh toán. Ngoài ra, với việc thực hiện dự án theo hình thức PPP, lực lượng lao động giảm từ ¼ đến 2/3. Theo tất cả các hợp đồng PPP, 24 triệu người đã được sử dụng nước sạch (Marin (2009)).

OECD (2008) lập luận rằng ở Anh, việc tăng chi phí xây dựng trong dự án PPP là 23%, thấp hơn nhiều so với 73% khi sử dụng phương thức đấu thầu truyền thống.

### 2.3.5. Các trường hợp thất bại khi thực hiện dự án PPP

Trebilcock và Rosenstock (2015) thảo luận rằng có nhiều trường hợp do dự báo doanh thu quá lạc quan, phía Chính phủ chấp nhận rủi ro doanh thu theo hợp đồng PPP. Mặc dù PPP đã được ra mắt cách đây 30 năm, nhưng vẫn có nhiều dự án PPP đang triển khai liên quan đến hoạt động bảo trì dài hạn và chưa hoàn thành hoặc chuyển giao cho cộng đồng. Do đó, cần phải xác nhận thêm về kết quả của hợp đồng PPP. Về các lĩnh vực có nhiều nghiên cứu liên quan đến Châu Âu, Mỹ La-tinh, Châu Phi, tuy nhiên có khá ít nghiên cứu liên quan đến khu vực Đông Nam Á.

## 3. Hiện trạng phát triển cơ sở hạ tầng và những thành tựu về PPP tại Việt Nam

Trong phần này, hiện trạng phát triển cơ sở hạ tầng và các thành tựu về PPP tại Việt Nam sẽ được thảo luận.

### 3.1. Hiện trạng phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam

Về hiện trạng cơ sở hạ tầng, xếp hạng trong Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu theo Diễn đàn kinh tế thế giới thường được trích dẫn để so sánh. Theo Chỉ số này, xếp hạng liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng được thể hiện trong Bảng 3.1.

**Bảng 3.1. Xếp hạng về chất lượng cơ sở hạ tầng (thang điểm)**

	2010 – 2011	2017 - 2018
Việt Nam	123 (3.0)	89 (3.6)
Indonesia	90 (3.7)	68 (4.1)
Thái Lan	46 (4.9)	67 (4.1)
Philippines	113 (3.2)	112 (3.0)

*Nguồn: Báo cáo cạnh tranh toàn cầu 2010 – 2011 và 2017 – 2018*

Việt Nam là một trong những nước được xếp hạng và có điểm số thấp nhất so với các nước ASEAN trong khu vực. So với năm 2010 – 2011, cơ sở hạ tầng của Việt Nam có bước tiến vượt bậc và được nâng hạng lên xếp thứ 89, cao hơn Philippines (có thứ hạng không đổi) và điểm số cũng tăng lên đáng kể. Indonesia có bước chuyển mình vượt trội khi nâng hạng và có điểm số ngang bằng với Thái Lan. Trong khi đó, cơ sở hạ tầng của Thái Lan bị đánh giá tụt hạng và giảm cả về điểm số.

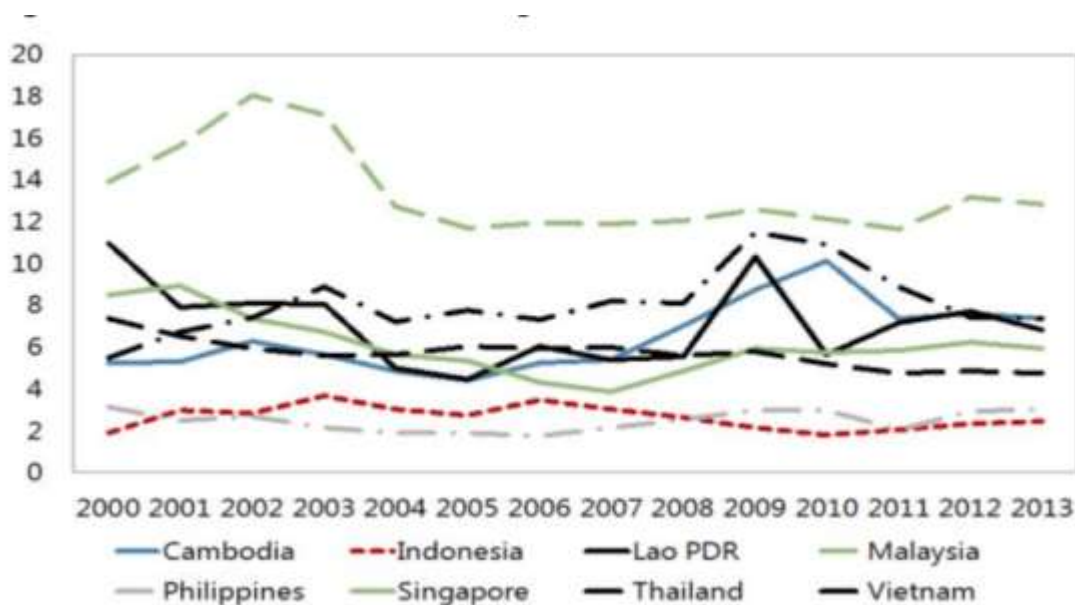
Thông số từ UNESCAP về cơ sở hạ tầng vật lý (APII) dựa trên dữ liệu từ 2013 – 2015 về tình trạng phát triển cơ sở hạ tầng trong giao thông, năng lượng, công nghệ thông tin, cấp nước và vệ sinh tại 41 quốc gia khu vực Châu Á Thái Bình dương (UNESCAP, 2017b). Trong đó, Việt Nam đứng từ 14 trong khu vực, xếp hạng cao nhất với điểm số 0.419 so với các quốc gia tại khu vực ASEAN, cao hơn cả Thái Lan (0.418). Điểm số trung bình của các quốc gia mới nổi trong khu vực là 0.431.

**Bảng 3.2. Xếp hạng và điểm số APII**

	Xếp hạng APII	Điểm số APII
Việt Nam	14	0.419
Philippines	24	0.336
Indonesia	27	0.278
Thái Lan	15	0.418

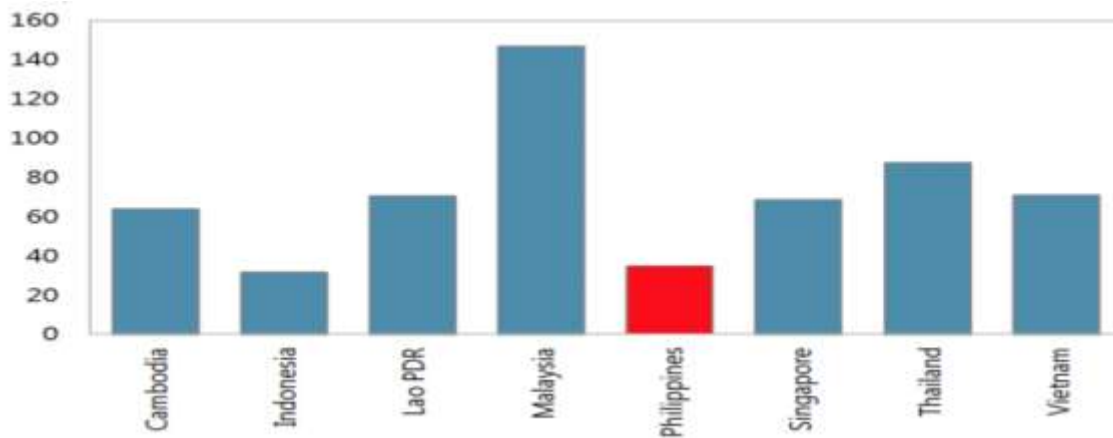
*Nguồn: UNESCAP 2017b*

Một trong những nguyên nhân của việc phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam đến từ mức đầu tư công khá cao. Theo nghiên cứu của IMF (2015), đầu tư công tại Việt Nam ở mức cao trong số các nước ASEAN trong thời gian gần đây, trung bình khoảng 6% GDP hàng năm. Do vậy, cổ phiếu vốn công cũng chiếm tỉ lệ cao (khoảng 70% GDP), ngưỡng trung bình tại các quốc gia ASEAN.



**Hình 3.1. Đầu tư công (%GDP)**

*Nguồn: IMF (2015)*



**Hình 3.2. Cổ phiếu vốn công (%GDP) năm 2013**

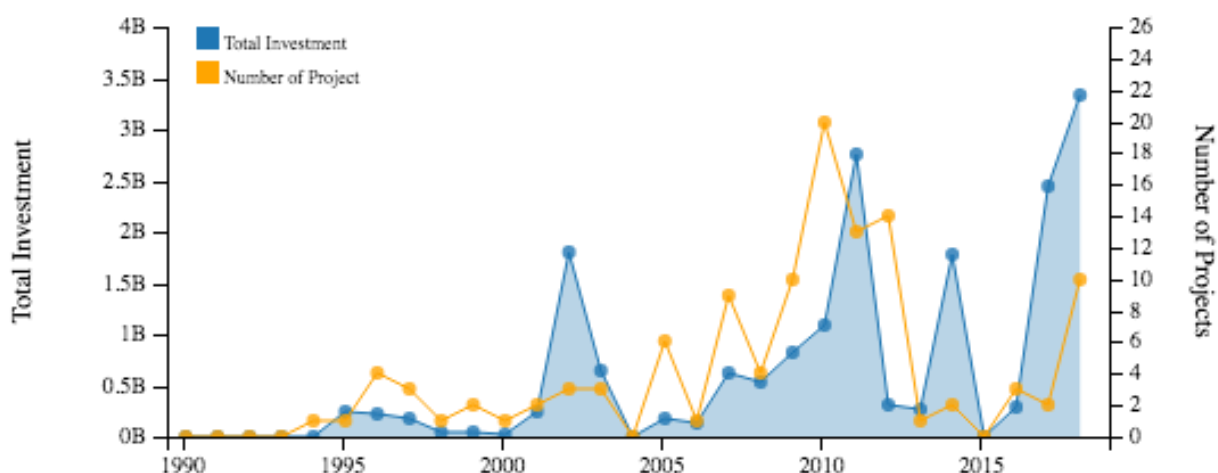
*Nguồn: IMF (2015)*

### **3.2. Thành tựu phát triển cơ sở hạ tầng dự án theo hình thức PPP tại Việt Nam**

Theo cơ sở dữ liệu PPP của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn từ năm 1990 đến 2018 đã có 107 dự án PPP hoàn thành thu xếp tài chính. Hầu hết các dự án PPP thuộc ngành điện (87 dự án), tiếp theo là khu vực cảng biển ( 8 dự án), nước (5 dự án) và lĩnh vực viễn thông (3 dự án). Rõ ràng các lĩnh vực khác ngoài ngành điện đang hạn chế.

Theo số liệu về PPI của Ngân hàng Thế giới, tại Việt Nam có 107 dự án triển khai theo hình thức PPP với tổng mức đầu tư là \$18.092 tỉ đô la Mỹ từ năm 1990 đến năm 2018. Việt Nam chiếm 8% cam kết đầu tư toàn cầu cho dự án PPP, với tổng mức đầu tư 3.4 tỉ đô la Mỹ cho 10 dự án. Tất cả các dự án đều là các dự án sản xuất điện, chín trong số các dự án đó sử dụng nguồn năng lượng tái tạo và một trong số đó là một cụm dự án nhiệt điện trị giá 1,9 tỉ đô la Mỹ. Việt Nam cam kết giảm thiểu sự phụ thuộc vào năng lượng đốt than và xử lý các vấn đề môi trường. Điều này dẫn đến sự tập trung gia tăng đầu tư vào lĩnh vực năng lượng tái tạo. Theo số liệu thống kê từ Ngân hàng thế giới, tổng mức đầu tư vào các dự án PPP tại Việt Nam đang ở mức cao nhất từ trước tới nay (1990-2018).





*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (PPI Database)*

**Hình 3.3. Đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức PPP từ 1990 - 2018 tại Việt Nam (triệu đô la Mỹ)**

So sánh với các nước láng giềng trong khu vực ASEAN tại Bảng 3.3, Việt Nam vẫn là đất nước có số lượng và tổng mức đầu tư cho các dự án PPP thấp nhất.

**Bảng 3.3 Dự án PPP từ năm 1990 - 2018**

	Số dự án	Tổng mức đầu tư (triệu USD)
Việt Nam	107	18,092
Thái Lan	169	39,609
Philippines	149	56,073
Indonesia	127	59,923

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (PPI Database)*

Bộ phận phân tích trực thuộc The Economist (Economic Intelligence Unit) mô tả môi trường PPP tại Châu Á – Thái Bình Dương bằng 19 thông số bao gồm: khung pháp lý, tổ chức chính phủ, dự án PPP được thực hiện, môi trường đầu tư, và tài chính. Việt Nam được xếp hạng thứ 7 tại khu vực Châu Á với điểm số 66/100. Điểm số của Việt Nam vào năm 2011 là 26.3 và vào năm 2014 là 33.1 (xếp thứ 14). Như vậy, sau 7 năm Việt Nam đã vươn lên từ nhóm các nước có thị trường dự án PPP mới nổi lên nhóm các nước có thị trường dự án PPP phát triển.

**Bảng 3.4. EIU xếp hạng và thang điểm cho thị trường dự án PPP năm 2011 và 2014**

Xếp hạng 2014	Điểm số 2014	Xếp hạng 2011	Điểm số 2011
1 Úc	91.8	1	92.3
4 Nhật Bản	75.8	6	63.7
7 Philippines	64.6	8	47.1
10 Thái Lan	50.4	10	45.3
18 Việt Nam	33.1	14	26.3

*Nguồn: Economist Intelligence Unit (2015)*

#### **4. Thực trạng khung pháp lý cho mô hình PPP tại Việt Nam**

Việt Nam cho đến nay vẫn chưa có luật riêng cho PPP, tuy nhiên đây là lĩnh vực được Nhà nước quan tâm, định hướng thúc đẩy trong quá trình hoàn thiện nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Lịch sử hình thành luật và chính sách cho hình thức Hợp tác công tư ở Việt Nam bắt đầu từ năm 1992, khi Luật Đầu tư nước ngoài sửa đổi lần đầu tiên đề cập đến việc thành lập dự án theo hình thức BOT (Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao). Năm 1994, có báo cáo rằng hợp đồng BOT đầu tiên được kí kết cho dự án Nhà máy xử lý nước của Công ty TNHH Bình An. Trong giai đoạn này, luật về PPP bị hạn chế đối với đầu tư nước ngoài và chỉ một vài dự án PPP có nhà đầu tư nước ngoài xuất hiện.

Trong khoảng thời gian khủng hoảng tiền tệ Châu Á bắt đầu từ năm 1997, Nghị định 77-CP ngày 18 tháng 6 năm 1997 cũng lần đầu tiên cung cấp các quy định liên quan tới BOT với sự tham gia đầy đủ của các nhà đầu tư trong nước. Ở giai đoạn này, dự án PPP của các nhà đầu tư trong nước chủ yếu được thành lập bởi các doanh nghiệp Nhà nước (SOEs) với mục đích thực hiện các dự án đó mà không cần phân bổ Ngân sách Nhà nước, nhưng các mục tiêu này không phải lúc nào cũng có thể đạt được thành công.

Với sự tham gia của Việt Nam vào Tổ chức thương mại Thế giới, sự khác biệt giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước đã bị bãi bỏ về mặt nguyên tắc và quy định cho dự án BOT được thống nhất vào năm 1007. Sau đó, hai quy định về

PPP (Nghị định 108/2009/NĐ-CP) và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) được ban hành mà không có sự phối hợp chặt chẽ. Sau một thời gian thực hiện theo phương thức vừa học vừa làm đối với các dự án PPP theo QĐ 71, Chính phủ ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định 30/2015/NĐ-CP. Như vậy, sau một thời gian thí điểm thực hiện các dự án theo mô hình PPP, Nghị định 15/2015 được xem là một quy định về luật tương đối toàn diện thay thế cho các quy định pháp lý hiện hành đưa ra một khuôn khổ pháp lý thống nhất và rõ ràng nhằm thúc đẩy đầu tư khu vực tư nhân vào các dự án hạ tầng và dịch vụ công tại Việt Nam.

Đối chiếu với thực tiễn ở Việt Nam, các Nghị định của Chính phủ đều có các quy định rất chi tiết và rõ ràng về điều kiện, thẩm quyền và thủ tục pháp lý đối với các dự án PPP. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật quy định về hình thức PPP hiện chỉ dừng lại ở mức nghị định của Chính phủ nên hành lang pháp lý về hoạt động này vẫn còn phụ thuộc vào các luật như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công,... từ bước chuẩn bị đến triển khai đầu tư, vận hành và khai thác dự án. Trong khi đó những văn bản này chủ yếu được xây dựng để điều chỉnh hoạt động đầu tư dự án công. NĐ 15 cho phép khi dự án BOT có nhà đầu tư nước ngoài thì được áp dụng luật nước ngoài nhưng hiện những vấn đề liên quan đến đất đai theo quy định của Luật Đất đai vẫn không thể thống nhất được áp dụng thế nào. Hay theo Nghị định 15 và Nghị định 30, thẩm định hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư dự án BT về nhà ở là trách nhiệm của Sở Kế hoạch và Đầu tư. Tuy nhiên, điều 14 Nghị định 99/2016/NĐ-CP (hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở) lại giao việc này cho Sở Xây dựng.

Hơn nữa, do hình thức đầu tư PPP chỉ được điều chỉnh ở mức Nghị định, các nhà đầu tư quan ngại về tính ổn định của chính sách. Theo nhà đầu tư, một dự án PPP có thời gian đầu tư tương đối dài, trong khi trong vòng vài năm có đến vài nghị định điều chỉnh. Việc chuyển tiếp từ nghị định này sang nghị định khác khiến nhà đầu tư rất lúng túng và các Sở, Ngành quản lý dự án cũng vướng trong việc áp dụng. Mặc dù Nghị định PPP ra đời, nhưng phía Nhà nước và tư nhân vẫn còn gặp khó khăn ở nhiều khâu (quy trình, thủ tục và nội dung cần thiết để thực hiện quyết định đầu tư dự án; công tác giám sát, nghiệm thu và thanh toán công trình, đặc biệt là công tác quản lý phần vốn góp của Nhà nước; công tác giám sát và quản lý chất lượng trong quá trình đầu tư, vận hành; các cơ chế ưu đãi, bảo đảm đầu tư).

## **5. Khuyến nghị trong việc hoàn thành khung pháp lý triển khai mô hình PPP tại Việt Nam**

Phát triển cơ sở hạ tầng là một trong những mục tiêu hàng đầu của Chính phủ tại mỗi quốc gia bao gồm tài sản công, cung cấp nền tảng cho các hoạt động kinh tế và xã hội, và nó thường cần những khoản đầu tư lớn, có thể tạo ra tác động tiêu cực và cũng có thể bị hạn chế cạnh tranh (OECD, 2005). Tầm quan trọng của phát triển cơ sở hạ tầng đối với sự thịnh vượng của một quốc gia là rất lớn. Do Chính phủ thường không có khả năng cung cấp đầy đủ nguồn lực cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, có thể là thiếu Ngân sách, cũng có thể là thiếu nhân lực, họ cần phải ban hành và thực thi một khung pháp lý chi tiết, quy định thể chế để có thể áp dụng cho việc triển khai các dự án có sự hợp tác của khu vực tư nhân.

Khung pháp lý phải được thiết kế như là một phần của hệ thống luật pháp toàn diện, để đảm bảo tích hợp ngang và dọc, tức là khung pháp lý cần được phác thảo theo cơ quan quản lý Nhà nước và sau đó dựa vào khung pháp lý của từng cơ quan quản lý nhà nước để phát triển các quy định phục vụ triển khai dự án PPP cho phù hợp. Một số quốc gia chỉ dựa hoàn toàn vào các luật liên quan đến PPP cụ thể, trong khi các quốc gia khác đã thực hiện các bước bổ sung, chẳng hạn như thành lập một cơ quan quản lý PPP hoặc các cơ quan cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho các đối tác trong khu vực công và khu vực tư nhân. Tuy nhiên, hầu hết các khung pháp lý hiệu quả đều cần nhất quán trong một vài tiêu chí sau: hiệu quả của Chính phủ, tính ổn định và nhất quán trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc mua sắm và cung cấp các hình thức đối tác công bằng.

Một yếu tố mà Chính phủ cũng nên cân nhắc trong việc cung cấp khung pháp lý phù hợp cho các hình thức dự án PPP là khía cạnh nguồn nhân lực. Chính phủ phải tham gia vào việc phát triển nguồn cung nhân lực có chuyên môn để quản lý các dự án phức tạp, các thoả thuận và hợp đồng PPP (bao gồm kỹ thuật, tài chính và quản lý). Các yếu tố chính của khung pháp lý (luật pháp, chính sách và thể chế) phải tích hợp với nhau và tích hợp với đường lối, chủ trương của Nhà nước.

Trên thực tế, để đạt được sự tích hợp như vậy là không hề dễ dàng. Một vài kinh nghiệm từ các quốc gia triển khai mô hình PPP thành công cho thấy họ đã thành lập Đơn vị quản lý PPP (PPP Unit) . Các đơn vị này được thành lập để thúc đẩy và cải thiện PPPs (quản lý số lượng và chất lượng dự án PPP bằng cách cố gắng thu hút nhiều dự án PPP hơn hoặc đảm bảo các dự án PPP đáp ứng các tiêu chí chất lượng cụ thể như khả năng chi trả, giá trị đồng tiền, và chuyển giao rủi ro thích hợp). Ngoài ra đơn vị chuyên trách về dự án PPP có nhiệm vụ quản lý nhiều giao dịch PPP trên

các lĩnh vực, điều này phân biệt đơn vị PPP với các nhóm làm việc trong một Bộ, Ban ngành duy nhất, hoặc các uỷ ban chỉ được tập hợp để có thể làm việc cho một dự án cụ thể.

Nhìn chung, trách nhiệm của một đơn vị PPP phải được xác định bởi Chính phủ và hầu hết các đơn vị PPP đều được hình thành theo cách này, bao gồm Vương quốc Anh, bang Victoria (Úc), Phillipines và Hàn Quốc. Kinh nghiệm của Hàn Quốc là một ví dụ điển hình. Từ năm 1994 – 1998, đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng bị đình trệ, trong khi việc triển khai PPP trên toàn cầu khá phổ biến. Lý do gặp phải là từ sự thiếu minh bạch trong quy trình thực hiện dự án PPP, không đủ nhân lực và chuyên môn trong việc phát triển hình thức PPP và các hợp đồng có cấu trúc vô cùng phức tạp, và không đủ thu hút các nhà đầu tư tư nhân. Đáp lại điều này (một phần do nỗ lực tăng chất lượng môi trường đầu tư năm 1997 của Châu Á sau cuộc khủng hoảng tài chính), Chính phủ Hàn quốc đã hình thành một Trung tâm đầu tư tư nhân (PICKO) với mục đích tạo ảnh hưởng đến khung pháp lý tại Hàn Quốc để sửa đổi những rào cản về khung pháp lý. Sử dụng PPP vào việc phát triển cơ sở hạ tầng đã bùng nổ ngay sau đó, năm 1998 Hàn quốc có khoảng 500 triệu đô la Mỹ đầu tư theo PPP và năm 2005 con số đó là xấp xỉ 2,5 tỉ đô la Mỹ, đầu tư từ Ngân sách Nhà nước giảm đáng kể (PPIAF, Ngân hàng Thế giới 2007).

Nhiều đơn vị PPP thành công là đơn vị trực thuộc với các cơ quan Nhà nước, từ đó họ có nhiều quyền hạn hơn và hoạt động khá hiệu quả (bang Victoria, Úc; Nam Phi, Bồ Đào Nha). Đây cũng là xu hướng chính tại các nước phát triển hơn với tình trạng tham nhũng được kiểm soát và hệ thống chính trị ổn định, luật pháp chặt chẽ. Tuy nhiên, có những đơn vị PPP được hoạt động độc lập hoặc bán độc lập cũng thu được kết quả tốt (Phillipines, Bangladesh). Theo kinh nghiệm quốc tế những đơn vị PPP được phân cấp cao hơn trong hệ thống quản lý Nhà nước có xu hướng hoạt động hiệu quả hơn do họ có xu hướng hưởng nhiều hỗ trợ từ Chính phủ. Ngoài ra, họ cũng sẽ tích cực hơn trong việc đảm bảo phát triển PPP phù hợp lợi ích quốc gia, cả về mặt kinh tế và xã hội, trong khi đó những đơn vị PPP chỉ chuyên trách một lĩnh vực cụ thể thường có quan điểm thiên cận hơn.

Một ví dụ hàng đầu cho việc thành công trong quản lý Nhà nước các dự án PPP là Sáng kiến tài chính tư nhân (PFI) tại Anh. Hệ thống này đã được áp dụng từ năm 1992 và đã là một trong những nước tiên phong trên thế giới trong việc điều tiết các dự án PP và hàng chục các quốc gia khác kể từ đó đã vận dụng mô hình này. Khoảng 80 tỉ đô la Mỹ đầu tư vào 700 dự án PPP đã được triển khai trong suốt 16 năm qua.

PFI được thành lập tại Anh để tìm kiếm sự hiệu quả và đổi mới từ khu vực tư nhân, nhưng với điều kiện nó hiệu quả về mặt chi phí. Tất cả các đề xuất dự toán chi phí của các dự án tư nhân đều được so sánh với dự toán chi phí cung cấp thông qua khu vực công đối với dự án tương tự. Chỉ những dự án có dự toán rẻ hơn được thực hiện. Hệ thống quản lý cho các dự án này bao gồm hai cơ quan: một cơ quan phát triển dự án (PPP), cơ quan này cung cấp tư vấn tài chính và kỹ thuật từ phía khu vực tư nhân và khu vực công và họ sẽ yêu cầu Chính phủ trả tiền tư vấn cho dịch vụ này; cơ quan thứ hai là cơ quan thiết lập chính sách gắn liền với Bộ Tài chính, trong đó phác thảo các quy trình mua sắm, cấu trúc hợp đồng và kỹ thuật đánh giá.

## **6. Kết luận**

Việt Nam cần đi theo thông lệ và tiêu chuẩn quốc tế trong lĩnh vực PPP. Theo đó, việc Quốc hội, người dân và cộng đồng giám sát để bảo đảm sự minh bạch của các dự án có sự tham gia của cả cán bộ lẫn tài sản nhà nước là đúng đắn. Luật PPP không cần quá chi tiết, phức tạp và tinh vi đến mức không còn các không gian cho các quy luật thị trường vận động. Điều căn bản nhất là tạo nên chất lượng mới trong việc triển khai chính sách này ở Việt Nam là việc thành lập một cơ quan chuyên trách về PPP theo hình mẫu “PPP Unit” tại các nước. Đó sẽ là tổ chức của Nhà nước nhưng hoạt động với chức năng hỗn hợp, vừa xây dựng chiến lược, vừa tư vấn hỗ trợ kỹ thuật để triển khai như một đơn vị độc lập, theo dõi và giám sát mục tiêu công khai và minh bạch hoá.

Ngoài ra, Chính phủ cũng cần đưa ra các biện pháp giải quyết nguồn nhân lực khan hiếm, thành lập một đơn vị PPP với nhiệm vụ quản lý tất cả các lĩnh vực có dự án PPP sẽ cần nguồn nhân lực có chuyên môn sâu cả về kỹ thuật và tài chính. Cần phải tạo ra nguồn nhân lực trong nước, tránh phụ thuộc vào các chuyên gia tư vấn nước ngoài. Tuy nhiên, trong tương lai xa, trách nhiệm phát triển nguồn nhân lực cho đơn vị PPP sẽ phụ thuộc về đề xuất của chính đơn vị.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Asian Development Bank. 2017. Public-Private Partnership Monitor
2. Economist Intelligence Unit (EIU). 2015. Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia – Pacific. The 2014 Infrascope
3. International Monetary Fund. 2015. Makin public investment more efficient. Washington DC. International Monetary Fund
4. Ito, S. (2018). Key issues for PPP Infrastructure Development in emerging economies: A case of Duterteonomics in the Philippines.
5. Organization for Economic Co-operation and Development. 2008. Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money. Paris: OECD
6. Organization for Economic Co-operation and Development. 2016. OECD investment policy reviews Philippines. Paris: OECD
7. The World Bank (2018). *H1 2018 Private Participation in Infrastructure*.
8. Trebilcock, M. and Rosenstock, M. 2015. Infrastructure public-private partnerships in the developing world: lessons from recent experience. The Journal of Development Studies. Volume 51, 2015 - Issue 4. Pages 335-354
9. Tshombe, L. and Molokwane, T. (2016). An analysis of public private partnership in emerging economies. *Risk Governance and Control: Financial Markets and Institutions*, 06(04).
10. UNESCAP (2018). *PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and Pacific*.
11. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2015. Infrastructure financing, public-private partnerships, and development in the Asia-pacific Region
12. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2017a. Infrastructure financing strategies for sustainable development in south-east Asia
13. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2017b. Asia-Pacific Countries with Special Needs Development Report 2017: Investing in infrastructure for an inclusive and sustainable future

14. Valentine, J. (2008). *Public Partnerships in Infrastructure: Best Practices from the International Experience and Application for Thailand*. NESDB
15. World Bank. 2016. The state of PPPs; Infrastructure public-private partnerships in emerging markets & developing economies 1991-2015. Washington DC: World Bank
16. World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Database. Washington DC: World Bank
17. World Bank Institute. 2014. Public-private partnerships: reference guide version 2.0. Washington DC: World Bank Institute
18. World Economic Forum. 2010. The Global Competitiveness Report 2010-2011. Geneva. World Economic Forum  
World Economic Forum. 2017. The Global Competitiveness Report 2017-2018. Geneva. World Economic Forum