

## **NHỮNG GIẢI PHÁP ĐỂ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HỢP TÁC CÔNG – TƯ PPP TRONG XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG GIAO THÔNG**

*TS. Đinh Sơn Hùng*

*Trần Gia Trung Đình*

### **Đặt vấn đề**

Vai trò của cơ sở hạ tầng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội đã được ghi nhận với những bằng chứng thực tế trong hàng loạt các nghiên cứu, bao gồm cả các nghiên cứu Kết nối Đông Á của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC), Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)... Để tạo ra của cải vật chất, các tác nhân kinh tế cần được di chuyển một cách thuận tiện và nhanh chóng. Do vậy, có thể nói có một mối quan hệ khá chắc chắn giữa giao thông và mức thu nhập. Ngoài ra, số liệu thống kê cũng cho thấy *những quốc gia có lưu lượng giao thông lớn nhất có mức thu nhập trên đầu người cao nhất*<sup>1</sup>. Theo đó, nhìn chung mối quan hệ giữa lưu lượng giao thông hàng ngày và mức thu nhập theo đầu người là rõ ràng ngoài một vài trường hợp ngoại lệ và rất hiếm. Ngoài ra, việc không đầu tư vào giao thông đô thị ở thời điểm hiện tại có thể sẽ dẫn đến nhiều hậu quả trong trung hạn, dài hạn không chỉ đối với nền kinh tế tại các thành phố hoặc các quốc gia mà còn gây ra các nguy cơ làm giảm hiệu quả thực hiện các chính sách xã hội. Bởi vì người nghèo thường không có nhiều lựa chọn khác ngoài việc sử dụng mạng lưới giao thông công cộng để tiếp cận với các nhu cầu thiết yếu trong đời sống hằng ngày như việc làm, y tế, giáo dục và văn hóa... Tiếp cận với giao thông đóng vai trò quan trọng trong quá trình hòa nhập xã hội, việc thiếu các cơ sở hạ tầng giao thông có thể là một nguy cơ khiến người dân khó hòa nhập vào sự phát triển.

### **Mục tiêu phát triển ngành GTVT ở Việt Nam đến năm 2020**

Với sự cần thiết của việc phát triển cơ sở hạ tầng GTVT như đã trình bày ở trên, tháng 12/2004 Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định số 206/2004/QĐ-TTg, nội dung phê duyệt chiến lược Phát triển GTVT Việt Nam định hướng đến năm 2020. Quyết định này đã nêu lên quan điểm và mục tiêu phát triển GTVT của Việt Nam đến năm 2020 như sau:

- GTVT là một bộ phận quan trọng trong kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, cần ưu tiên đầu tư phát triển đi trước một bước với tốc độ nhanh, bền vững nhằm tạo tiền đề cho

---

<sup>1</sup> Urban Transport & Economic Growth. Seminario de Transporte Urbano: BID/CODATU. Santiago de Chile-8 Octubre 2007 (Wendell Cox)

phát triển kinh tế - xã hội, củng cố an ninh quốc phòng, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại đất nước.

- GTVT phải phát triển đồng bộ cả về kết cấu hạ tầng, vận tải và công nghiệp GTVT theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo thành mạng lưới giao thông hoàn chỉnh, liên hoàn, liên kết được các phương thức giao thông vận tải, đảm bảo giao lưu thông suốt, nhanh chóng, an toàn và thuận lợi trên phạm vi cả nước với trình độ tương đương các nước tiên tiến trong khu vực, phục vụ mục tiêu đưa Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp vào năm 2020, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và khu vực.
- Trên cơ sở quan điểm và mục tiêu phát triển trên, nhu cầu vốn đầu tư cho GTVT đến năm 2020 dự kiến là:

**NHU CẦU VỐN ĐẦU TƯ ĐẾN NĂM 2020** (đơn vị: nghìn tỷ đồng)

| Hạng mục                       | Giai đoạn<br>2002 - 2010 | Giai đoạn<br>2011 - 2020 | Tổng GD<br>2002 - 2020 | BQ/năm GD<br>2002 - 2020 |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| <b>Đường bộ</b>                | <b>245.990</b>           | <b>328.530</b>           | <b>574.520</b>         | <b>31.918</b>            |
| Đường cao tốc                  | 56.570                   | 158.530                  | 215.100                | 11.950                   |
| Quốc lộ                        | 139.420                  | 125.000                  | 264.420                | 14.690                   |
| Đường tỉnh                     | 50.000                   | 45.000                   | 95.000                 | 5.278                    |
| <b>Đường sắt</b>               | <b>218.661</b>           | <b>393.576</b>           | <b>612.237</b>         | <b>34.013</b>            |
| Đường cao tốc                  | 204.000                  | 361.500                  | 565.500                | 31.417                   |
| Đường thường                   | 14.661                   | 32.076                   | 46.737                 | 2.596                    |
| <b>Đường biển</b>              | <b>20.387</b>            | <b>65.000</b>            | <b>85.387</b>          | <b>4.744</b>             |
| <b>Đường sông</b>              | <b>4.673</b>             | <b>4.507</b>             | <b>9.180</b>           | <b>510</b>               |
| <b>Hàng không dân dụng</b>     | <b>17.880</b>            | <b>36.330</b>            | <b>54.210</b>          | <b>3.012</b>             |
| <b>GTĐT (Hà Nội và TP.HCM)</b> | <b>195.886</b>           | <b>423.595</b>           | <b>619.481</b>         | <b>34.416</b>            |
| Đường bộ                       | 129.385                  | 221.448                  | 350.833                | 19.491                   |
| Đường sắt                      | 56.501                   | 193.147                  | 249.648                | 13.869                   |
| Hỗ trợ VTCC                    | 10.000                   | 9.000                    | 19.000                 | 1.056                    |
| <b>Giao thông nông thôn</b>    | <b>86.500</b>            | <b>77.850</b>            | <b>164.350</b>         | <b>9.131</b>             |
| <b>Tổng cộng</b>               | <b>789.977</b>           | <b>1.329.388</b>         | <b>2.119.364</b>       | <b>117.744</b>           |

Bảng số liệu trên cho thấy nhu cầu về vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng GTVT của Việt Nam đến năm 2020 là rất lớn, trung bình hàng năm chúng ta cần nguồn vốn đầu tư trên 117.000 nghìn tỷ đồng, xấp xỉ 7,4 tỷ USD. Nhu cầu là lớn như vậy, nhưng khả năng đáp ứng của các nguồn vốn hiện có cho đầu tư hạ tầng GTVT như: Ngân sách, ODA, trái phiếu chính phủ... chỉ đáp ứng khoảng 20 – 30% nhu cầu. Đó là chưa kể các nguồn phát sinh cho chi phí vận hành, bảo trì hằng năm... Trong tương lai gần, với những thay đổi không ngừng trong cơ cấu kinh tế, bao gồm cả quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa và hội nhập toàn cầu, nhu cầu về các dịch vụ cơ sở hạ tầng tại các lĩnh vực trọng yếu như giao thông vận tải ở Việt Nam sẽ tăng mạnh. Chính vì vậy, để đáp ứng được nhu cầu về vốn đầu tư, Chính phủ đã chủ trương ngoài các nguồn vốn hiện có từ khu vực công, các dự án sẽ tiến hành thu hút đa dạng các nguồn vốn, gồm nguồn vốn từ khu vực tư nhân, các tổ chức tài chính trong và ngoài nước thông qua các dự án theo dạng hợp tác công – tư PPP.

### **Những khó khăn trong triển khai Quan hệ đối tác công – tư PPP**

Mặc dù đã có những chủ trương từ phía Chính phủ và các cơ quan quản lý nhưng có một thực tế là khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng GTVT tại Việt Nam còn khá khiêm tốn. Những lý do thường được đưa ra để giải thích cho việc không thu hút được sự tham gia của khu vực tư nhân là Chính phủ có thái độ không nhất quán về đầu tư tư nhân và kì vọng không thực tế về những gì mà khu vực tư nhân có thể mang lại. Theo điều tra của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) thì khu vực tư nhân có một số mối quan ngại chính về quan hệ Hợp tác công – tư PPP như sau:

#### **Bảng tóm tắt**

#### **Về quan ngại của khu vực tư nhân về vai trò của Chính phủ Việt Nam trong việc phát triển Quan hệ đối tác công cộng – vực tư nhân (PPP)<sup>2</sup>**

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <b>Môi trường chung cho PPP</b> | Chưa có "Đơn vị PPP" trung ương hoặc cơ quan trung ương có thẩm quyền để giải thích về tình trạng của các dự án ưu tiên và làm giảm bớt sự phức tạp của dự án với nhiều "cửa" cấp phép và nhiều thời gian cần thiết để phát triển dự án. |
|                                 | Việc sử dụng bảo lãnh của Chính phủ không rõ ràng.<br>Trong nhiều lĩnh vực, thời hạn chuyển giao của các dự án BOT không được xác định.  |

<sup>2</sup> Nguồn: Hội thảo "Quan hệ Đối tác giữa khu vực Công cộng và Tư nhân PPP" do ADB – Ngân hàng Phát triển Châu Á tổ chức ngày 15 – 16/06/2006 tại TP.HCM

|                          |  |
|--------------------------|--|
|                          | <p>Điều kiện chuyển giao quyền sở hữu khi kết thúc thời hạn của loại hình BOT.</p> <p>Mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật hiện hành (ví dụ như Nghị định về BOT, Luật Đầu tư chung, Luật Thuế thu nhập Doanh nghiệp).</p> <p>Vai trò tương quan không rõ ràng của Luật pháp Việt Nam và Quốc tế khi giải quyết tranh chấp.</p> <p>Không chắc chắn về quan điểm của Chính phủ Việt Nam đối với việc bảo vệ môi trường.</p> |
| <b>Phát triển dự án</b>  | <p>Không chắc chắn về vai trò của Chính phủ, của những cơ quan phát triển dự án và đầu tư tư nhân trong việc chịu chi phí và rủi ro khi phát triển dự án.</p> <p>Quyền ưu tiên thực sự và tình trạng chính thức của các dự án được phát triển theo mô hình PPP.</p>  |
|                          | <p>Thủ tục mua sắm phức tạp và lắt léo, bao gồm cả việc ký kết những hợp đồng qua thương lượng với các doanh nghiệp được ưu tiên thay vì một hệ thống đấu thầu cạnh tranh cởi mở và minh bạch.</p> <p>Các kỳ vọng và chỉ tiêu không thực tế về bù đắp chi phí và tỷ suất lợi nhuận trong các dự án PPP, đặc biệt là cách thức ấn định và điều chỉnh mức giá và lệ phí mà người sử dụng phải trả.</p>                       |
|                          | <p>Các quy định kiểm soát quá mức về dự trữ và quy đổi ngoại hối; chuyển ngoại tệ.</p> <p>Không rõ ràng về vấn đề đảm bảo nợ vay và quyền được can thiệp của người cho vay trong trường hợp chậm trả nợ hoặc khi dự án hoạt động yếu kém.</p>  |
| <b>Tài trợ cho dự án</b> |  |

### **Một số quan điểm cơ bản để tăng cường hợp tác công – tư PPP trong việc phát triển cơ sở hạ tầng GTVT ở Việt Nam**

Chính phủ Việt Nam đã ban hành Quyết định số 71/QĐ-TTg thực hiện thí điểm đối tác công – tư PPP. Triển khai chương trình này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ lập danh mục dự án ưu tiên đầu tư PPP hằng năm và tiến hành đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn nhà đầu tư trong cũng như ngoài nước đủ năng lực, kinh nghiệm để tham gia dự án. Điều này cho thấy có một sự quan tâm nhất định đối với hình thức này.

Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, khu vực tư nhân vẫn còn một số quan ngại nhất định trong việc tham gia vào hình thức đối tác này. Từ những quan ngại đó, chúng ta có thể nhận định một số quan điểm cơ bản để có thể tăng cường hơn nữa Quan hệ đối tác công – tư trong việc xác định mục tiêu chiến lược, ra quyết định lựa chọn đối tác, dự án và triển khai xây

dụng thể chế cũng như tạo môi trường thu hút các thành phần tư nhân tham gia có trách nhiệm nhằm hợp tác và phát triển bền vững.

***Cần có khuôn khổ tổ chức pháp lý thuận lợi và sự ủng hộ chính sách mạnh mẽ***

An toàn pháp lý rõ ràng là một điều kiện tiên quyết để triển khai tốt mọi quan hệ đối tác và PPP cũng không phải là ngoại lệ. Một quan hệ PPP được điều chỉnh bởi một hợp đồng nêu một cách chi tiết những quan hệ mà hai đối tác mong muốn thực hiện. Hợp đồng cũng ấn định toàn bộ những điều kiện của quan hệ đối tác, quyền và nghĩa vụ mỗi bên. Trong trường hợp xung đột giữa hai đối tác, những cơ chế trọng tài hay pháp lý phải có thể can thiệp một cách hiệu quả dựa trên khung pháp lý đã được Chính phủ ban hành là hết sức cần thiết để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân. Một khi đối tác tư nhân không có được sự chắc chắn rằng họ có thể được bảo vệ quyền lợi khi có xung đột, sẽ không có một PPP nào được triển khai. Môi trường thể chế rõ ràng cũng sẽ tạo ra những thủ tục phù hợp để bảo đảm tính minh bạch trong quá trình hợp tác, từ đó giúp kiểm soát và quy định chắc chắn trách nhiệm, hiệu quả đối với cả hai khu vực công và tư nhân. Hơn nữa, những thế mạnh của khu vực tư nhân cũng sẽ được phát huy tối đa vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nếu được thực hiện trong một môi trường cạnh tranh và tháo gỡ các rào cản không cần thiết.

Một điều đáng quan tâm nữa là Nhà nước cần xây dựng những chính sách tiếp cận các thị trường vốn nhằm cung cấp tài chính cho các hoạt động quan trọng mà khu vực tư nhân tham gia. Những hạn chế đối với việc tiếp cận thị trường địa phương và những trở ngại đối với sự di chuyển vốn quốc tế cần phải được loại bỏ.

Ngoài ra, việc xây dựng cơ chế cung cấp thông tin liên quan đến dự án giữa các cơ quan có thẩm quyền và các đối tác tư nhân, bao gồm cả tình trạng trước khi kết cấu hạ tầng tồn tại, các tiêu chuẩn hoạt động và các hình phạt trong trường hợp không tuân thủ... cũng hết sức quan trọng. Các nguyên tắc giám sát, theo dõi cũng cần phải được tôn trọng trong mọi trường hợp.

***Xác định cụ thể mục tiêu chiến lược của dự án và năng lực quản lý ở tất cả các cấp***

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi khởi xướng một dự án kết cấu hạ tầng phải bảo đảm xem xét đầy đủ ý kiến đóng góp của các bên liên quan khác, kể cả người sử dụng cuối cùng của dự án. Cơ quan chịu trách nhiệm về các dự án kết cấu hạ tầng do tư nhân vận hành phải đủ năng lực quản lý các quá trình thương mại có liên quan và hợp tác bình đẳng với các đối tác khu vực tư nhân. Mục đích tham gia của khu vực tư nhân vào kết cấu hạ tầng cần được hiểu rõ, mục tiêu phải được chia sẻ ở tất cả các cấp chính quyền và trong tất cả các bộ phận liên quan của cơ quan hành chính công.

Đối tác công cũng cần phải có khả năng kỹ thuật để theo dõi hợp đồng. Đối tác tư nhân nói chung thường có nguồn nhân lực có năng lực về tài chính, thương mại và kỹ thuật. Cơ quan nhà nước muốn giữ vai trò và quyền kiểm soát của mình, một cách thường xuyên hay chỉ là tư vấn, không phải lúc nào cũng có được một ê-kíp hiệu quả để thực hiện điều đó. Chính vì vậy, trong mọi trường hợp, việc thương lượng giữa hai đối tác phải được thực hiện một cách nghiêm túc và có đủ thời gian cần thiết để tìm được sự cân bằng đảm bảo cho quan hệ đối tác và xác định được những điều khoản của hợp đồng. Mọi việc không được giải quyết ở giai đoạn này có thể sẽ dẫn đến những tình huống xấu do sự vận hành không tốt của quan hệ đối tác. Mặt khác, với đặc tính của các dự án hạ tầng GTVT là thời gian thực hiện tương đối dài, điều kiện và hoàn cảnh có thể biến đổi thì việc điều chỉnh giữa hợp đồng cũng cần phải được chú ý.

### ***Lựa chọn Quan hệ đối tác công – tư PPP phù hợp với đặc điểm của từng dự án***

Cần nhắc lại là quan hệ đối tác PPP không là “chìa khóa vạn năng” đem lại sự bền vững cho dự án. Dự án cần phải tính đến khả năng bù đắp chi phí của người sử dụng và được đặt vào trong bối cảnh chung về giao thông, quy hoạch đô thị. Những rủi ro kinh doanh hay công nghiệp phát sinh cần phải được xem xét kỹ càng và phải chuẩn bị các phương thức cung cấp thay thế trong trường hợp thiếu hụt nguồn vốn. Nếu dự án không thể tự cấp vốn, đối tác công phải có chuẩn bị sẵn khả năng cân đối tài chính cho dự án. Điều này càng cần thiết nếu cơ quan quản lý giao thông quy hoạch một hạ tầng GTVT không thể tạo ra nguồn thu tối ưu nhưng lại phù hợp hơn về mặt phát triển đô thị.

Việc lựa chọn một mô hình cụ thể và phân bổ rủi ro đi kèm được cần được xác định dựa trên sự đánh giá, phân tích về lợi ích công cộng và lợi nhuận tài chính. Nguyên tắc minh bạch tài chính phải được bảo đảm. Trong đó, ảnh hưởng của tài chính công có thể phát sinh về việc chia sẻ trách nhiệm với khu vực tư nhân đối với kết cấu hạ tầng phải được dự báo.

### ***Tạo ra các cơ chế thúc đẩy hoạt động kinh doanh có trách nhiệm***

Quan hệ đối tác PPP giúp đẩy mạnh sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án có mục đích công cộng, dung hòa giữa động cơ cá nhân và lợi ích tập thể để thúc đẩy phát triển cộng đồng xã hội. Tuy nhiên, một trong những hạn chế của quan hệ đối tác dạng này là khu vực tư nhân thường có động cơ để đề cao lợi nhuận cá nhân và coi nhẹ trách nhiệm xã hội trong các dự án. Vì vậy, khi khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng GTVT, cần phải tuân thủ các nguyên tắc đã thống nhất và các chuẩn mực hoạt động kinh doanh có trách nhiệm với môi trường và xã hội. Khu vực tư nhân tham gia các dự án kết cấu

hạ tầng cần có những cơ chế để khuyến khích khi có thiện chí và cam kết để thực hiện hợp đồng và các điều khoản đã ký.

Chính vì vậy, việc soạn thảo nội dung hợp đồng mời thầu để chọn nhà đầu tư tư nhân là khâu cơ bản và khó khăn. Cần nghiên cứu kỹ lưỡng để hạn chế xảy ra tình trạng nội dung mời thầu đóng và không cho phép các đối tác tư nhân tiềm năng thể hiện hết năng lực và kinh nghiệm của mình nhưng cho phép đơn vị trúng thầu có các tiêu chí kỹ thuật và tài chính rõ ràng. Hoặc là nội dung hợp đồng mời thầu cho phép nhiều phương án kỹ thuật, thương mại dẫn đến việc lựa chọn nhà đầu tư khó khăn hơn và phải có quá trình thương thảo với đối tác được chọn.

Khu vực tư nhân tham gia, nhà thầu phụ và các đại diện không được tiến hành các hành vi không minh bạch để có được hợp đồng, giành quyền kiểm soát đối với tài sản hoặc sự ủng hộ, cũng như không được tham gia thực hiện hành vi như vậy trong quá trình vận hành kết cấu hạ tầng của họ. Ngoài ra, khu vực tư nhân tham gia phải đóng góp vào chiến lược trao đổi và tư vấn với công chúng, bao gồm cả người tiêu dùng, cộng đồng bị ảnh hưởng và các bên liên quan, nhằm đạt được sự chấp thuận và hiểu biết lẫn nhau về mục tiêu của các bên liên quan, có như vậy mới đạt được sự thống nhất cao độ để thực hiện dự án được thành công.

#### **Tài liệu tham khảo**

- Đoàn Duy Khương, Phó Chủ tịch Phòng Công nghiệp và Thương mại Việt Nam (VCCI), Chủ tịch Hội đồng Doanh nghiệp Việt Nam vì sự phát triển bền vững (VBCSD), 12/06/2012. *Hợp tác công - tư trong phát triển hạ tầng giao thông vận tải. Tạp chí Cộng sản. Có tại: <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2012/16502/Hop-tac-cong-tu-trong-phat-trien-ha-tang-giao-thong.aspx>*
- Cơ quan phát triển Pháp (AFD) và Bộ sinh thái, Năng lượng, Phát triển bền vững và Biển (MEEDDM), 11/2009. *Ai trả giá trong lĩnh vực giao thông đô thị - Sổ tay một số kinh nghiệm hay*. Nhà xuất bản tri thức.
- Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), 08/2008. *Mối quan hệ Đối tác Nhà nước – Tư nhân. Ấn phẩm lưu trữ số 071107. Có tại: <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook-vi>*
- Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), 06/2006. *Kỷ yếu Hội thảo Hợp tác công tư PPPs, Dự án Nâng cao Hiệu quả Thị trường cho người nghèo (M4P). Có tại: [http://www.markets4poor.org/vi/K%E1%BB%B7%20y%E1%BA%BFu%20H%E1%BB%99i%20th%E1%BA%A3o%20H%E1%BB%A3p%20t%C3%A1c%20c%C3%B4ng%20t%C6%B0%20\(PPPs\)%20%20%20](http://www.markets4poor.org/vi/K%E1%BB%B7%20y%E1%BA%BFu%20H%E1%BB%99i%20th%E1%BA%A3o%20H%E1%BB%A3p%20t%C3%A1c%20c%C3%B4ng%20t%C6%B0%20(PPPs)%20%20%20)*