

# Kinh nghiệm của một số nước trong triển khai các dự án cung ứng dịch vụ công theo hình thức đối tác công tư và gợi ý cho Việt Nam

TRINH XUÂN THẮNG\*  
LƯƠNG VĂN TÍNH\*\*

Hiện nay, nhiều quốc gia đã triển khai các dự án cung ứng dịch vụ công theo hình thức đối tác công tư (PPP), nhưng không phải nước nào cũng thành công và đạt được mục tiêu đề ra. Vì vậy, việc tìm hiểu kinh nghiệm của một số nước thành công sẽ gợi mở một số giải pháp cho Việt Nam nhằm thực hiện tốt các dự án cung ứng dịch vụ công theo hình thức PPP.

## KINH NGHIỆM CỦA NƯỚC ANH

Anh là quốc gia đứng đầu châu Âu về các dự án PPP trong cung cấp dịch vụ công. Ngay từ những năm 60 của thế kỷ XX, Anh đã có những bước đi ban đầu trong việc hình thành cơ chế PPP cho các dự án cung cấp dịch vụ công và từ thập niên 80 đã áp dụng rộng rãi. Theo Bộ Ngân khố Anh, nước này thực hiện dự án PPP trong nhiều lĩnh vực khác nhau, như: giao thông, giáo dục, y tế, nhà ở xã hội, quốc phòng, công nghệ thông tin. Các dự án PPP chiếm 11% tổng đầu tư công ở Anh, trong đó lĩnh vực phổ biến là giao thông và môi trường. Đến năm 2014, tại Anh đã có 667 hợp đồng PPP đã được ký kết, với giá trị vốn 56,6 tỷ Bảng Anh và 590 dự án đang thực hiện [1].

Mục đích ban đầu của Chính phủ Anh là thu hút nguồn vốn tư nhân nhằm hỗ trợ ngân sách chính phủ, nhưng theo thời gian, mục đích thực hiện dự án PPP dần thay đổi. Chính phủ Anh chỉ lựa chọn những dự án PPP nếu tạo ra giá trị vượt trội so với hình thức đầu tư truyền thống. Ở Anh, mỗi một dự án sẽ được triển khai dưới hình thức PPP chỉ khi dự án ấy đem lại hiệu quả kinh tế cao, hiệu quả tài chính hơn dự án do Chính phủ thực hiện (những dự án nào có chi phí rẻ hơn từ 10%-15% so với đầu tư bằng ngân sách nhà nước mới được lựa chọn). Dự án trước khi triển khai đều được phân tích kỹ về tính khả thi,

dự báo chuẩn xác về nhu cầu sử dụng dựa trên dữ liệu có độ tin cậy cao.

Các dự án PPP được triển khai ở Anh đã mang lại những hiệu quả và lợi ích rõ rệt, như: mở rộng vốn đầu tư vào cung ứng dịch vụ công, nâng cao chất lượng của các công trình cung ứng dịch vụ công. Trung bình trong giai đoạn 1995-2011, mỗi năm nhà đầu tư tư nhân đầu tư khoảng 3,14 tỷ Bảng Anh trong lĩnh vực dịch vụ công, 65% số dự án hợp đồng PPP thực hiện đúng tiến độ và không vượt quá giá trị mức đầu tư [4].

Để thu hút đầu tư của tư nhân vào các dự án theo hình thức PPP, ở Anh có sự phân bổ, chia sẻ rủi ro một cách hợp lý. Các rủi ro liên quan đến môi trường vĩ mô, như: thay đổi chính sách, năng lực của Chính phủ, lạm phát, lãi suất, thực thi pháp luật kém... sẽ được phân bổ cho Chính phủ. Các rủi ro liên quan đến dự án, như: rủi ro kỹ thuật, rủi ro quản lý... sẽ được chuyển giao cho tư nhân. Các rủi ro nằm trong sự kiểm soát của hai bên, như: rủi ro do cung - cầu... được chia sẻ giữa tư nhân và Chính phủ. Việc chuyển giao rủi ro cho tư nhân có thể làm cho họ e ngại đầu tư, nhưng rủi ro cần được chuyển giao một cách hợp lý ở mức tối ưu.

Anh cũng có nhiều chính sách hỗ trợ nhà đầu tư tư nhân trong quá trình triển khai dự án PPP, như có cơ chế tái cấp vốn cho các dự án PPP.

Ngoài ra, Chính phủ Anh còn ban hành bộ hợp đồng mẫu thực hiện dự án theo hình thức PPP. Bởi lẽ, trong các dự án PPP, thì hợp đồng phân chia rõ ràng, lợi ích, trách nhiệm giữa các bên tham gia với những điều khoản, cách xử lý rõ ràng là nhân tố quan trọng đảm bảo sự thành công. Những hợp đồng mẫu giúp các cơ quan chức năng có cơ sở để triển khai thực hiện thống nhất. Chính phủ Anh còn hướng dẫn đánh giá hiệu quả đầu tư để có cơ sở đánh giá hiệu quả triển khai các dự án PPP sau khi đã kết thúc, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm hữu ích.

\* ThS., Học viện Chính trị khu vực IV

\*\* ThS., Trường Chính trị tỉnh Lào Cai

## KINH NGHIỆM CỦA CANADA

Hình thức PPP được áp dụng phổ biến nhất ở Canada là mô hình hợp đồng DBFM (thiết kế - xây dựng - tài trợ - bảo trì), rất ít khi áp dụng hình thức khai thác (operation), vì theo chính sách ở Canada, thì Nhà nước bao giờ cũng muốn giữ quyền sở hữu, không chuyển giao quyền này cho khu vực tư nhân (trên toàn Canada chỉ có 2 con đường được áp dụng hình thức thu phí). Bên cạnh đó, theo mô hình DBFM, thì quy định về trách nhiệm bảo trì công trình cũng được ghi rõ ràng, thường là suốt thời gian hợp đồng (25-35 năm), kèm theo các điều kiện chuyển giao quy định trước. Đồng thời, các thỏa thuận hợp đồng dựa trên hoạt động hữu dụng của công trình và đối tác được hoàn trả vốn. Chính phủ hoặc đơn vị bảo trợ chỉ bắt đầu thanh toán từ khi hoàn thành việc xây dựng. Những khoản thanh toán tiếp theo sẽ phải chịu khấu trừ, nếu không đảm bảo cung cấp dịch vụ và bảo trì theo quy định trong hợp đồng. Qua đó, việc áp dụng hình thức này ở Canada đã mang đến một lợi thế lớn, đó là tạo niềm tin cho các nhà đầu tư trong việc thực hiện các dự án. Bởi, Nhà nước cam kết thanh toán cho nhà đầu tư 30%-50% giá trị dự án sau khi hoàn tất giai đoạn xây dựng và phần còn lại sẽ nhận trong khoảng thời gian 25-30 năm tiếp theo.

Canada cũng rất chú ý đến việc xây dựng cơ quan chuyên trách nhà nước để quản lý các dự án PPP. Năm 1993, Ủy ban PPP Liên bang được thành lập ở Canada, dưới đó là các ủy ban PPP tại từng địa phương có trách nhiệm quản lý và hướng dẫn chi tiết việc áp dụng các hình thức PPP. Bộ trưởng Bộ Tài chính là người đứng đầu Ủy ban PPP Liên bang, có trách nhiệm trong việc áp dụng, quản lý hình thức PPP tại Canada và báo cáo tình hình lên Quốc hội. Ủy ban PPP Liên bang được bầu 3 năm một lần, gồm 9 thành viên có kiến thức sâu rộng, kinh nghiệm trong các lĩnh vực: tài chính, kiểm toán, luật, quản lý, chính sách phát triển.

Để hỗ trợ, khuyến khích tư nhân tham gia vào các dự án PPP, Ủy ban PPP không đặt ra những tiêu chuẩn đầu vào quá cao về vốn, kinh nghiệm, mà dựa theo tiêu chuẩn đầu ra. Các nhà đầu tư tư nhân lớn và nhỏ đều có thể tham gia dự án miễn là đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật. Các dự án PPP đòi hỏi vốn đầu tư lớn, nên để hỗ trợ nguồn vốn cho nhà đầu tư tư nhân, Canada cho phép các nhà đầu tư nhận hợp đồng nguồn vốn bằng nhiều hình thức, như: nguồn tài trợ từ các ngân hàng thương mại, trái phiếu, cổ phiếu để chi trả một phần chi phí trả trước trong quá trình thiết kế, xây dựng kết cấu hạ tầng.

## KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC

Hàn Quốc bắt đầu chương trình PPP của mình từ năm 1994 với Luật Tổng đầy tư nhân đầu tư vốn cho toàn xã hội. Do sự thành công chưa cao, Chính phủ Hàn Quốc đã ban hành Luật PPP mới vào tháng 02/1998. Luật này yêu cầu nghiên cứu tính khả thi bắt buộc, hệ thống hỗ trợ rườm rà khác nhau. Chính phủ Hàn Quốc thể hiện cam kết, quyết tâm và sự nhất quán trong thực hiện PPP. Luật PPP của Hàn Quốc quy định rõ ràng,

PPP được ưu tiên áp dụng khi có mẫu thuẫn với các luật khác.

Nhờ đó, Hàn Quốc trở thành quốc gia thành công trong triển khai các dự án PPP, đã thu hút mạnh mẽ nguồn vốn tư nhân vào cung ứng dịch vụ công, với 719 dự án đã triển khai [2]. Các dự án PPP đã giúp Hàn Quốc có được sớm hơn các kết cấu hạ tầng quan trọng, giảm chi phí xây dựng, đồng thời gia tăng hiệu quả đầu tư thông qua các sáng tạo của khu vực tư nhân.

Hàn Quốc cũng rất quan tâm đến việc xây dựng cơ quan chuyên trách quản lý các dự án PPP. Sau khi Luật PPP ban hành năm 1998, Trung tâm nghiên cứu triển khai PPP (PICKO) được thành lập từ năm 1999, sau này được sáp nhập với Trung tâm Quản lý đầu tư hạ tầng cơ sở tư nhân (PIMAC) khi Luật PPP được sửa đổi năm 2005. PIMAC ban hành kế hoạch thường niên về PPP, trong đó có những chỉ dẫn cụ thể và thực tế để ứng dụng các dự án PPP, đồng thời ban hành Cẩm nang hướng dẫn thực hiện PPP nhằm tạo sự minh bạch, thu hút sự quan tâm của khu vực đầu tư tư nhân. Vai trò của PIMAC là rất quan trọng để đưa đến thành công trong thực hiện PPP của Hàn Quốc.

Đạo luật PPP của Hàn Quốc quy định rõ những loại hình dự án nào sẽ được áp dụng hình thức PPP, cơ chế thực hiện, quy trình thực hiện, giải quyết tranh chấp. Điều này rất quan trọng, bởi không phải dự án cung ứng dịch vụ công nào áp dụng hình thức PPP cũng thành công và mang lại hiệu quả.

Hợp đồng PPP rõ ràng, minh bạch, có sự phân chia trách nhiệm, lợi ích giữa các bên tham gia là nhân tố quan trọng đảm bảo thành công của các dự án PPP. Vì vậy, Hàn Quốc rất quan tâm đến việc xây dựng các hợp đồng PPP. Theo chuyên gia Hàn Quốc, hợp đồng PPP không được coi là hợp đồng thương mại đơn thuần như hợp đồng giữa tư nhân với nhau. Hợp đồng PPP được ký giữa một bên là cơ quan nhà nước và một bên là tư nhân, dựa trên quyết định của Nhà nước đối với một dự án và được coi là hành vi tiếp nối của quyết định hành chính đó. Vai trò của Nhà nước với tư cách là một bên tham gia trong dự án PPP ảnh hưởng rất lớn đến quá trình triển khai của các dự án này. Vì vậy, hợp đồng PPP không chỉ làm rõ trách nhiệm của nhà đầu tư tư nhân, mà còn quy định rõ những việc phía Nhà nước có thể làm một cách rõ ràng. Nhà nước thực hiện hành vi của mình dựa trên các quy định của pháp luật, cũng như hợp đồng và chỉ đưa ra các quyết định

dựa trên nguyên tắc không gây ra sự tổn hại đến xúc tiến đầu tư tư nhân.

Chính phủ Hàn Quốc ban hành rất nhiều chính sách khuyến khích và hỗ trợ nhà đầu tư tư nhân tham gia triển khai các dự án PPP. Ví dụ như, đơn giản hóa các thủ tục hành chính, ở các nước, như: Hàn Quốc, Philippines, Ấn Độ, Singapore không quy định cấp giấy chứng nhận đầu tư theo hình thức PPP, thay vào đó hợp đồng PPP là cơ sở pháp lý quan trọng nhất của dự án đầu tư. Thủ tục đầu thầu cũng rất đơn giản tạo thuận lợi cho Nhà nước lựa chọn nhà đầu tư.

Ở Hàn Quốc, nhà đầu tư được bù đắp những khoản lỗ do thay đổi về tỷ giá, miễn toàn bộ hoặc giảm phí bảo tồn đất nông nghiệp, áp dụng thuế VAT 0%, giảm thuế doanh nghiệp, giảm nhiều loại thuế trong đó có thuế VAT, nhà đầu tư nước ngoài miễn 10% thuế VAT. Chính phủ Hàn Quốc còn cho phép áp dụng cơ chế bảo lãnh doanh thu tối thiểu để đảm bảo lợi nhuận cho nhà đầu tư. Nhà nước chịu rủi ro về doanh thu của hoạt động đầu tư bằng hình thức bảo lãnh với doanh thu thông qua trợ cấp để bù đắp thiếu hụt doanh thu từ việc thu phí của khu vực tư nhân. Chính phủ bảo lãnh doanh thu dự án có thể lên đến 90% khiến rủi ro doanh thu hầu như được chuyển sang Chính phủ. Cụ thể, đến tháng 12/2010, đã có 35 trong tổng số 207 hợp đồng ký kết có các điều khoản về đảm bảo nguồn thu tối thiểu. Tuy nhiên, chính sách này đã được hủy bỏ do những chỉ trích về sự minh bạch, chính sách trong việc hoạch định, cũng như tính toán doanh thu thực tế của các doanh nghiệp tham gia dự án PPP [3].

## NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

Việt Nam đã triển khai các dự án PPP được hơn 20 năm và đã mang lại những

hiệu quả bước đầu, tuy nhiên vẫn còn những hạn chế nhất định, như: chất lượng một số dự án PPP còn chưa đảm bảo, chi phí cao, một số công trình chậm tiến độ; có những dự án, nhà đầu tư siêu lợi nhuận, nhưng lợi ích của người dân chưa tương xứng với chi phí, mà họ bỏ ra; có những dự án chưa đảm bảo được lợi nhuận cho nhà đầu tư. Vì vậy, việc tham khảo kinh nghiệm của các nước thành công trong triển khai dự án PPP là rất cần thiết để chúng ta vận dụng nhằm thu hút được nhiều nhà đầu tư có năng lực tham gia vào dự án PPP, cũng như nâng cao hiệu quả, lợi ích, mà các dự án này mang lại. Từ kinh nghiệm của Anh, Canada, Hàn Quốc có thể rút ra một số gợi ý cho Việt Nam như sau:

*Thứ nhất*, ngày 18/6/2020, Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư theo phương thức PPP (chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2021), đây là cơ sở pháp lý cơ bản nhất để Việt Nam thu hút đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng thiết yếu theo phương thức PPP. Tuy nhiên, Việt Nam cần sớm ban hành các nghị định, thông tư, hướng dẫn cụ thể để triển khai thực hiện.

*Thứ hai*, việc triển khai dự án PPP cần đảm bảo tính công khai, minh bạch và cạnh tranh, đặc biệt trong giai đoạn đầu thầu. Các nước thành công trong triển khai dự án PPP đều đảm bảo đấu thầu cạnh tranh, công bằng có tiêu chí rõ ràng với những thông tin rất minh bạch. Đồng thời, các nước cũng đã xây dựng được các tiêu chuẩn về chất lượng để kiểm tra, giám sát các dự án PPP.

*Thứ ba*, chính sách hỗ trợ của Chính phủ phải mang tính khả thi, đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư tham gia các dự án PPP. Chính phủ các nước đều đã ban hành rất nhiều chính sách để khuyến khích và hỗ trợ nhà đầu tư từ đơn giản hóa các thủ tục triển khai dự án PPP đến hỗ trợ về: tài chính, miễn giảm thuế, bảo lãnh doanh thu, tỷ giá... Một số chính sách hỗ trợ và ưu đãi, mà các nước áp dụng còn ở Việt Nam chưa thực hiện, thì chúng ta cần suy nghĩ, cân nhắc về các hình thức này. Đồng thời, các nước cũng có những điều kiện, quy định rất cụ thể, chặt chẽ để nhận được các ưu đãi, chứ không phải là ưu đãi tràn lan. Những hỗ trợ và ưu đãi này đảm bảo đủ hấp dẫn nhà đầu tư, cũng như đảm bảo lợi ích cho họ, nhưng cũng không được quá nhiều, làm tăng gánh nặng tài chính của Nhà nước. Bởi, một trong những mục tiêu của Nhà nước khi kêu gọi các dự án theo hình thức PPP là nhằm giảm gánh nặng ngân sách nhà nước. □

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. V. Huyền, Trung Nam (2014). *Kinh nghiệm đầu tư theo hình thức PPP của Anh*, truy cập từ <https://baodautau.vn/da-u-tu/kinh-nghiem-da-u-tu-theo-hinh-thuc-ppp-cua-anh-12710.html>
2. Việt Thắng (2019). *Xây dựng khung pháp lý PPP nhìn từ kinh nghiệm quốc tế*, truy cập từ <https://baodautau.vn/da-u-tu/xay-dung-khung-phap-ly-ppp-nhin-tu-kinh-nghiem-quoc-te-114282.html>
3. Tạp chí Tài chính (2013). *Kinh nghiệm Hàn Quốc trong phát triển đối tác công tư PPP và bài học cho Việt Nam*, truy cập từ <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/trao-doi-binh-luan/kinh-nghiem-han-quoc-trong-phat-trien-doi-tac-cong-tu-ppp-va-bai-hoc-cho-viet-nam-68948.html>
4. HM Treasury (2012). A new approach to public private partnerships, *December version*. 18
5. Mark Romoff (2013). Public Private Partnerships-The Canadian Experience. *The Canadian Council for Public Private Partnerships*. 84