

Các vấn đề chung của hợp tác công - tư trong đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông

PHẠM THỊ KIM THÀNH*

Tóm tắt

Nghiên cứu đã hệ thống lại những công trình nghiên cứu về hình thức hợp tác công - tư (PPP) và quản lý nhà nước về hợp tác công - tư đối với các công trình giao thông của một số tác giả trong và ngoài nước. Nghiên cứu đã tiếp cận các công trình nghiên cứu liên quan đến PPP bằng cách tiếp cận từ sự cần thiết của PPP, các yếu tố ảnh hưởng đến thành công của dự án PPP, các rủi ro phổ biến với PPP... Qua đó, phát hiện khoảng trống trong nghiên cứu về quản lý nhà nước về PPP.

Từ khóa: PPP, đầu tư công, công trình giao thông

Summary

The study overviews domestic and foreign researches on public - private partnership (PPP) and state management of PPP in transport. PPP-related researches are approached in terms of the necessity of PPP, determinants of the success of PPP projects, common risks in PPP projects, etc. On that basis, it discovers the gap in the study of state management of PPP.

Keywords: PPP, public investment, transport works

GIỚI THIỆU

PPP là một phương thức được sử dụng khá phổ biến hiện nay để Nhà nước huy động sự tham gia của các nguồn vốn khu vực kinh tế tư nhân vào việc đầu tư kết cấu hạ tầng. Chủ trương hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân vào việc tài trợ và quản lý kết cấu hạ tầng đã được đề cập trong Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội từ năm 1991.

Để đánh giá khách quan và nâng cao hiệu quả đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP, cần thiết phải có một nghiên cứu tổng quan hệ thống hóa các tri thức đã được nghiên cứu cũng như ghi nhận trên thế giới và trong nước về nội dung này. Do vậy, tác giả nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến quản lý nhà nước về hợp tác công - tư trong đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

KHÁI NIỆM VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Một số khái niệm về PPP

Ngân hàng Phát triển châu Á - ADB (2012) định nghĩa: Quan hệ đối tác công - tư được hiểu là một cơ chế hợp đồng giữa các đơn vị công (cấp quốc gia, bang, tỉnh, hoặc địa phương) với các đơn vị thuộc khu vực tư nhân. Qua đó, các kỹ năng, tài sản và/hoặc nguồn lực

tài chính của mỗi bên trong khu vực công và tư nhân được phân bổ theo cách bổ sung cho nhau, rủi ro và lợi ích được chia sẻ, nhằm đem lại kết quả thực thi dịch vụ tối ưu và giá trị tốt đẹp cho công dân.

Theo Kappeler và Nemoz (2010), PPP bao gồm mối quan hệ đối tác lâu dài giữa đối tác công và tư; các nội dung chính của dự án PPP bao gồm "thiết kế, xây dựng, vận hành hoặc/và bảo trì", gắn liền với nguồn tài chính từ đối tác tư nhân; đối tác công trả công cho đối tác tư trong suốt vòng đời của dự án hợp tác công tư, căn cứ vào chất lượng dịch vụ cung cấp.

Mai Thị Thu và cộng sự (2014) tổng hợp các khái niệm của các tổ chức nước ngoài và đưa ra định nghĩa: PPP là một hình thức hợp tác giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, nhằm tích hợp được những điểm mạnh/lợi thế nhất của cả hai khu vực này trong việc thực hiện một dự án nào đó.

Phương pháp nghiên cứu

Tác giả thực hiện khảo sát và tổng thuật có chọn lọc các công trình nghiên cứu khoa học có liên quan đến quản lý nhà nước về PPP trong đầu tư kết cấu hạ

* UBND quận Hoàng Mai

Ngày nhận bài: 25/12/2019; Ngày phản biện: 08/01/2020; Ngày duyệt đăng: 15/01/2020

tăng giao thông. Qua đó, xác định những nhóm nội dung đã được nghiên cứu, thống nhất, những nội dung còn chưa thống nhất, từ đó xác định khoảng trống nghiên cứu.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Sự cần thiết của quản lý nhà nước về PPP trong đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông

PPP được xác lập trên nền tảng hai đối tác: đối tác nhà nước và đối tác tư nhân, mặc dù vậy, hai đối tác này không ngang hàng nhau. Zhang (2005) xác định, nhà nước luôn giữ vai trò quan trọng hơn để kiến tạo môi trường đầu tư thuận lợi cho các đối tác tư nhân tham gia phát triển hệ thống hạ tầng công cộng, trong khi các đối tác tư nhân đóng vai trò trọng yếu trong thực hiện thành công các dự án PPP. Đối tác nhà nước luôn là đối tác dẫn đầu, vì họ có trách nhiệm cao nhất với các điều khoản cung ứng dịch vụ hạ tầng cho nhân dân.

PPP có thời gian thực hiện dài (trung bình trên 20 năm), có nhiều đơn vị tổ chức tham gia, liên quan đến các trách nhiệm của nhà nước, xã hội và công đồng, do vậy PPP luôn yêu cầu đòi hỏi sự minh bạch đối với từng quyết định, cơ chế thông tin đặc thù cho từng thành viên tham gia. So với hoạt động đầu tư truyền thống, PPP phức tạp hơn, đòi hỏi nhà nước luôn phải chủ động dự báo và xây dựng kế hoạch dự phòng cho các tình huống bất ngờ, đồng thời kiểm soát và thúc đẩy các thỏa thuận dài hạn (Trebilcock và Rosenstock, 2015).

Nguyễn Thu Thủy (2016) đã phân tích vai trò của chính phủ trong hình thức công - tư ở một số quốc gia, như Vương quốc Anh, Cộng hòa Chile, Cộng hòa Nam Phi, Hàn Quốc, Philippines, rút ra một số bài học cho Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp để cải thiện môi trường cho hợp tác công tư ở Việt Nam. Nghiên cứu khẳng định, không tồn tại một hình thức PPP chuẩn và mỗi quốc gia có chiến lược riêng tùy thuộc bối cảnh, thể chế, nguồn tài trợ và tính chất dự án. Và, chính phủ có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy, phát triển PPP, thể hiện vai trò là chủ thể tạo môi trường đầu tư thuận lợi nhất để giải phóng nguồn lực và thu hút sự tham gia các thành phần, lực lượng khác trong xã hội.

Một số vấn đề đặt ra với quản lý nhà nước đối với các dự án PPP

Theo Chris Skelcher, Jacob Torfing (2010), thách thức lớn nhất của quản lý nhà nước về PPP là đảm bảo PPP được thực hiện đúng với bản chất của nó, không bị ảnh hưởng bởi các lợi ích thương mại hóa hay một hình thức quản lý thay thế phát sinh từ thực tiễn do các nhà đầu tư tham gia vào PPP.

Nguyễn Thu Thủy (2017) đã nêu rõ 6 hạn chế trong quản lý nhà nước đối với PPP trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, gồm:

(i) Chất lượng công tác quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chưa cao, do thiếu sự gắn kết đồng bộ giữa các loại quy hoạch, chưa có quy hoạch đối với những dự án PPP trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

(ii) Việc xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước còn nhiều bất cập, do chưa có văn bản thống nhất về quản lý nhà nước đối với PPP.

(iii) Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước còn nhiều vướng mắc do chưa có quy chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức đầu mối quản lý đối với các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng theo PPP; chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước chưa đáp ứng yêu cầu quản lý do hạn chế về năng lực tham mưu và thực thi chính sách; quy trình, tài liệu đào tạo bài bản ở Việt Nam chưa có.

(iv) Thu hút vốn đầu tư vào những công trình giao thông đường bộ theo hình thức PPP còn chưa đạt hiệu quả cao do cơ chế hỗ trợ về tài chính chưa khá thi, chưa rõ ràng, chưa tính đến tính đặc thù thị trường PPP ở Việt Nam.

(v) Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quản lý nhà nước chưa phát huy hiệu quả chủ yếu là do chưa có khung pháp lý thống nhất và toàn diện cho hoạt động kiểm toán đối với các dự án PPP giao thông; hoạt động giám sát thuộc các cơ quan dân cử còn mang tính hình thức; việc giám sát của công dân chưa thực sự hiệu quả do thiếu điều kiện thực hiện.

(vi) Cơ chế hợp tác quốc tế chưa thu hút nguồn vốn nước ngoài đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP do thiếu hành lang pháp lý.

Tiếp cận từ trách nhiệm giải trình của nhà nước đối với các dự án PPP, John Forrer và cộng sự (2010) cho rằng, cơ quan nhà nước cần tập trung vào việc kiểm soát 6 nội dung: rủi ro, chi phí và lợi ích, các ảnh hưởng chính trị - xã hội, chuyên môn, sự hợp tác và đánh giá hiệu quả thực hiện.

Nội dung quản lý nhà nước đối với PPP

Trong PPP, đối tác tư nhân thường chịu trách nhiệm về công tác thiết kế và phân phối các dự án hạ tầng, trong khi đối tác nhà nước hướng đến sự bền vững luôn tìm cách tạo ảnh hưởng và điều kiện cho các tổ chức đối tác tư nhân tham gia đầu tư cùng hưởng đến sự phát triển bền vững chung. Theo đó, cần thiết phải quan tâm đến "các công cụ điều hành" của nhà nước

để gây ảnh hưởng đến hành vi của các thành viên từ phía nhà nước và các tổ chức kinh tế tư nhân tham gia dự án PPP cùng hướng đến mục tiêu phát triển bền vững của Nhà nước (Kit Van Gestel, Joris Voets và Koen Verhoest, 2012).

Theo M. M. Kumaraswamy, X. Q. Zhang (2001), nhiệm vụ của nhà nước là tạo một môi trường đầu tư đảm bảo khoản lợi nhuận hấp dẫn để thu hút các nhà đầu tư tư nhân, đồng thời đảm bảo dự án sau khi hoàn thành sẽ vận hành hiệu quả, cung cấp các dịch vụ công cộng chất lượng tốt. Do vậy, nhà nước cần phải thực hiện chi tiết báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi để đảm bảo từng dự án cụ thể phù hợp với từng loại hình PPP. Quy trình đầu tư cần được cấu trúc hợp lý để lựa chọn nhà đầu tư có năng lực tốt nhất và phù hợp nhất cho dự án. Nhà nước cũng cần theo dõi toàn bộ quy trình dự án và đóng vai trò chủ động để đảm bảo mối quan hệ hợp tác công - tư hài hòa (win-win).

Tiếp cận theo quá trình quản lý, Huyền (2013) và Nguyễn Thị Hồng Minh (2016) đã phân tích nội dung quản lý nhà nước theo hình thức PPP bao gồm: (i) Hoạch định phát triển dự án PPP (xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch); (ii) Xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, quy định và pháp luật cho dự án PPP; (iii) Xây dựng và tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với dự án PPP; (iv) Giám sát và đánh giá dự án PPP.

Quản lý nhà nước ở cấp tỉnh, thành phố đối với dự án PPP

Ở các quốc gia phát triển, công tác quản lý đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng giao thông được phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương, điển hình như: Hoa Kỳ, Australia, Canada... Trong khi đó, ở nhiều quốc gia khác, các nhà đầu tư thường đặt chính quyền địa phương ít tin cậy hơn các chính quyền trung ương, cả vì mức độ tin cậy thấp hơn và cả vì sự hạn chế về các nguồn lực. Điều này đã đặt ra vai trò cho chính quyền trung ương trong việc hỗ trợ về tài chính và chuyên môn cho chính quyền địa phương. Khi thực hiện hỗ trợ chính quyền địa phương, sẽ xuất hiện yêu cầu với chính quyền trung ương trong việc kiểm soát các hoạt động của chính quyền địa phương (Rall et al., 2010).

Nghiên cứu một số các hợp đồng PPP tập trung tìm hiểu các thách thức ở cấp chính quyền địa phương, Bloomfield (2006) đã đi sâu phân tích các trở ngại thực tiễn hướng đến sự cạnh tranh theo quy luật thị trường, sự phân chia rủi ro công bằng, các bảo đảm vận hành hiệu quả và sự minh bạch hợp lý trong các hợp đồng dài hạn sáng tạo. Nghiên cứu kiểm tra sự bất hợp lý của mô hình đối tác giữa đối tác công và đối tác tư nhân, các rủi ro trong các trường hợp không kiểm soát được, sự ảnh hưởng của sự thiếu hụt nguồn lực địa phương và các rào cản hướng đến sự minh bạch trong các hợp đồng dài hạn.

Đoàn Minh Huân (2015) đã chỉ ra 5 đặc điểm cơ bản chi phối sự lựa chọn mô hình và cơ chế hợp tác công - tư của TP. Hà Nội. Đó là: Quan hệ thị trường phát triển chưa thành thực; Khu vực doanh nghiệp nhà nước đang cổ phần hóa và tham gia tích cực vào

các dự án BT, BOT; Khu vực tư nhân phát triển yếu ớt, quy mô nhỏ và trình độ thấp, còn nhiều hạn chế khi tham gia đầu tư và quản lý các dự án BT, BOT; Chính phủ và chính quyền địa phương Hà Nội còn thiếu nhiều khung khổ pháp lý để đảm bảo cho hợp tác công - tư không bị biến dạng.

Ngô Thế Vinh (2015) đã đề xuất 03 nhóm giải pháp đồng bộ chính cho việc ứng dụng hình thức PPP trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị gắn liền với điều kiện thực tiễn của TP. Hà Nội. Đó là: (1) Bộ máy quản lý nhà nước chuyên trách về đối tác công tư (kiến nghị thành lập Văn phòng đối tác công tư trực thuộc UBND TP. Hà Nội); (2) Hoàn thiện cơ chế chính sách trong đó tập trung vào 4 nội dung (Quy trình để xuất dự án; Chính sách ưu đãi đầu tư; Hướng dẫn Hợp đồng đối tác công tư; và Phân bổ rủi ro); (3) Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực về đối tác công tư.

Ở tầm quốc gia, Nguyễn Thu Thủy (2017) đề xuất hệ thống các giải pháp bảo đảm tính toàn diện, khả thi và bền vững nhằm góp phần hoàn thiện quản lý nhà nước đối với hình thức PPP trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam, bao gồm: (1) Nâng cao chất lượng công tác lập và tổ chức thực hiện quy hoạch; (2) Hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu lực thực hiện thể chế quản lý nhà nước; (3) Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với hình thức PPP trong xây dựng cơ sở hạ tầng theo hướng thành lập cơ quan đầu mối trung ương; (4) Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; (5) Hoàn thiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát; (6) Hoàn thiện cơ chế hợp tác quốc tế để thu hút vốn đầu tư phát triển phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP.

KẾT LUẬN

Các công trình nghiên cứu về PPP đã cung cấp cơ sở lý luận khá toàn diện và sâu sắc về PPP và quản lý nhà nước đối với PPP trong đầu tư xây dựng phát triển hệ thống hạ tầng giao thông.

Các kết quả nghiên cứu về PPP đã làm rõ các mục tiêu của các dự án PPP, quy trình thực hiện dự án PPP, các rủi ro của dự án PPP, các yếu tố thành công

của dự án PPP và thực tế triển khai ứng dụng PPP ở các quốc gia đang phát triển.

Các nghiên cứu về công tác quản lý nhà nước đối với PPP đã nêu rõ sự cần thiết và các nguyên tắc quản lý nhà nước đối với các dự án PPP, nội dung quản lý nhà nước về PPP, các yếu tố ảnh hưởng đến công tác quản lý nhà nước về PPP và một số nội dung về quản lý nhà nước ở cấp tỉnh, thành phố.

Tuy nhiên, các nghiên cứu mới chủ yếu tập trung vào phân tích các rủi ro

của PPP, phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến dự án PPP. Nội dung quản lý nhà nước về PPP còn rất rác, chưa thu hút được nhiều nghiên cứu.

Các nghiên cứu về PPP ở Việt Nam trước đây chủ yếu dừng ở mô tả, nêu thực trạng khó khăn, thiếu các phân tích định lượng, chủ yếu tập trung nghiên cứu PPP đối với các công trình hạ tầng kỹ thuật thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông Vận tải. Đặc biệt, các công trình nghiên cứu về công tác quản lý nhà nước về PPP đã được thực hiện chủ yếu phân tích nội dung quản lý nhà nước theo chức năng quản lý nhà nước. Do vậy, chưa nhận định chi tiết được các vấn đề thực tế triển khai của dự án PPP. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Huyền, N. T. N. (2013). *Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân
2. Đoàn Minh Huấn (2015). *Một số đặc điểm cơ bản chi phối sự lựa chọn mô hình và cơ chế hợp tác công - tư trên địa bàn TP. Hà Nội*, trong Ngô Ngọc Thắng, Hoàng Văn Hoan, Nguyễn Vinh Thanh (2015). *Hợp tác công - tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội
3. Mai Thị Thu, Nguyễn Văn Phúc, Đặng Ngọc Trâm, Nguyễn Đoàn Trang (2014). *Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, Nxb Tri thức, Hà Nội
4. Nguyễn Thị Hồng Minh (2016). *Quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ tại Việt Nam*, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
5. Nguyễn Thu Thủy (2017). *Quản lý nhà nước đối với hình thức đối tác công - tư trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ, Học viện Hành chính Quốc gia
6. Ngô Thế Vinh (2015). *Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị*, Luận án Tiến sỹ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội
7. Nguyễn Thu Thủy (2016). *Kinh nghiệm quốc tế về đối tác công - tư và bài học ở Việt Nam*, truy cập từ http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010073/0/33842/Kinh_nghiem_quoc_te_ve_doi_tac_cong_tu_va_bai_hoc_o_Viet_Nam
8. Asia Development Bank (ADB) (2012). *Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific - The 2011 Infrascope*
9. Bloomfield, P. (2006). The challenging business of Long-term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience, *Public Administration Review*, 400-411
10. Chris Skelcher, Jacob Torfing (2010). *Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe*, access to <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01072.x>
11. John Forrer, James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer, Eric Boyer (2010). *Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question*, access to <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02161.x>
12. Kappeler, Andreas & Nemoz, Mathieu (2010). *Public-Private Partnerships in Europe - before and during the recent financial crisis*. Economic and Financial Report 2010/04
13. Kit Van Gestel, Joris Voets and Koen Verhoest (2012). How governance of complex PPPs affects performance, *Public Administration Quarterly*, 36(2), 140-188
14. M. M. Kumaraswamy, X. Q. Zhang (2001). Governmental role in BOT-led infrastructure development, *International Journal of Project Management*, 19(4), 195-205
15. Rall, J., Reed, J. B. & Farber, N. J (2010). *Public-Private Partnerships for Transportation - A toolkit for legislators*, National Conference of State Legislatures
16. Trebilcock, M & Rosenstock, M. (2015). Infrastructure Public-Private Partnerships in the Developing World: Lessons from recent experience, *The Journal of Development Studies*, 51, 335-354
17. Zhang, X. (2005). Critical Success Factors for Public- Private Partnerships in Infrastructure Development, *Journal of Construction Engineering and Management*, 131, 3-14