

# Nghiên cứu vai trò Nhà nước trong thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng tỉnh Quảng Ninh theo hình thức đối tác công - tư

■ **THS. LÊ QUANG TÙNG**

■ **PGS. TS. NGUYỄN HỒNG THÁI** - Trường Đại học Giao thông vận tải

**TÓM TẮT:** Bài báo tập trung phân tích những hỗ trợ của Nhà nước trong việc tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi sẽ thu hút sự quan tâm của khu vực tư nhân trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh với 4 vai trò cụ thể: Khởi xướng đối tác công - tư, đối tác trong hợp đồng PPP, hỗ trợ khu vực tư nhân, quản lý sự phát triển của PPP.

**TỪ KHÓA:** Kết cấu hạ tầng, đối tác công - tư.

**ABSTRACT:** The paper focuses on analyzing the State's support in creating a favorable business environment that will attract the attention of the private sector in Quang Ninh province with four specific roles. Public-private partnerships, Partners in PPP contracts, Supporting the private sector, Managing the development of PPP.

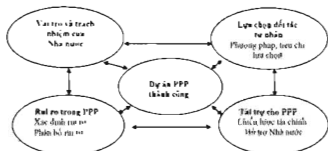
**KEYWORDS:** Infrastructure, public-private partnerships (PPP)

## 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Quan hệ đối tác công - tư (PPP) có thể cung cấp một số lợi ích cho khu vực công như: giảm bớt gánh nặng tài chính cho khu vực công do chi phí phát triển cơ sở hạ tầng tăng; cho phép rủi ro được chuyển từ khu vực công sang khu vực tư nhân; cung cấp các dịch vụ hiệu quả hơn, chi phí thấp hơn và đáng tin cậy hơn. PPP sẽ mở ra cơ hội, điều kiện huy động nguồn vốn của tư nhân trong và ngoài nước vào đầu tư cho kết cấu hạ tầng (KCHT) thông qua các ưu đãi, các cơ chế hỗ trợ đặc thù của tỉnh Quảng Ninh và sự chung tay của Nhà nước.

## 2. PHÂN TÍCH VAI TRÒ NHÀ NƯỚC TẠI TỈNH QUẢNG NINH TRONG THU HÚT KHU VỰC TƯ NHÂN THAM GIA ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN KCHT

Những điều kiện của thành công cho dự án đầu tư (ĐĐT) theo hình thức PPP trong KCHT đó là: (i) Vai trò và trách nhiệm của Nhà nước, (ii) lựa chọn đối tác tư nhân, (iii) rủi ro trong PPP, (iv) tài trợ cho PPP.



Nguồn: Young và cộng sự (2009)

**Hình 2.1:** Các điều kiện thành công của ĐĐT theo hình thức PPP

### 2.1. Vận động chính sách

\* *Đảm bảo sự cam kết về mặt chính trị đối với sự phát triển theo hình thức PPP:*

Quan hệ đối tác trong dự án PPP với cam kết về mặt chính trị của Nhà nước tạo ra những lợi ích đáng kể và bền vững cho công chúng bởi vì chính trị liên quan mật thiết đến xây dựng và thực hiện các cách công cộng. Một quyết định chính trị cho quan hệ đối tác trong dự án PPP sẽ giúp cho Nhà nước tạo ra môi trường thuận lợi và đưa ra các bảo lãnh cụ thể cho dự án đối với những rủi ro nhất định. Những thay đổi đột ngột từ phía Nhà nước khiến khu vực tư nhân gặp nhiều rủi ro không mong muốn. Do đó, trong bối cảnh Việt Nam với kinh nghiệm hạn chế cũng như cơ sở pháp lý chưa thực sự đầy đủ và thuận lợi thì cam kết chính trị bền vững sẽ giúp củng cố niềm tin cho khu vực tư nhân.

\* *Xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng theo hình thức đối tác công - tư phù hợp với nguồn lực của nền kinh tế trong từng giai đoạn nhất định:*

Để huy động và sử dụng nguồn vốn cho phát triển KCHT một cách có hiệu quả và để tạo động lực cho sự tham gia của khu vực tư nhân tại Quảng Ninh, tỉnh Quảng Ninh cần có chiến lược phát triển KCHT như sau:

- Phát triển KCHT một cách đồng bộ, có trọng tâm trong điểm tạo nên mạng lưới hoàn chỉnh, liên hoàn, liên kết giữa các phương thức vận tải, giữa các vùng lãnh thổ, giữa đô thị và nông thôn trên phạm vi toàn quốc.

- *Đẩy mạnh xã hội hóa trong đầu tư phát triển KCHT thông qua hình thức đối tác công - tư;* huy động tối đa mọi nguồn lực để đầu tư phát triển KCHT.

Quy hoạch xây dựng vùng tỉnh Quảng Ninh đến năm 2030, Quảng Ninh trở thành tỉnh dịch vụ, công nghiệp hiện đại, trung tâm du lịch quốc tế, là một trong

những đầu tàu kinh tế của miền Bắc và cả nước với hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị đồng bộ, hiện đại; nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân, đảm bảo môi trường bền vững; xây dựng Quảng Ninh trở thành khu vực phòng thủ vững chắc về quốc phòng - an ninh và phòng tuyến hợp tác, cạnh tranh kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Đến năm 2050, Quảng Ninh trở thành vùng đô thị lớn mang tầm vóc quốc tế; là vùng động lực phát triển kinh tế quốc gia với định hướng phát triển đa lịch - công nghiệp theo hướng hiện đại, bền vững; là vùng đi đầu văn hóa, lịch sử quốc tế, di sản và kỳ quan thiên nhiên thế giới.

Bên cạnh đó, quy hoạch đã đưa ra mô hình tổ chức quản lý và nhóm giải pháp thực hiện quy hoạch, cụ thể như: Đề xuất thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị cho TP. Hạ Long, khu hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, phân định trách nhiệm Ban Quản lý Khu kinh tế với UBND các địa phương có các khu kinh tế cửa khẩu; thành lập Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị các cấp; xây dựng và tổ chức triển khai các chương trình trọng điểm; tăng cường công tác vận động xúc tiến đầu tư và thu hút nguồn vốn; chủ động chuẩn bị quỹ đất sạch, làm tốt công tác giải phóng mặt bằng, bố trí tài chính cơ sở phục vụ cho thu hút đầu tư, phát triển các dự án đầu tư xây dựng trên địa bàn...

*\* Xây dựng các chính sách cho thực hiện dự án KCHT ở Quảng Ninh theo hình thức đối tác công - tư với mục tiêu, phạm vi và nguyên tắc rõ ràng:*

Xây dựng chính sách là cần thiết để đặt lộ trình cho triển khai thực hiện hình thức PPP trong đầu tư phát triển KCHT tỉnh Quảng Ninh, với mục tiêu:

- Đáp ứng nhu cầu đầu tư khi nguồn vốn bị hạn chế từ phía Nhà nước;
- Cho phép đầu tư nhiều hơn vào phát triển KCHT, bằng cách sử dụng tài chính tư nhân;
- Đạt được hiệu quả đầu tư trong việc cung cấp phát triển KCHT;
- Nâng cao trách nhiệm trong việc cung cấp phát triển KCHT;
- Khai thác sự đổi mới và hiệu quả của khu vực tư nhân;
- Kích thích tăng trưởng và phát triển trong nước và khu vực tỉnh Quảng Ninh.

*\* Nguyên tắc đặt ra các tiêu chuẩn gắn với trách nhiệm thực hiện dự án PPP:*

- Sự chắc chắn về mặt pháp lý - tuân thủ các luật và quy định liên quan;
- Công bằng - tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các nhà đầu tư tư nhân, không có bất kỳ phân biệt đối xử;
- Minh bạch - cho phép các nhà đầu tư tư nhân và công chúng tiếp cận các thông tin của dự án theo các giai đoạn của chu trình dự án;
- Cạnh tranh - không có bất kỳ hạn chế nào về tham gia đầu thầu;
- Tuân thủ hợp đồng đã ký kết - bảo đảm quyền và lợi ích của các bên đối với PPP thỏa thuận;

- Hỗ trợ cùng có lợi - hợp tác công bằng và cùng có lợi của các bên thỏa thuận PPP.

## 2.2. Tăng cường năng lực quản lý của khu vực nhà nước tại tỉnh Quảng Ninh

*\* Phát triển các kỹ năng của khu vực nhà nước:*

Có một số kỹ năng mới phải được phát triển cho hình thức PPP, chẳng hạn như kỹ năng đàm phán, hợp đồng và tài chính. Một trong những thách thức chính là thay vì các phương pháp truyền thống, tập trung vào đầu vào, PPP đòi hỏi các kỹ năng có thể xác định đầu ra của các dự án.

*\* Thiết lập cơ quan chuyên trách quản lý PPP:*

Thành lập phòng PPP trực thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chuyên trách quản lý PPP tỉnh Quảng Ninh, được sử dụng để lấp đầy các khoảng trống về chuyên môn hoặc phối hợp trong hệ thống tổ chức của Nhà nước tại tỉnh Quảng Ninh. Phòng chuyên trách quản lý PPP có thể có ba chức năng chính:

- Xây dựng chính sách và chương trình PPP trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh;
- Hỗ trợ các cơ quan chủ quản và chủ đầu tư tư nhân trong việc phát triển và thực hiện các dự án PPP;
- Phối hợp thực hiện các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, tăng cường năng lực, đào tạo, tổ chức các hoạt động truyền thông về PPP;

- Tham mưu các nội dung công việc liên quan đến việc tiếp nhận, quản lý và sử dụng các nguồn tài trợ liên quan đến hỗ trợ phát triển các dự án PPP;

- Tham mưu thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế về PPP;

- Xây dựng cơ sở dữ liệu cho các dự án PPP đã thực hiện: Một cơ sở dữ liệu thông tin lịch sử về các dự án PPP rất hữu ích trong việc: lựa chọn một dự án KCHT phù hợp cho PPP, đánh giá các rủi ro tiềm ẩn liên quan đến PPP và tránh những sai lầm tương tự trong tương lai.

- Tăng cường truyền thông về hình thức đối tác công - tư:  
+ Truyền bá một tài liệu về hình thức đối tác công tư đầy đủ và phù hợp với thông lệ quốc tế để cho khu vực tư nhân và các bên liên quan khác hiểu về sự tồn tại và áp dụng có thể có của hình thức này;

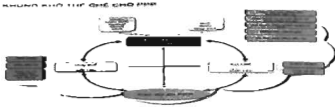
+ Nâng cao nhận thức của người tham gia và các bên quan tâm về thuận lợi và khó khăn có thể có của hình thức PPP;

+ Thúc đẩy cách làm tốt nhất để phát triển và ứng dụng phương pháp tiếp cận PPP;

+ Cung cấp cho công chúng, những người tham gia tiềm năng và các bên quan tâm các thông tin cần thiết.

## 2.3. Thiết lập khung pháp lý toàn diện cho hình thức đối tác công - tư

Khung pháp lý đầy đủ và thuận lợi có cấu trúc tốt, đảm bảo tính nhất quán và rõ ràng không chỉ làm tăng sự sẵn sàng tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển KCHT mà còn tăng lợi ích cho Chính phủ bằng cách đảm bảo rằng các dự án hoạt động có hiệu quả. Khung pháp lý đảm bảo phân bổ rủi ro thích hợp và tránh đi những tham nhũng tiềm ẩn trong quá trình thực hiện dự án PPP.

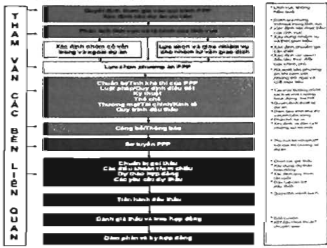


Hình 2.2: Khung khổ thể chế cho PPP

- Thiết lập các khung khổ và chính sách để xử lý tình chất và mức độ hỗ trợ của Chính phủ cho các dự án quan hệ đối tác công - tư giữa các ngành tại tỉnh Quảng Ninh;
- Tạo cơ chế trong Chính phủ để hỗ trợ các mô hình thu nhập bền vững qua quan hệ đối tác công - tư;
- Thiết lập quan hệ hợp tác công đồng, minh bạch, linh hoạt, có khả năng tiên liệu và đáp ứng cho quan hệ đối tác công - tư, bao gồm cả các cơ chế xử lý các dự án và các hợp đồng không mong muốn mới chỉ đàm phán với một đối tác;
- Nếu thuận hợp, thiết lập các cơ chế đánh giá, đo lường và giám sát và xác định ngay từ đầu xem quan hệ đối tác công - tư có phải là phương án vốn phù hợp hay không, kịp thời và tiên liệu về rủi ro trong giải phóng mặt bằng cho các dự án PPP.

**2.4. Phát triển dự án**

Lập kế hoạch và chuẩn bị dự án tốt hơn dẫn đến kết quả là dự án tốt hơn và đạt hiệu quả cao hơn ở giai đoạn triển khai. Việc các dự án theo hình thức PPP không được số lượng nhà đầu tư tham gia, hoặc bị chậm trễ hoặc thực hiện kém, hoặc phải hủy bỏ các dự án quan hệ đối tác công - tư không có tiến triển, có thể do nguyên nhân trực tiếp do chuẩn bị dự án chưa đầy đủ.



Hình 2.3: Quy trình của dự án PPP

\* Chuẩn hóa quy trình đầu thầu lựa chọn nhà đầu tư và tài liệu hợp đồng:

Tỉnh Quảng Ninh trên cơ sở quy trình đầu thầu của Chính phủ ban hành, cung cấp các tài liệu đầu thầu chuẩn hóa và các hợp đồng mẫu cho một loạt các lĩnh vực phát triển KCHT. Các biện pháp này có thể làm giảm đáng kể không chỉ chi phí đầu thầu cho khu vực tư nhân mà còn giảm chi phí đánh giá đầu thầu cho khu vực nhà nước. Hơn nữa, thời gian đàm phán cũng có thể được rút ngắn.

Tỉnh Quảng Ninh cần hạn chế việc lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định thầu để đảm bảo tính cạnh tranh bởi vì cạnh tranh trong đầu thầu tạo cơ hội để chọn ra những đối tác tư nhân có năng lực và kinh nghiệm nhất cho việc cung cấp KCHT bằng cách để ra các giới hạn, các điều kiện và tiêu chí chặt chẽ đối với các trường hợp được áp dụng hình thức này và thực hiện nghiêm quy định, không để có các trường hợp ngoại lệ.

\* Quy định về phân bổ và chia sẻ rủi ro hợp lý giữa khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân:

Tất cả các rủi ro tiềm tàng của dự án cần được xác định và phân bổ rủi ro thích hợp. Hình thức PPP không phải là phương thức để Nhà nước phát triển các dự án phát triển KCHT bằng cách chuyển giao hết rủi ro cho khu vực tư nhân. Nhà nước nên thừa nhận tác động của rủi ro dự án đối với khu vực tư nhân và nhấn mạnh tầm quan trọng của việc không chuyển quá nhiều rủi ro cho đối tác này mà mỗi bên nên thực hiện rủi ro mà bên liên quan có thể ảnh hưởng. Trong dự án PPP đòi hỏi một sự xem xét rõ ràng về tất cả các rủi ro và những rủi ro này nên được phân bổ như thế nào giữa các khu vực nhà nước và tư nhân. Theo nguyên tắc phân bổ rủi ro cho các bên có vị thế tốt nhất để quản lý chúng. Thông thường, rủi ro liên quan đến thiết kế, công nghệ, xây dựng và hoạt động thường được phân bổ cho khu vực tư nhân. Các rủi ro khác có thể được quản lý tốt hơn bởi khu vực Nhà nước, chẳng hạn như rủi ro về môi trường và ngoại hối, hoặc có thể được chia sẻ, chẳng hạn như các rủi ro về nhu cầu hoặc thay đổi của pháp luật.

\* Lựa chọn đúng những dự án kết cấu hạ tầng giao thông phù hợp đầu tư bằng hình thức đối tác công - tư:

- Dự án phải là một dự án có nhu cầu kinh tế và xã hội rõ ràng;
  - Dự án phải liên quan đến các công nghệ đã biết và thử nghiệm, trong khi đó phát triển một môi trường thuận lợi cho một thị trường của các nhà cung cấp tiềm năng mà họ sẽ tham gia vào quan hệ đối tác;
  - Dòng thanh toán của dự án phải được đảm bảo rõ ràng.
- \* Đảm bảo thành lai hợp đồng và cơ chế giải quyết tranh chấp phải được đưa ra:

Điều này cho phép các sự kiện không lường trước được và các tranh chấp tiềm ẩn phát sinh trong suốt thời gian tồn tại của một dự án phát triển KCHT giao thông sẽ được xử lý một cách kịp thời và công bằng, khách quan.

**2.5. Hỗ trợ tài chính của Nhà nước cho các dự án PPP**

Khả năng tài chính của dự án PPP bị ảnh hưởng bởi một số yếu tố, bao gồm nhu cầu thị trường, cơ cấu thuế quan, thời gian không quyền, độ tin cậy của dự án và các sự kiện bất khả kháng. Một số hỗ trợ tài chính của Nhà nước giúp cải thiện khả năng tài chính và/hoặc để nâng cao tính hấp dẫn của một dự án PPP trong mắt của khu vực tư nhân. Nhà nước có thể hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp cho khu vực tư nhân bằng một số những hình thức như sau:

**Bảng 2.1. Hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho các dự án PPP**

Loại	Chức năng	Ấn Độ	Philippines	Indonesia	Việt Nam
PDF	Hỗ trợ lập T/S và tư vấn đầu tư	(PDF)	(POMF)	(PDF)	(PDF)
Chi viện dài hạn (đặc biệt có vốn hàng ngày)	Cung cấp các đầu tư theo chính sách hạn (đảm nhận, tài trợ, thuê)	(SBCI)	(OBF)	For infra (PT SME)	(VDBE)
Bảo lãnh	Cung cấp bảo lãnh cho nghĩa vụ của khu vực công	(MOP)	(DOF)	(MOP & KGF)	(MOP)
VGF/Tư vấn	Cung cấp hỗ trợ vốn trực tiếp cho khu vực tư nhân (thường là CNTT)				

Đoàn nghiên cứu JICA, 2017\*

**\* Quy phát triển dự án (PDF):**

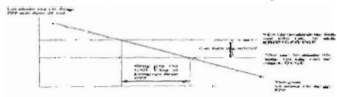
Là công cụ để Nhà nước thực hiện dự án PPP thông qua hỗ trợ chuẩn bị đầu tư các dự án PPP bao gồm: lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi và hỗ trợ lựa chọn nhà đầu tư. Quy phát triển dự án có thể được sử dụng dưới hình thức cấp phát hoặc vốn vay, hoặc kết hợp cả hai - một khoản vay có thể được chuyển thành trợ cấp trong trường hợp dự án bị thất bại. Thông thường, Quy phát triển dự án được thiết kế dưới hình thức quỹ quay vòng, trong đó chi tiêu ngân quỹ từ nguồn Quỹ phát triển dự án để phát triển dự án được bên trúng thầu hoàn trả.

Quy phát triển dự án là công cụ quan trọng để tạo xúc tác nhằm xây dựng dự án phức tạp về KCHT và dịch vụ một cách chuyên nghiệp và còn là yếu tố đóng góp chính để hiện thực hóa các dự án có thể được đầu tư và được ngân hàng chấp nhận.

Quy phát triển dự án PDF là nguồn vốn hỗ trợ cho công tác chuẩn bị dự án để triển khai được, nên rất cần các bộ, ngành, địa phương để xuất các dự án phù hợp để đầu tư theo hình thức PPP với tính khả thi cao, có khả năng hoàn vốn.

**\* Quỹ bù đắp thiếu hụt tài chính (VGF):**

VGF trong thực tế quốc tế, nó được định nghĩa là sự hỗ trợ của Nhà nước đối với một dự án để đảm bảo dự án có khả năng tài chính. Thông thường, VGF có thể lấy hình thức góp vốn vào chi phí xây dựng hoặc trợ cấp cho giai đoạn hoạt động của dự án. Hỗ trợ tài chính các dự án PPP với VGF để giảm chi phí đầu vào cho khu vực tư nhân và làm cho tài sản KCHT trở nên khả thi hơn về mặt thương mại. VGF là một cơ sở để có một cơ chế cho nguồn vốn nhà nước công khai bù đắp khoảng trống tài chính cần thiết để làm cho các dự án phát triển KCHT có thể thực hiện được và khả thi về mặt thương mại.



Nguồn: Đoàn nghiên cứu JICA, 2017

**Hình 2.4: Hiệu ứng xúc tiến đầu tư của VGF**

Để triển khai thực hiện hiệu quả cần hướng dẫn và hỗ trợ tư vấn đầu tư, phê duyệt VGF cho phù hợp.

Nhà nước cần chú trọng bố trí riêng nguồn vốn nhà nước cho quỹ này và đặc biệt là ban hành các hướng dẫn sử dụng và phê duyệt VGF để thuận lợi cho khu vực tư nhân có thể sử dụng hỗ trợ này khi tham gia vào dự án PPP.

**\* Quỹ bảo lãnh:**

Quỹ bảo lãnh cung cấp sự tin cho khu vực tư nhân rằng Chính phủ sẽ tôn trọng các nghĩa vụ của mình theo hợp đồng PPP. Có một số cơ chế bảo lãnh cho một Chính phủ muốn hỗ trợ khả năng tồn tại của một dự án theo cách này, như: bảo lãnh vốn vay, bảo lãnh doanh thu, bảo lãnh tỷ giá hối đoái, bảo lãnh chống rủi ro bất khả kháng.

**3. KẾT LUẬN**

Rõ ràng, PPP là thiết lập quan hệ giữa Nhà nước và tư nhân công bằng, hai bên cùng có lợi trên nền tảng của sự cam kết, tin tưởng lẫn nhau, phù hợp với quy định của pháp luật để cung cấp dịch vụ công tốt nhất, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng KCHT tỉnh Quảng Ninh.

**Tài liệu tham khảo**

- [1]. Quyết định số 2622/QĐ-TTg ngày 31/12/2013 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 do Thủ tướng Chính phủ ban hành.
- [2]. Văn kiện Đại hội Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh lần thứ XIV nhiệm kỳ 2015 - 2020.
- [3]. ADB (2012), Kế hoạch hoạt động quan hệ đối tác công - tư (PPP) 2012 - 2020.

**Ngày nhận bài: 09/03/2020**

**Ngày chấp nhận đăng: 26/4/2020**

**Người phản biện: TS. Phạm Cảnh Huy**