

VAI TRÒ CỦA MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG ĐẦU TƯ CƠ SỞ HẠ TẦNG GIAO THÔNG VẬN TẢI

● NGUYỄN QUANG ĐỨC

TÓM TẮT:

Trên thế giới, những nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng đến hợp tác công tư khá đa dạng, có nghiên cứu chỉ phân tích một yếu tố ảnh hưởng, nhưng có những nghiên cứu lại phân tích nhiều yếu tố ảnh hưởng đồng thời tác động đến hợp tác công tư. Trong bài viết này, tác giả tập trung nghiên cứu mô hình hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, trong đó chủ thể nghiên cứu chủ yếu là hiệu quả mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

Từ khóa: Mô hình hợp tác công tư, cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

1. Đặt vấn đề

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986) đã xác định: "Giao thông vận tải là khâu quan trọng nhất của kết cấu hạ tầng" và "Giao thông vận tải phải đi trước một bước để đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế quốc dân". Trong những năm qua, thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chiến lược và các quy hoạch phát triển ngành, cơ sở hạ tầng giao thông (CSHTGT) đã có bước phát triển mạnh mẽ đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu phát triển mọi mặt của đất nước. Đồng thời, để phát triển nhanh hệ thống cơ sở hạ tầng (CSHT), nhất là CSHTGT đồng bộ và hiện đại nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, Nghị quyết số 13-NQ/TW Hội nghị lần

thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (Nghị quyết số 13) đã chủ trương thực hiện xã hội hóa đầu tư để huy động nguồn lực ngoài ngân sách, coi đây là xu hướng tất yếu khách quan, là giải pháp hữu hiệu để đáp ứng nhu cầu về vốn đầu tư phát triển CSHTGT và nâng cao chất lượng dịch vụ trong lĩnh vực giao thông vận tải.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/11/2010 về việc ban hành Quy chế thực hiện thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư đẩy mạnh việc huy động nguồn lực xã hội vào đầu tư phát triển CSHT nói chung và CSHTGT nói riêng. Các văn bản này là cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện việc đẩy mạnh thu hút, huy động nguồn vốn đóng góp từ

khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư xây dựng CSHT theo hình thức hợp tác công tư.

Đến nay, sau khi thực hiện các văn bản nêu trên, các hình thức này đã được Chính phủ quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 để kịp thời hoàn thiện thể chế, tạo hành lang pháp lý đầy đủ đáp ứng nhu cầu thực tiễn của việc triển khai các hoạt động xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông bằng phương thức hợp tác công tư. Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 4/5/2018 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư để hoàn thiện các thể chế quản lý về hợp tác công tư trong đầu tư dự án CSHT nói chung và CSHTGT nói riêng.

Cùng với việc hoàn thiện thể chế, trong hoạt động điều hành của Chính phủ, đặc biệt giai đoạn từ năm 2013 đến nay, Chính phủ đã xác định rõ đây là lĩnh vực mới đang được thí điểm thực hiện và có nhiều nội dung phức tạp, quan trọng, cần được thực hiện rất thận trọng và tập trung quản lý để nâng cao hiệu quả đầu tư và bảo đảm chất lượng của các dự án. Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Giao thông Vận tải triển khai quyết liệt, đồng bộ nhiều giải pháp để kêu gọi nguồn lực ngoài ngân sách đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông (KCHTGT). Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, Bộ Giao thông Vận tải đã phê duyệt 5 Đề án xã hội hóa trong từng lĩnh vực (đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng hải, hàng không) làm cơ sở định hướng chỉ đạo điều hành.

Tuy nhiên, các dự án hợp tác công tư trong đầu tư CSHTGT còn rất nhiều nhân tố ảnh hưởng, ngoài thể chế và công tác quản lý của Chính phủ, còn có những tác động của các đối tác đầu tư, môi trường đầu tư và các tác động khác quan và chủ quan khác. Vì vậy, tác giả tập trung nghiên cứu mô hình hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, trong đó chủ thể nghiên cứu chủ yếu là hiệu quả mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là mô hình hợp tác công tư trong đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông vận tải,

trong đó chủ thể nghiên cứu chủ yếu là hiệu quả mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông vận tải.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp luận là hệ thống các quan điểm, các nguyên tắc về hợp tác công tư trong lĩnh vực giao thông vận tải và sử dụng phương pháp phương pháp phân tích tổng hợp, phương pháp so sánh... để phát hiện bản chất và xu hướng phát triển của vấn đề nghiên cứu.

3. Kết quả và diễn giải phân tích kết quả

3.1. Mô hình hợp tác công - tư

3.1.1. Khái niệm mô hình hợp tác công - tư (PPP)

Hiện nay, có nhiều quan điểm về mô hình hợp tác Nhà nước - Tư nhân hay hợp tác công - tư (PPP). Giữa các tổ chức và các nước khác nhau cũng có những định nghĩa khác nhau về mối quan hệ này, tuy nhiên giữa chúng đều có những điểm tương đồng nhất định.

Trong 2 thập kỷ qua, PPP đã trở thành một từ phổ biến cho các học giả và nhà hoạch định chính sách trên thế giới. Hiện nay, đã có nhiều nghiên cứu định nghĩa về PPP, tuy nhiên chưa có định nghĩa nào rõ ràng, thống nhất. Chưa có một định nghĩa riêng nào về PPP có thể giới thiệu về các nguồn lực hoặc khả năng chuyên môn của khu vực tư nhân trong việc cung cấp và phân phối một cách có hiệu quả các tài sản và dịch vụ của khu vực công cộng mà theo truyền thống vẫn do khu vực công phân phối.

Khái niệm của PPP có nguồn gốc từ hai quan điểm: "PPP như là một công cụ mới của Chính phủ" và "PPP là một trò chơi ngôn ngữ" [Teisman và Klijin; 2002]. Tuy nhiên, theo quan điểm "ngôn ngữ trò chơi", PPP được hiểu như là một trò chơi được thiết kế để "che đậy" các chiến lược và mục đích riêng khác của Nhà nước. Nghĩa là, PPP chỉ là một tên gọi khác nhau cho tư nhân hóa và ký kết hợp đồng ra ngoài. Để tránh sử dụng thuật ngữ "tư nhân hóa" và "ký kết hợp đồng ra ngoài", những người đề xướng tư nhân hóa đặt ra một thuật ngữ mới và để chấp thuận, thuật ngữ PPP. Từ bối cảnh

đó, thuật ngữ PPP có thể được định nghĩa như là một chuỗi các thành quả hợp tác trong các dự án về tài chính, cơ sở hạ tầng và xã hội hoặc các chính sách chia sẻ rủi ro và tin cậy lẫn nhau [Kim; 2009].

Alfredo E. Pascual [2008] thì cho rằng, PPP là sự cộng tác giữa khu vực công cộng và khu vực tư nhân dựa trên một hợp đồng để cung cấp tài sản hoặc dịch vụ, trong đó phân định hợp lý vai trò và chia sẻ công bằng trách nhiệm, chi phí và rủi ro giữa khu vực công cộng và tư nhân, các rủi ro được chuyển cho bên nào có thể quản lý tốt nhất, đảm bảo chuyển giao rủi ro ở mức tối ưu, không phải là tối đa cho khu vực tư nhân, và khu vực tư nhân sẽ đóng góp không chỉ có vốn mà còn cả công nghệ và năng lực quản lý, việc sử dụng vốn có hiệu quả hơn, mang đến sự sẵn có, chất lượng và tính hiệu quả của dịch vụ.

Một số định nghĩa khác như Ủy ban Quốc gia về PPP của Vương quốc Anh cho rằng "PPP là một kiểu quan hệ chia sẻ rủi ro xuất phát từ nguyên vọng chung của cả khu vực tư nhân và khu vực công nhằm đạt được kết quả mong muốn". Hội đồng Quốc gia về PPP của Canada lại định nghĩa "PPP là một kiểu hợp tác liên doanh giữa khu vực công với khu vực tư, được xây dựng trên cơ sở chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn của mỗi bên, nhằm đáp ứng tốt nhất các nhu cầu đã được xác định rõ của xã hội thông qua việc phân bổ hợp lý các nguồn lực, các kết quả và cả các rủi ro". Theo quan điểm của Ngân hàng Châu Á [2008], khái niệm tham gia của khu vực tư nhân PPP là một thuật ngữ thường được sử dụng hoán đổi với thuật ngữ mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân. Tuy nhiên, các hợp đồng PPP hướng đến việc chuyển các nghĩa vụ sang cho khu vực tư nhân hơn là nhấn mạnh đến cơ hội thiết lập một mối quan hệ đối tác. Họ cho rằng "mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân" miêu tả một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức nhà nước và tổ chức tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác.

Một khái niệm khác về mô hình hợp tác công-tư cũng được dùng phổ biến hiện nay là: Mô hình hợp tác Nhà nước và Tư nhân hay còn gọi là hợp tác công - tư là mô hình mà theo đó Nhà nước cho

phép Tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dịch vụ hoặc công trình công cộng của Nhà nước. Với mô hình này, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Đây là hình thức hợp tác sẽ mang lại lợi ích cho cả Nhà nước và người dân, vì tận dụng được nguồn lực tài chính và quản lý từ tư nhân, trong khi vẫn đảm bảo các lợi ích cho người dân. Thuật ngữ "mối quan hệ đối tác Nhà nước và Tư nhân" miêu tả một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức Nhà nước và Tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác. PPP thể hiện một khuôn khổ có sự tham gia của khu vực tư nhân nhưng vẫn ghi nhận và thiết lập vai trò của chính phủ đảm bảo đáp ứng các nghĩa vụ xã hội và đạt được thành công trong cái cách của khu vực nhà nước và đầu tư công [PPP-Handbook-VN; ADB; 2007].

Cục Quản lý đầu tư - Bộ Kế hoạch và Đầu tư định nghĩa: PPP là hình thức Nhà nước và khu vực Tư nhân cùng thực hiện dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng phân chia rõ trách nhiệm, lợi ích và rủi ro. Theo đó, một phần hoặc toàn bộ dự án sẽ do khu vực tư nhân thực hiện trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh, đảm bảo các lợi ích cộng đồng, đáp ứng các tiêu chuẩn về chất lượng công trình hoặc dịch vụ do Nhà nước quy định.

Theo Chính phủ định nghĩa: Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công [NĐ 15/2015/NĐ-CP; tr.2].

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (sau đây gọi tắt là PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công. [NĐ 63/2018/NĐ-CP; tr.2].

Mặc dù có những định nghĩa khác nhau về PPP, nhưng chúng đều có đặc điểm chung, nó đều thể hiện rằng quan hệ đối tác công - tư là sự thỏa

thuận giữa khu vực công (Chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền khác) và khu vực tư nhân, dẫn đến khu vực tư nhân cung cấp các dự án hoặc dịch vụ được cung cấp theo truyền thống của khu vực công cộng. Yếu tố chính của một sự hợp tác công - tư là một chuyển giao đầu tư, trách nhiệm và lợi ích từ các đối tác khu vực công cho các đối tác khu vực tư nhân.

3.1.2. Đặc điểm mô hình hợp tác công - tư (PPP)

Mô hình hợp tác PPP có các đặc điểm:

- Đó là các mối quan hệ tương đối lâu dài, bao gồm việc hợp tác giữa đối tác công cộng và đối tác tư nhân trên những khía cạnh khác nhau của một dự án đã được lập kế hoạch từ trước;

- Có sự phân chia rủi ro giữa đối tác thuộc khu vực công và đối tác thuộc khu vực tư nhân;

- Ưu thế của mô hình PPP là cung cấp dịch vụ công nghệ hiện đại ngay cả khi ngân sách công có hạn, chuyển giao đúng thời gian với giá cả ổn định, nhờ đó giảm chi phí;

- Mô hình PPP giúp san sẻ rủi ro về đầu tư giữa Nhà nước và Tư nhân để mang lại cơ sở vật chất phục vụ người dân thụ hưởng;

- Khi vận dụng mô hình PPP, vấn đề cơ bản nhất là phải có sự cam kết của cơ quan có thẩm quyền đối với việc bảo đảm cho khu vực tư nhân hoạt động. Vấn đề dễ gây rủi ro cho các dự án là quy hoạch và quyền sử dụng đất. Tiếp đến là việc lựa chọn các dự án có vốn đầu tư lớn;

- Rủi ro sẽ lớn hơn đối với các dự án dài hạn. Trong quá trình thực hiện dự án hợp tác giữa Nhà nước và Tư nhân, nếu có những thiệt hại không được bảo hiểm xảy ra, dự án sẽ bị chấm dứt, hoặc Chính phủ sẽ đứng ra làm người bảo hiểm cho chương án cuối cùng;

- Trong một số loại hình hợp tác Nhà nước và Tư nhân, chi phí sử dụng dịch vụ độc quyền được sinh ra bởi người sử dụng dịch vụ và không phải do những người đóng thuế;

- Các mối quan hệ tương đối lâu dài, bao gồm việc hợp tác giữa đối tác công cộng và đối tác tư nhân trên những khía cạnh khác nhau của môi dự án đã được lập kế hoạch từ trước;

- Các cơ cấu vốn liên kết các nguồn vốn của khu vực công cộng và khu vực tư nhân. Đây là nguồn vốn cần thiết để đầu tư cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công;

- Cơ quan vận hành đóng vai trò quan trọng tại mỗi giai đoạn của dự án (thiết kế, hoàn thiện, thực hiện, cấp vốn). Đối với mỗi một giai đoạn thì vai trò của cơ quan vận hành là khác nhau nhưng đều góp phần thúc đẩy dự án đạt được hiệu quả cao nhất;

- Mô hình PPP có các loại hợp đồng rất phức tạp, đòi hỏi một khung pháp lý đo lường được và đảm bảo một quá trình rõ ràng. Mô hình PPP có những hạn chế về thời gian chuyển nhượng dài, phí tổn đặt hàng cao, thời gian đặt hàng lâu, hạn chế trong việc thế chấp dịch vụ công cộng. Chỉ tính riêng thời gian trung bình hoàn thành thủ tục dự án PPP cũng mất từ 6 tháng đến 1 năm;

- Có thể hiểu đơn giản PPP không phải là tư nhân hóa, mà là công - tư phối hợp thực hiện dự án, cùng chia sẻ trách nhiệm, lợi ích và sự rủi ro, nó giúp cải thiện chất lượng các dịch vụ công. Với mô hình PPP, Nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ được thực hiện qua hợp đồng; tư nhân sẽ đóng góp không chỉ là vốn mà cả công nghệ và kinh nghiệm quản lý.

Đặc điểm của một số loại hợp đồng dự án theo hình thức đối tác công tư được thể hiện trong Bảng Các hình thức hợp tác công tư PPP. (Xem Bảng).

3.1.3. Phân loại hợp đồng hợp tác công - tư (PPP)

Các hợp đồng PPP có rất nhiều hình thức, mỗi hình thức phù hợp với một điều kiện nhất định, với khoảng thời gian thực hiện nhất định, ở đó vai trò của Nhà nước và Tư nhân được hoán đổi rất nhiều, từ phân bổ rủi ro nhiều cho Nhà nước trong hình thức hợp đồng dịch vụ/quản lý, hoặc cho tư nhân trong hình thức Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, hay Nhà nước và Tư nhân cùng chia sẻ rủi ro. Việc lựa chọn hình thức thực hiện dự án PPP phụ thuộc vào từng điều kiện cụ thể. Tại Việt

Bảng. Các hình thức hợp tác công tư PPP

Hình thức hợp đồng	Quyền sử hữu tài sản cơ sở hạ tầng	Vốn đầu tư	Quyền sở hữu tài sản vận hành	Rủi ro thương mại	Rủi ro kinh doanh	Thời gian hoạt động (năm)
Hợp đồng dịch vụ	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước và Tư nhân	1-2
Hợp đồng quản lý	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước và Tư nhân	3 - 5
Hợp đồng cho thuê	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Nhà nước và Tư nhân	Tư nhân	8 - 15
Nhuận quyền/ BOT	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	20 - 30
Bán/ BOO	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Không giới hạn

Nguồn: Jos van Gastel Msc (2010) và Anand Chiplunkar (2006)

Nam hiện nay, hình thức hợp đồng PPP có các loại sau:

- Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (gọi tắt là Hợp đồng BOT) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng, kinh doanh công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (gọi tắt là Hợp đồng BTO) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định.

- Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (gọi tắt là Hợp đồng BT) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng; Nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được thanh toán bằng quỹ đất để thực hiện dự án khác.

- Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (gọi tắt là Hợp đồng BOO) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư sở hữu và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời gian nhất định; hết thời hạn nhà đầu tư chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư.

- Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (gọi tắt là Hợp đồng BTL) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư chuyển giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở khai thác công trình đó trong một thời gian nhất định; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo quy định.

- Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (gọi tắt là Hợp đồng BLT) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng. Sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở khai thác công trình đó

trong một thời gian nhất định; cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư theo quy định; hết thời hạn cung cấp dịch vụ nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (sau đây gọi tắt là Hợp đồng O&M) là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình theo một thời gian nhất định.

3.2. Vai trò mô hình hợp tác công - tư trong đầu tư hạ tầng giao thông

3.2.1. Đối với kinh tế - xã hội

Xét trên phạm vi nền kinh tế, mô hình PPP giúp tăng năng suất và sử dụng các nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn, tối đa hóa giá trị đồng tiền từ đầu tư.

Sử dụng hiệu quả các nguồn lực hiếm hoi của Nhà nước là một thách thức lớn đối với các Chính phủ và là một trong những nguyên nhân chính làm nhiều Chính phủ không hoàn thành các mục tiêu đặt ra. Nguyên nhân là do đặc thù khu vực Nhà nước có quá ít hoặc không có động cơ thiết lập tính hiệu quả trong tổ chức và quy trình hoạt động của mình và vì thế có vị thế không thuận lợi trong việc xây dựng và điều hành một mạng lưới hạ tầng giao thông một cách hiệu quả. Việc đưa những động cơ khuyến khích như vậy vào khu vực Nhà nước là khó khăn, mặc dù không phải không thực hiện được.

Việc bắt tay giữa Nhà nước và Tư nhân cho phép cộng hưởng tối nhất thế mạnh của các bên tham gia, thông qua việc phát huy sức mạnh tổng hợp trong thiết kế, thi công, kinh doanh và quản lý. Mô hình PPP cũng khuyến khích sáng tạo trong hợp tác và phổ biến những cách làm tốt nhất.

Cải cách các lĩnh vực thông qua việc phân bổ lại vai trò, động cơ và trách nhiệm giải trình. Các chính phủ đôi khi coi mỗi quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân là một chất xúc tác kích thích việc thảo luận và cam kết rộng rãi hơn về chương trình cải cách trong lĩnh vực, trong đó mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân chỉ là một bộ phận cấu thành. Một vấn đề then chốt là luôn luôn phải tái cấu trúc

và làm rõ vai trò của các bên. Đặc biệt cần kiểm tra lại và phân bổ lại vai trò của các nhà hoạch định chính sách, nhà quản lý, nhà cung cấp dịch vụ, đặc biệt nhằm huy động vốn và đạt hiệu quả. Một chương trình cải cách bao gồm mối quan hệ Nhà nước - Tư nhân mang tới cơ hội xem xét lại việc phân bổ vai trò của các bên nhằm xóa bỏ các xung đột có khả năng xảy ra và công nhận một tổ chức tư nhân như là một bên có khả năng tham gia.

Tiến hành một giao kết quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân cụ thể thường thúc đẩy từng bước cải cách nhằm hỗ trợ việc phân bổ mới vai trò của các bên, chẳng hạn như việc thông qua các điều luật và thành lập những cơ quan quản lý riêng biệt. Đặc biệt việc kiểm tra lại các thỏa thuận chính sách và điều tiết quản lý là những vấn đề tối quan trọng đối với thành công của một dự án có mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân.

3.2.2. Đối với khu vực tư nhân

Đối với hoạt động thu hút vốn đầu tư tư nhân: Các chính phủ đối mặt với nhu cầu ngày càng tăng trong việc tìm đủ nguồn tài chính để phát triển và duy trì HTGT theo yêu cầu của sự gia tăng dân số. Các chính phủ gặp khó khăn bởi nhu cầu đô thị hóa ngày càng tăng, nhu cầu sửa chữa những HTGT đã được xây dựng lâu năm, nhu cầu mở rộng mạng lưới dịch vụ cho dân số mỗi tăng lên và nhu cầu đem lại dịch vụ cho những khu vực trước đây chưa được cung cấp hoặc được cung cấp chưa đầy đủ. Hơn nữa, các dịch vụ HTGT thường có doanh thu thấp hơn chi phí, vì vậy phải bù đắp thông qua trợ cấp và do đó làm cho nguồn lực nhà nước bị hao mòn thêm.

Cùng với khả năng tài chính hạn chế của hầu hết các chính phủ, những áp lực kể trên dẫn tới mong muốn huy động vốn từ khu vực tư nhân vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Được cơ cấu một cách phù hợp, mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân có thể huy động các nguồn lực trước đây chưa được khai thác của khu vực tư nhân tại địa bàn sở tại, trong khu vực hoặc trên phạm vi quốc tế đang tìm kiếm các cơ hội đầu tư.

Mục đích của khu vực tư nhân trong việc tham gia vào mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân là

tạo ra lợi nhuận từ năng lực và kinh nghiệm quản lý kinh doanh của mình (đặc biệt là trong ngành dịch vụ công ích). Khu vực tư nhân tìm kiếm sự đền bù cho các khoản đầu tư vào các dịch vụ bằng các khoản phí dịch vụ, mang lại một khoản vốn đầu tư phù hợp. Mô hình PPP đem lại những hợp đồng dài hạn cho tư nhân, phù hợp với mong muốn đầu tư lâu dài và bền vững; PPP là cơ hội xây dựng năng lực với tư nhân và thúc đẩy những mối quan hệ có lợi với các cơ quan Nhà nước. PPP cho phép phân bổ, chuyển giao, kiểm soát rủi ro một cách tối ưu. Điều này tối ưu hơn phương pháp đấu thầu truyền thống, khi mà Nhà nước phải gánh toàn bộ rủi ro thay vì phân bổ cho khu vực tư nhân.

4. Kết luận

Ở nước ta trong quá trình phát triển cơ sở hạ tầng hiện nay, việc thu hút các nguồn vốn ngoài

ngân sách nhà nước là rất quan trọng, việc thực hiện các dự án hợp tác công - tư là rất phù hợp với hoàn cảnh và điều kiện của Việt Nam. Việc nghiên cứu hiệu quả của mô hình hợp tác công - tư để Nhà nước có thể xây dựng các chính sách phù hợp với điều kiện cụ thể của các dự án và thực hiện thu hút nguồn vốn để phát triển cơ sở hạ tầng, cũng như các nhà đầu tư tư nhân đầu tư vào các dự án là rất cần thiết.

Trong thời gian gần nhất, các nhà quản lý cần sớm đưa ra được một bức tranh toàn cảnh về việc triển khai mô hình hợp tác công - tư, đặc biệt qua phân tích lựa chọn đối tác tư nhân, nguyên tắc phân bổ rủi ro của dự án, qua đó đánh giá được năng lực các nhà đầu tư, phân tích rủi ro để các nhà đầu tư đưa ra quyết định phân bổ hợp lý các nguồn vốn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. An Nhi (2013), "PPP: Vì sao vẫn tắc?", <http://kinhtevdubao.com.vn/xuc-tien-dau-tu/PPP-vi-sao-van-tac-1346.html>
2. Banks, B. (2008a): "Các dự án PPP trong lĩnh vực đường bộ của Australia - Nghiên cứu Dự án Airport Link", bài viết tại Hội thảo PPP, TP. Hồ Chí Minh.
3. Banks, B. (2008b): "Lựa chọn phương thức PPP phù hợp và tối ưu hóa giá trị các dòng đầu tư", bài viết tại Hội thảo PPP, TP. Hồ Chí Minh.
4. Bộ Giao thông Vận tải và Hiệp hội Phát triển Quốc tế (2009): "PPP ngành đường bộ", Báo cáo cuối cùng.
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), "Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ đánh giá dự án đầu tư", Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ kinh tế - kế hoạch, Hà Nội.
6. Bộ KHĐT (2013), Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ về định hướng hợp nhất Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 23/7/2013.
7. Bài Thị Hoàng Lan (2010), "Vận dụng mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam", Đề tài cấp Bộ, mã số B2009-06-126.
8. Chương trình Tiếp cận Cộng đồng Đông Nam Á (2005), "Sự tham gia của cộng đồng trong giao thông nông thôn - Những vấn đề về đóng góp và tham gia ở Việt Nam".
9. Đinh Kiên (2010), "Nghiên cứu các giải pháp thu hút vốn đầu tư xây dựng công trình giao thông theo hình thức BOT", Đề tài cấp Bộ, mã số B2008-03-35.
10. Esther Malim (2007), "Hình thức BOT trong xây dựng cầu đô thị của Ấn Độ", Tạp chí Cầu đường Việt Nam, số 3 năm 2007.

Ngày nhận bài: 7/9/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 17/9/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 27/9/2019

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN QUANG ĐỨC

Đảng ủy khối Doanh nghiệp Trung ương

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE INVESTMENT

● **Master. NGUYEN QUANG DUC**

Party Committee of the Centrally-run Businesses' Sector

ABSTRACT:

In the world, there are many studies analyzing factors which affect public-private partnerships. To examine public-private partnerships, some studies analyze only one influencing factor and other studies examine influencing factors. This study researches the public-private partnership model in transport infrastructure investment. In particular, the study's subject is the effectiveness of public-private partnership model in transport infrastructure investment.

Keywords: Public-private partnership model, transport infrastructure.