

# QUAN HỆ ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ VÀ VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

LÊ ĐÌNH THĂNG \*

*Quan hệ đối tác công - tư (Public Private Partnership - PPP) đang ngày càng trở nên phổ biến trong việc thúc đẩy phát triển kết cấu hạ tầng và cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng, đồng thời nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Chính phủ nhiều nước coi sự hợp tác với khu vực tư nhân là công cụ hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả của nguồn lực tài chính công, tài sản công vốn đã hạn chế và phải ưu tiên cho nhiều nhiệm vụ cấp bách.*

## Vai trò của quan hệ đối tác công - tư

Xuất phát từ một số nước, như Anh, Mỹ... mô hình PPP ra đời và được ứng dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia phát triển từ giữa những năm 70 của thế kỷ XX. Mặc dù không phải quốc gia nào cũng thành công, nhưng với nhiều quốc gia, mô hình này là một giải pháp tích cực, thu hút các nhà đầu tư tư nhân tham gia cùng với Nhà nước nhằm chia sẻ áp lực chi ngân sách cho các dịch vụ công của Chính phủ. Theo Ngân hàng Thế giới (WB): “Đối tác công tư là một hợp đồng dài hạn giữa một bên tư nhân và một cơ quan chính phủ để cung cấp một tài sản hoặc dịch vụ công, trong đó nhà đầu tư tư nhân chịu rủi ro và trách nhiệm quản lý đáng kể và thù lao sẽ được thanh toán dựa trên kết quả thực hiện”.

Tại Việt Nam, mô hình PPP đã được thực hiện cách đây hơn 20 năm, từ khi Chính

phủ ban hành Nghị định số 77/NĐ-CP, ngày 18-6-1997, “Về ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) áp dụng đầu tư trong nước”.

Việc cung ứng hàng hóa công cộng trước hết thuộc trách nhiệm của Chính phủ. Đối với những hàng hóa mà lĩnh vực tư nhân có thể cung cấp thì Chính phủ có thể chuyển giao cho tư nhân cung cấp và thực hiện kiểm soát bằng cơ chế phù hợp để bảo đảm quyền lợi người sử dụng. Một số hàng hóa khác, tư nhân không cung cấp (chủ yếu không có lợi nhuận hoặc lợi nhuận không đủ hấp dẫn) thì Chính phủ sẽ đứng ra cung cấp. Tuy nhiên, nguồn lực của Chính phủ là hữu hạn, do vậy sẽ đưa ra cơ chế thích hợp, đủ hấp dẫn để thu hút các nhà đầu tư tham gia cùng với Chính

\* Kiểm toán nhà nước

phủ cung cấp hàng hóa, dịch vụ công. Chính phủ có nhu cầu đầu tư hoặc cung cấp các dịch vụ hàng hóa công cộng và sẽ hợp tác với các đối tác tư nhân để thực hiện. Trong quan hệ này, mục đích của Chính phủ là có công trình công, có dịch vụ, hàng hóa công. Đối lại Chính phủ sẽ để cho đối tác tư nhân thực hiện một số công việc và được hưởng quyền lợi tương ứng với số vốn bỏ ra với mức lợi nhuận thích hợp. Như vậy, về bản chất các hoạt động đối tác công - tư đều thực hiện trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công của Chính phủ và Chính phủ có chính sách thích hợp để thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia đầu tư.

Chúng ta có thể thấy hai đối tác này đều có quyền và nghĩa vụ bình đẳng khi cùng ký hợp đồng, nhưng mục đích hai đối tác hoàn toàn khác nhau. Với Chính phủ, mục đích là thực hiện đầu tư các công trình công, cung cấp các dịch vụ công phục vụ nhân dân. Với nhà đầu tư tư nhân, mục đích đầu tư chính là lợi nhuận. Do mục đích của các đối tác tham gia PPP là khác nhau, chính vì vậy Chính phủ cần có cơ chế, chính sách để có thể thu hút đầu tư của các nhà đầu tư tư nhân mà vẫn bảo đảm không xâm hại lợi ích của người dân là chủ thể sử dụng dịch vụ, hàng hóa công cộng. Chính sách của Chính phủ cũng phải bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình để bảo đảm các quyền lợi công, nguồn lợi công không bị xâm lấn hoặc dẫn đến tham nhũng, cấu kết theo nhóm lợi ích.

Mục đích của chính sách thu hút PPP là thu hút được nguồn đầu tư của các nhà đầu tư tư nhân, nâng cao hiệu quả nguồn vốn đầu

tư của Chính phủ. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần tạo cơ chế linh hoạt bảo đảm hài hòa các mặt lợi ích, không thu hút đầu tư bằng mọi giá để bảo đảm lợi ích công cộng, lợi ích của người dân khi sử dụng hàng hóa, dịch vụ công thông qua PPP. Chính phủ cũng phải có cơ chế để bảo vệ môi trường, không đánh đổi môi trường khi thực hiện các dự án PPP. Trong trường hợp này, Chính phủ không chỉ là đối tác PPP mà còn phải là nhà kiến tạo chính sách PPP để cân bằng và duy trì lợi ích của các bên tham gia, duy trì tính liêm chính của Chính phủ thông qua tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Ở đây cũng cần phân biệt công trình công và nguồn vốn công, nguồn vốn tư nhân. Có thể thấy, các công trình đầu tư theo hình thức PPP đều là các công trình công. Chúng chỉ khác là có sự kết hợp giữa nguồn vốn công và nguồn vốn tư nhân. Phân biệt điều này để thấy, bất cứ nhà đầu tư nào đầu tư vào các công trình công cũng phải chịu sự kiểm soát của các cơ quan có thẩm quyền để bảo đảm duy trì lợi ích công, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc bỏ vốn đầu tư vào công trình công nhằm tìm kiếm lợi nhuận đều phải chịu sự kiểm soát để có mức lợi nhuận đủ hấp dẫn nhưng không phải bằng mọi giá và phải chấp nhận rủi ro như bất cứ hình thức kinh doanh nào khác.

### **Đặc điểm của việc sử dụng dịch vụ hàng hóa công theo hình thức quan hệ đối tác công - tư**

Dịch vụ hàng hóa công khác dịch vụ, hàng hóa thông thường cơ bản ở chỗ là mức

giá định ra không trên cơ sở “thuận mua vừa bán”. Nếu như với hàng hóa thông thường, người tiêu dùng sẽ mua khi giá cả hợp lý, nếu không có thể không sử dụng hoặc chuyển sang sử dụng hàng hóa khác thay thế. Nhưng đối với hàng hóa công cộng sẽ ít có sự lựa chọn thay thế. Chúng ta có thể thấy đặc điểm nổi bật của các công trình, hàng hóa công cộng theo hình thức PPP là:

- 1- Người sử dụng phải trả một khoản chi phí nhất định khi sử dụng. Thông thường đây là các công trình, dự án theo hình thức BOT.
- 2- Có sự bất bình đẳng trong việc sử dụng, sự bất bình đẳng này xuất phát từ sự bất bình đẳng trong việc sử dụng hàng hóa, dịch vụ công ở chỗ hàng hóa này không mặc cả và ít có sự lựa chọn thay thế. Nếu tuyến đường cao tốc đầu tư vẫn có một sự lựa chọn khác là tuyến đường thay thế thì người sử dụng có thể không sử dụng tuyến BOT mà đi sang tuyến đường khác. Nếu không có tuyến đường khác thì người sử dụng bắt buộc phải lựa chọn đi trên tuyến đường BOT và chịu mức giá mà nhà đầu tư (ở đây gồm Chính phủ và nhà đầu tư tư nhân kết hợp) đưa ra nếu không thì sẽ không được tham gia giao thông.

- 3- Việc đưa ra tổng mức đầu tư, thời gian hoạt động và mức giá dịch vụ sẽ phụ thuộc phần lớn vào nhà đầu tư (gồm Chính phủ và nhà đầu tư tư nhân). Đặc điểm này nếu không được chú ý sẽ dẫn đến việc xâm lấn lợi ích giữa nhà đầu tư và người tiêu dùng hoặc xâm lấn quyền lợi công, chẳng hạn như định giá quá cao công trình dẫn đến phải đòi nhiều tài sản công cho công trình làm thiệt hại lợi ích công.

Việc kiểm soát có vai trò quan trọng trong tạo dựng môi trường đầu tư minh bạch để các nhà đầu tư có nhu cầu đều có cơ hội tham gia, tăng khả năng cạnh tranh từ đó giảm được chi phí đầu tư, thời gian thu hồi vốn và tạo điều kiện để giảm giá cung ứng dịch vụ công. Để thiết lập cơ chế kiểm soát đối với các công trình đầu tư công theo hình thức PPP, cần hiểu mục tiêu của kiểm soát việc đầu tư này chủ yếu nhằm:

*Thứ nhất*, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Khi các công trình đầu tư theo hình thức PPP được kiểm soát chặt từ các cơ quan của Chính phủ đến kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, giám sát của cơ quan dân cử thì việc thực hiện công trình, dự án trở nên minh bạch. Sẽ có nhiều nhà đầu tư tham gia thay vì chỉ một hoặc một vài nhà đầu tư bỏ vốn theo hình thức chỉ định thầu hoặc đấu thầu thiếu minh bạch và hiệu quả chưa cao. Mục tiêu này nếu được thực hiện cũng giúp Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ tạo sự đồng thuận trong nhân dân

*Thứ hai*, hạn chế sự xâm lấn lợi ích công. Đây là vấn đề cốt lõi của công trình đầu tư theo hình thức PPP. Dù trong trường hợp nào thì mục tiêu của Chính phủ vẫn cần các công trình đầu tư công phục vụ lợi ích công trong điều kiện nguồn lực luôn hữu hạn. Trong khi đó, mục đích của nhà đầu tư tư nhân là tìm kiếm lợi nhuận và hạn chế rủi ro kinh doanh. Với hai mục tiêu đầu tư khác nhau như vậy nên cần có cơ chế kiểm soát để các nhà đầu tư tư nhân có hứng thú bỏ vốn và hưởng lợi nhuận một cách hợp lý, tôn trọng mục tiêu đầu tư các công trình công. Nếu không có

ơ chế kiểm soát sẽ khó để thực hiện được điều này.

*Thứ ba*, hạn chế tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm. Các công trình, dự án PPP dễ xảy ra tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm do mục đích tham gia đầu tư của các bên là khác nhau. Các công trình, dự án dễ bị nâng giá, kéo dài thời gian cung ứng dịch vụ hay phải bỏ nhiều tài sản công đổi lấy công trình, dự án, hay hàng hóa, dịch vụ công. Để hạn chế tình trạng này, nhất là sự cấu kết giữa các công chức và nhà đầu tư cần tăng cường kiểm soát quá trình đầu tư từ khâu chuẩn bị đến đầu tư và đưa vào khai thác, sử dụng. Trong quá trình sử dụng công trình PPP cũng cần có sự kiểm soát chặt để nhà đầu tư tư nhân thực hiện theo đúng hợp đồng đã cam kết với Chính phủ, hay các cơ quan của Chính phủ.

Việc kiểm soát cần phải được thiết lập phù hợp theo thông lệ quốc tế, nhất là trong điều kiện đất nước phát triển với độ mở của nền kinh tế cao. Các nhà đầu tư tư nhân không chỉ là nhà đầu tư trong nước mà còn cả nhà đầu tư nước ngoài. Ngoài sự kiểm soát của các cơ quan của Chính phủ còn cần đến sự kiểm soát, giám sát từ bên ngoài, như kiểm toán của cơ quan kiểm toán quốc gia, giám sát của các cơ quan dân cử. Sự kiểm soát này ngoài việc bảo đảm tính thực thi của pháp luật còn tạo ra sự minh bạch để thu hút các nhà đầu tư. Mục đích của giám sát cũng bảo đảm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công được thuận lợi mà không xâm lấn lợi ích của các bên tham gia.

Tại Việt Nam, vai trò của Kiểm toán nhà nước đã được hiến định tại Điều 118 Hiến

pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013: “Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công”. Theo đó, khái niệm tài chính công, tài sản công được hiến định tại Hiến pháp như sau: *Tài chính công* là ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật; *tài sản công* là đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trên cơ sở Hiến pháp, Luật Kiểm toán nhà nước đã chi tiết hóa danh mục tài chính công, tài sản công thuộc đối tượng kiểm toán của Kiểm toán nhà nước theo Hiến pháp.

Có thể thấy, quy định của Hiến pháp và Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công và nhiều quy định liên quan đã chỉ rõ Kiểm toán nhà nước không chỉ kiểm toán việc quản lý và sử dụng tài chính công, mà còn giám sát và đánh giá tất cả các hoạt động liên quan đến quản lý và sử dụng tài sản công, qua đó duy trì quyền lợi công, duy trì tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các công trình dự án đầu tư công. Điều 85 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư quy định: “Kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản

lý sử dụng tài chính công, tài sản công tham gia vào dự án PPP theo quy định của pháp luật về kiểm toán nhà nước”.

### **Một số khuyến nghị**

Mô hình PPP là xu thế phát triển chung của các nước trên thế giới và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế đó. Nhằm góp phần hoàn thiện và bảo đảm tính công khai, minh bạch của các dự án PPP cần tập trung thực hiện tốt các giải pháp sau:

*Một là*, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý chung về PPP, xây dựng chính sách đầu tư theo hình thức đối tác công - tư một cách minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình của các bên tham gia PPP từ Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ, nhà đầu tư và người sử dụng. Khi chính sách minh bạch sẽ đưa lại lợi ích quan trọng là thu hút các nhà đầu tư và sự đồng thuận của nhân dân. Tránh được những xung đột ở các công trình đầu tư theo hình thức BOT đang tồn tại hiện nay. Xây dựng chính sách đầu tư PPP minh bạch cũng giảm thiểu được sự can thiệp của Nhà nước đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, xâm lấn lợi ích của doanh nghiệp khi đầu tư dự án PPP.

*Hai là*, xây dựng thiết chế kiểm soát và giám sát theo thông lệ quốc tế và phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam. Trong điều kiện nền kinh tế hội nhập sâu rộng và đẩy mạnh thu hút đầu tư nước ngoài thì việc áp dụng các chuẩn mực và thông lệ quốc tế là cần thiết đối với Việt Nam hiện nay. Điều này cũng phù hợp với Hiến pháp và các quy định của pháp luật hiện hành. Việc xác định trách nhiệm của cơ quan Kiểm toán nhà nước

trong việc kiểm toán các dự án PPP là yêu cầu cấp thiết và là công cụ quan trọng phục vụ giám sát của Quốc hội, các cơ quan dân cử và nhân dân.

*Ba là*, công khai, minh bạch kết quả kiểm toán các dự án PPP, từ đó góp phần tạo sự đồng thuận trong dư luận, tránh sự xâm lấn quyền và nghĩa vụ của các bên qua đó góp phần thu hút nguồn vốn đầu tư vào các dự án PPP, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia qua cách thức kiểm soát nguồn vốn đầu tư hiệu quả, minh bạch, phù hợp thông lệ quốc tế.

*Bốn là*, tuyên truyền nâng cao nhận thức xã hội về đối tác công - tư, về bản chất việc huy động nguồn lực tư nhân tham gia chuỗi cung ứng hạ tầng và dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân, giảm áp lực cho ngân sách nhà nước vốn hạn hẹp. Qua tuyên truyền và thông tin về kết quả kiểm toán người dân sẽ hiểu được tầm quan trọng của các dự án PPP, từ đó tạo sự đồng thuận, góp phần ổn định trật tự và an toàn xã hội.

*Năm là*, khuyến khích hoạt động kinh doanh có trách nhiệm. Một trong những hạn chế thường thấy từ việc tham gia của khối tư nhân vào các dự án PPP là khu vực tư nhân thường đặt nặng lợi nhuận mà coi nhẹ trách nhiệm xã hội và trách nhiệm giải trình, từ đó ảnh hưởng tới việc thực hiện của nhà đầu tư đối với cam kết và mục tiêu ban đầu mà dự án PPP hướng tới. Chính vì vậy, khu vực tư nhân tham gia vào các dự án PPP phải tuyệt đối tuân thủ nguyên tắc đã thống nhất và các chuẩn mực hoạt động kinh doanh có trách nhiệm với môi trường và xã hội. □