

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

NGÔ THỊ THU HẰNG

MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ (PPP) TẠI VIỆT NAM

Chuyên ngành : Luật kinh tế

Mã số : 60 38 50

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2015

Công trình được hoàn thành tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: TS. Hoàng Ngọc Giao

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ,
họp tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2015.

Có thể tìm hiểu luận văn tại
Trung tâm thông tin - Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm tư liệu - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang		
<i>Trang phụ bì</i>			
<i>Lời cam đoan</i>			
<i>Mục lục</i>			
<i>Danh mục các hình</i>			
MỞ ĐẦU	1		
Chương 1: LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ	6		
1.1. Khái luận về mô hình hợp tác công tư	6		
1.1.1. Khái niệm mô hình hợp tác công tư	6		
1.1.2. Nền tảng lý luận cho sự ra đời của mô hình hợp tác công tư	8		
1.1.3. Các hình thức của mô hình hợp tác công tư	12		
1.2. Đặc điểm của mô hình hợp tác công tư	15		
1.2.1. Đặc điểm chung	15		
1.2.2. Những thuận lợi và hạn chế của PPP	16		
1.3. Rủi ro của mô hình hợp tác công tư	21		
1.3.1. Nhận diện rủi ro	21		
1.3.2. Phân bổ rủi ro	23		
Chương 2: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ THỰC THI MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ	26		
2.1. Mô hình hợp tác công tư tại các nước phát triển và quốc gia áp dụng thành công mô hình này	26		
2.2. Mô hình hợp tác công tư tại các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam	31		
2.3. Các nhân tố chính tác động đến sự thành công của PPP	40		
2.4. Các bài học được rút ra từ các nghiên cứu về PPP	45		
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM - KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN	48		
3.1. Thực trạng pháp luật về PPP tại Việt Nam	48		
		3.1.1. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về PPP	48
		3.1.2. Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư	55
		3.1.3. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư mới được ban hành, sẽ có hiệu lực từ ngày 10/04/2015	61
		3.2. Những tồn tại khi áp dụng PPP và nguyên nhân	72
		3.3. Kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ thể chế PPP ở Việt Nam	73
		3.3.1. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về PPP	74
		3.3.2. Tăng cường năng lực của cơ quan nhà nước về PPP	77
		3.3.3. Bảo đảm các điều kiện cần thiết để dự án PPP được thực hiện	78
		KẾT LUẬN	79
		DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	81

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Hiện nay, rất nhiều nước trên thế giới đã và đang triển khai thành công mô hình hợp tác công - tư (Public Private Partnership - PPP). Các chuyên gia khẳng định rằng quan hệ đối tác giữa Nhà nước và tư nhân (Public - Private) hiện đang là một xu hướng trên thế giới và Việt Nam đang nằm trong xu hướng đó. Khái niệm mô hình hợp tác công - tư (PPP) tuy mới mẻ và được triển khai chưa rõ nét ở Việt Nam nhưng đối với các nước khác trên thế giới mô hình này đã được áp dụng hơn 50 năm.

Với quan điểm chỉ những gì tư nhân không thể làm hoặc không thể tham gia thì Nhà nước mới làm, theo mô hình PPP, nhà nước khuyến khích để tư nhân tham gia đầu tư ở hầu hết các lĩnh vực. Mô hình PPP kết hợp được nhiệm vụ của dịch vụ công với hiệu quả của một hay nhiều doanh nghiệp tư nhân cho phép các chính quyền địa phương nhanh chóng đạt được những tiêu chuẩn quốc tế tốt nhất trong các dịch vụ công, tạo thuận lợi cho chuyển giao công nghệ tiên tiến, hiện đại. Xu hướng đó cũng được Việt Nam tiếp cận dần, thực hiện trên chủ trương thống nhất của Đảng, Nhà nước tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng: "Ổn định kinh tế vĩ mô, đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả, phát triển bền vững; huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực; từng bước xây dựng kết cấu hạ tầng hiện đại. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và cơ cấu kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả, phát triển bền vững; huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực; từng bước xây dựng kết cấu hạ tầng hiện đại. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... Tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, áp dụng các hình thức thu hút đầu tư đa dạng, hấp dẫn để huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực của các thành phần kinh tế trong nước và nước ngoài, phát huy nội lực, tranh thủ ngoại lực cho phát triển".

Có nhiều cách hiểu khác nhau về mô hình hợp tác công - tư, nhưng cách phổ biến nhất là *nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân cùng ký một hợp đồng để phân chia lợi ích, rủi ro cũng như trách nhiệm của mỗi bên trong việc xây dựng một cơ sở hạ tầng hay cung cấp một dịch vụ công nào đó.*

Tuy nhiên, không chỉ Việt Nam mà nhiều quốc gia đang phát triển khác luôn có một khoảng cách giữa nhu cầu phát triển các lĩnh vực kinh tế xã hội như giao thông, môi trường... so với tiềm lực thực tế. Trong các lĩnh vực quan trọng này, Nhà nước luôn phải "quán xuyến" từ A tới Z dẫn đến sự quá tải trong nhiều bộ phận hành chính công khiến các dịch vụ công phát triển chậm, chất lượng thấp. Sự góp mặt bình đẳng của lĩnh vực kinh tế tư nhân theo mô hình PPP là một giải pháp khả thi trong xu hướng hiện nay.

Do đó, một trong những động lực thúc đẩy mô hình PPP là Nhà nước phải có một hành lang pháp lý về lĩnh vực này. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật về lĩnh vực này còn khá khiêm tốn, chưa đủ tạo ra một hành lang pháp lý vững chắc, chưa thể khiến doanh nghiệp mặn mà với lĩnh vực công qua mô hình hợp tác này. Cần nghiên cứu kỹ hơn, xây dựng hệ thống văn bản quy định rõ ràng và tăng tính cạnh tranh bằng việc tăng quyền lợi cho các doanh nghiệp tư nhân để khuyến khích họ tham gia vào lĩnh vực công theo mô hình PPP từ thực tiễn và kinh nghiệm có thể tham khảo được từ các nước trên thế giới.

Với cách tiếp cận như vậy, đề tài "**Mô hình hợp tác công tư (PPP) tại Việt Nam**" cố gắng đáp ứng được phần nào các yêu cầu mà lý luận và thực tiễn đang đặt ra.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Mô hình PPP đã xuất hiện khá sớm trên thế giới và thực tiễn áp dụng cũng vô cùng phong phú. Bởi thế, mô hình PPP đã được các luật gia trên thế giới nghiên cứu và viết khá nhiều song nó chỉ mang tính định hướng mà chưa có hệ thống bởi đó là sự kết tinh lại từ các thực tiễn khác nhau tại từng quốc gia. Tại Việt Nam mô hình này còn mới mẻ nên việc nghiên cứu về cơ sở vận hành và khung pháp lý của nó còn rất ít và chưa có hệ thống. Có thể kể ra một số bài viết, nghiên cứu như *Hợp tác công tư trong đầu tư phát*

triển cơ sở hạ tầng giao thông của PGS.TS Nguyễn Hồng Thái; *Hiện trạng và các phương án huy động vốn cho các dự án giao thông vận tải theo mô hình PPP tại Việt Nam* của TS. Hà Khắc Hào, ngày 24/11/2009; Luận án tiến sĩ: *Hình thức hợp tác công tư (Public Private Partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ tại Việt Nam*, của Huỳnh Thị Thúy Giang (2012)... Tuy nhiên, chưa có một đề tài nghiên cứu tổng quát và chuyên sâu về khung pháp lý của mô hình hợp tác công tư trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam. Ngoài ra, các bài nghiên cứu và tài liệu về PPP của các tổ chức kinh tế quốc tế như Quỹ tiền tệ Thế giới (IMF), Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) rất đa dạng, có giá trị khoa học, đặc biệt có thể ứng dụng các bài học rút ra từ thực tiễn các nước đang phát triển có nhiều nét tương đồng với Việt Nam. Đây là một nguồn tư liệu rất quý giá hỗ trợ học viên thực hiện luận văn này.

3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn

Xuất phát từ nhu cầu thực tiễn và lý luận, dựa trên những chủ trương, đường lối, chính sách xây dựng kinh tế - xã hội của Việt Nam để nhằm tới mục tiêu "*dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*", luận văn đặt mục đích nghiên cứu là góp phần tổng hợp có hệ thống các quy phạm pháp luật về mô hình hợp tác công tư ở Việt Nam, nghiên cứu thực tiễn áp dụng tại các quốc gia trên thế giới để rút ra bài học áp dụng tại Việt Nam, đồng thời đóng góp một số kiến nghị cho việc hoàn thiện chế định pháp luật này.

Bởi mục đích đó, luận văn có các nhiệm vụ sau:

- Nghiên cứu lý luận cơ bản về mô hình hợp tác công tư nhằm làm rõ các yếu tố chủ yếu của mô hình này, cũng như các yếu tố có tính nguyên tắc chi phối chúng;

- Phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng mô hình hợp tác công tư của các quốc gia trên thế giới, các bài học kinh nghiệm cho việc áp dụng mô hình hợp tác công tư phù hợp cho thực tế tại Việt Nam;

- Nghiên cứu, tổng hợp hệ thống các quy định pháp lý về mô hình hợp tác công tư tại Việt Nam;

- Kiến nghị một số định hướng và giải pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện pháp luật về mô hình hợp tác công tư ở Việt Nam.

4. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài được nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử.

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng trong luận văn là phương pháp phân tích - tổng hợp, mô hình hóa, điển hình hóa, phương pháp lịch sử cụ thể và các phương pháp nghiên cứu riêng của khoa học pháp lý như: phân tích qui phạm, phân tích hệ thống, so sánh pháp luật, công thức hóa qui tắc pháp lý...

5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Mô hình hợp tác công tư đã được áp dụng tại nhiều nước trên thế giới trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Ở Việt Nam, mô hình này mới chủ yếu được áp dụng để xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng. Do đó có thể nói, đề tài về mô hình hợp tác công tư là một đề tài liên quan tới nhiều vấn đề pháp lý ở các lĩnh vực khác nhau. Nhưng pháp luật xây dựng, pháp luật đấu thầu và đầu tư công là các lĩnh vực có liên quan trực tiếp nhất điều chỉnh việc áp dụng mô hình này. Tuy nhiên, tại từng lĩnh vực áp dụng mô hình này thì khung pháp lý điều chỉnh là khác nhau và có những đặc trưng riêng.

Vì "*mô hình hợp tác công tư (PPP) tại Việt Nam*" là một đề tài có phạm vi rộng, nên luận văn chỉ tập trung vào nghiên cứu các đặc trưng cơ bản của PPP, kinh nghiệm quốc tế áp dụng PPP và các quy định của pháp luật Việt Nam về mô hình PPP để làm rõ các vấn đề có tính nguyên tắc cần thiết nhất cho việc đề xuất các kiến nghị nhỏ trong việc tiếp tục nghiên cứu, xây dựng hoàn thiện khung pháp lý về mô hình hợp tác công tư tại Việt Nam.

6. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Lý luận cơ bản về mô hình hợp tác công tư.

Chương 2: Kinh nghiệm quốc tế thực thi mô hình hợp tác công tư.

Chương 3: Thực trạng pháp luật mô hình hợp tác công tư tại Việt Nam - Kiến nghị hoàn thiện.

Chương 1

LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ

1.1. Khái luận về mô hình hợp tác công tư

1.1.1. Khái niệm mô hình hợp tác công tư

PPP là viết tắt của cụm từ tiếng Anh "Public - Private - Partnership" và dịch sang tiếng Việt là "hợp tác công - tư". Có thể hiểu PPP là hợp tác công - tư 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 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.

Như vậy, PPP là tổng hợp của các nhân tố sau:

- (i) Là sự cộng tác giữa khu vực công và khu vực tư dựa trên một hợp đồng dài hạn để cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ công;
- (ii) Phân bổ hợp lý về lợi ích, chi phí, rủi ro và trách nhiệm giữa hai khu vực;
- (iii) Kết quả mong đợi là hiệu quả về chất lượng hàng hóa/dịch vụ và sử dụng vốn.
- (iv) Đối tác tư nhân thực hiện việc thiết kế, xây dựng, tài trợ vốn và vận hành;
- (v) Việc thanh toán thực hiện trong suốt thời gian hợp đồng; và
- (vi) Quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về khu vực công và khu vực tư nhân sẽ chuyển giao tài sản lại cho khu vực công khi kết thúc thời gian hợp đồng.

1.1.2. Nền tảng lý luận cho sự ra đời của mô hình hợp tác công tư

Thứ nhất: Những khó khăn Chính phủ phải đối mặt khi độc lập thực hiện nghĩa vụ của mình đối với việc xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công

Các chính phủ đối mặt với nhu cầu ngày càng tăng trong việc tìm đủ nguồn tài chính để phát triển và duy trì cơ sở hạ tầng 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 tu bổ những cơ sở hạ tầng đã được xây dựng lâu năm, nhu cầu mở rộng mạng lưới dịch vụ cho dân số mới tăng lên và nhu cầu đem lại dịch vụ cho những khu vực trước đây chưa được cung cấp hoặc được cung cấp nhưng chưa đầy đủ.

Thứ hai: Khu vực tư nhân có thể đảm nhiệm được công việc này không? Hệ quả là gì?

Trả lời cho câu hỏi này, nghiên cứu của Yescombe (2007) đã chỉ ra rằng:

- Khu vực tư nhân không thể tính toán hết những lợi ích kinh tế và xã hội.

- Nếu Chính phủ không can thiệp, những hàng hóa công cung cấp miễn phí như đường giao thông, đèn chiếu sáng sẽ hạn chế, không đáp ứng được nhu cầu xã hội.

- Cung cấp cạnh tranh sẽ không hiệu quả trong khi cung cấp độc quyền vẫn cần có sự quản lý của nhà nước.

- Ngay cả khi cạnh tranh có thể thực hiện, nhà nước cũng nên cung cấp những hàng hóa thiết yếu, nếu không sẽ không đáp ứng yêu cầu (ví dụ như trong lĩnh vực giáo dục, người giàu có thể trả tiền cho các trường tư còn người nghèo thì không).

- Giá cả bị bóp méo do không có sự quản lý và điều chỉnh từ phía Nhà nước, hoặc sẽ xảy ra tổn thất xã hội (đầu tư tư nhân luôn đi kèm với lợi nhuận).

- Đối với cơ sở hạ tầng chung, vốn đầu tư ban đầu lớn và thời gian thu hồi vốn dài, khó có thể kêu gọi đầu tư của khu vực tư nhân nếu không có sự hỗ trợ của nhà nước.

Thứ ba: Lợi ích được tích lũy từ việc hợp tác giữa Chính phủ và Khu vực tư nhân trong xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công

Qua phân tích trên, có thể hiểu đơn giản lợi ích được tích lũy từ việc hợp tác giữa Chính phủ và khu vực tư nhân là khi được cơ cấu một cách phù hợp, bao gồm: (i) tiếp cận nguồn vốn tư nhân (ii) tăng giá trị đồng tiền, hoàn thành dự án đúng tiến độ (iii) cải thiện chất lượng dịch vụ.

1.1.3. Các hình thức của mô hình hợp tác công tư

1.1.3.1. Các hình thức PPP phổ biến trên thế giới hiện nay

Thứ nhất, nhượng quyền khai thác: cơ sở hạ tầng được nhà nước xây dựng và sở hữu nhưng giao cho tư nhân vận hành và khai thác (thường là thông qua đấu giá).

Thứ hai, mô hình thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành, khu vực tư nhân sẽ đứng ra xây dựng, tài trợ và vận hành công trình nhưng nó vẫn thuộc sở hữu nhà nước.

Thứ ba, xây dựng - vận hành - chuyển giao BOT, công ty thực hiện dự án sẽ đứng ra xây dựng và vận hành công trình trong một thời gian nhất định sau đó chuyển giao toàn bộ cho nhà nước.

Thứ tư, xây dựng - chuyển giao - vận hành BTO, quyền sở hữu cơ sở hạ tầng được chuyển giao ngay cho nhà nước sau khi xây dựng xong nhưng công ty thực hiện dự án vẫn giữ quyền khai thác công trình.

Thứ năm, là phương thức xây dựng - sở hữu - vận hành BOO, công ty thực hiện dự án sẽ đứng ra xây dựng công trình, sở hữu và vận hành nó.

1.1.3.2. Các dạng hợp đồng theo hình thức hợp tác công tư

Hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT): sau khi xây dựng, nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định; sau đó chuyển giao công trình cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO): sau khi xây dựng, nhà đầu tư chuyển giao 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 (BT): sau khi xây dựng, nhà đầu tư chuyển giao công trình 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 (BOO): sau khi xây dựng, nhà đầu tư sở hữu và được quyền kinh doanh công trình đó trong một thời hạn nhất định.

Hợp đồng xây dựng - chuyển giao - thuê dịch vụ (BTL): sau khi xây dựng, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được quyền cung cấp dịch vụ trong một thời hạn nhất định.

Hợp đồng xây dựng - thuê dịch vụ - chuyển giao (BLT): sau khi xây dựng, nhà đầu tư được quyền cung cấp dịch vụ trong một thời hạn nhất định sau đó chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Hợp đồng kinh doanh - quản lý (O&M): nhà đầu tư kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình trong một thời hạn nhất định.

1.1.3.3. Tính vượt trội của PPP so với hình thức đầu tư truyền thống

Hình thức đầu tư truyền thống được tài trợ từ thuế và nợ công. Nhà nước tài trợ toàn bộ chi phí, bao gồm cả chi phí vượt trội. Thời gian chuẩn bị và thực hiện dự án thường bị kéo dài dẫn đến chi phí đầu tư thực tế trượt xa dự toán ban đầu; các chi phí vận hành và bảo dưỡng biến động khó xác định nên hiệu quả đầu tư rất thấp.

Đối với PPP, chi phí đầu tư là ổn định, ít phát sinh do đã được xác định và phê duyệt ngay từ đầu và Chính phủ chỉ thanh toán khi có dịch vụ, không trả thêm cho phần vượt dự toán, chất lượng được đảm bảo.

1.2. Đặc điểm của mô hình hợp tác công tư

1.2.1. Đặc điểm chung

- Áp dụng cho các dự án dài hạn (đa số kéo dài 20-30 năm) do vậy nó phù hợp nhất với lĩnh vực cơ sở hạ tầng, môi trường.

- Phân định một cách hợp lý các nhiệm vụ, nghĩa vụ và rủi ro mà mỗi đối tác nhà nước và đối tác tư nhân phải gánh vác.

- Ghi nhận những lợi thế tương đối nhất định của mỗi đối tác khi thực hiện những nhiệm vụ cụ thể.

- Phân bổ các rủi ro cho đối tác nào có khả năng giải quyết rủi ro đó một cách tốt nhất và ы thể giảm thiểu được chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động.

1.2.2. Những thuận lợi và hạn chế của PPP

Những thuận lợi khi áp dụng PPP

- Tạo ra nhiều khoản đầu tư hơn cho cơ sở hạ tầng
- Tạo ra sự ổn định và tăng trưởng cho khu vực tư nhân
- Phân bổ và quản lý rủi ro tốt hơn và hiệu quả hơn
- Tiết kiệm chi phí

- Cải thiện chất lượng dịch vụ cung cấp
- Nâng cao khả năng quản lý công
- Uy tín về mặt chính trị tốt hơn cho Nhà nước

Những hạn chế khi áp dụng PPP

- Gây ra chi phí cao hơn
- Thiếu năng lực và những rủi ro chính trị
- Thách thức mang tên "quyền kiểm soát"
- Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thấp
- Thời gian dài hơn

1.3. Rủi ro của mô hình hợp tác công tư

1.3.1. Nhận diện rủi ro

Rủi ro là nhân tố tự nhiên không thể loại bỏ nhưng có thể quản lý được. Các nhân tố rủi ro cần phải được nhận diện trước khi phân bổ, việc lường trước này khiến cho việc chuẩn bị và quản lý rủi ro được tốt hơn. Theo kết quả nghiên cứu bởi Nur Alkaf Abd Karim thì rủi ro được chia thành 10 nhóm: (i) Rủi ro chính trị; (ii) Rủi ro xây dựng; (iii) Rủi ro pháp lý; (iv) Rủi ro kinh tế; (v) Rủi ro vận hành; (vi) Rủi ro thị trường; (vii) Rủi ro lựa chọn dự án; (viii) Rủi ro hợp tác; (ix) Rủi ro tài chính; (x) Rủi ro tự nhiên.

Tại Việt Nam, đầu tư theo hình thức PPP gặp phải các rủi ro chính thuộc các nhóm về Chính trị, Pháp lý và Tài chính. Trong đó rủi ro Pháp lý được xem là rủi ro quan trọng nhất mà các dự án PPP phải đối mặt vì vấn đề tài chính, giá thu phí, khả năng trả nợ và các yếu tố quan trọng khác đều phụ thuộc vào môi trường luật pháp.

1.3.2. Phân bổ rủi ro

Phân bổ rủi ro là sự phân chia các công việc giữa các đối tác trong cùng một dự án, mỗi đối tác có trách nhiệm kiểm soát, gánh chịu các rủi ro phát sinh từ công việc được giao theo thỏa thuận tại hợp đồng dự án.

Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng: các rủi ro liên quan đến môi trường vĩ mô được giữ lại, những rủi ro liên quan dự án được chuyển giao, những rủi ro nằm trong sự kiểm soát của hai bên sẽ được chia sẻ.

Chương 2

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

THỰC THI MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ

2.1. Mô hình hợp tác công tư tại các nước phát triển và quốc gia áp dụng thành công mô hình này

Anh là nước đi tiên phong trong mô hình này với các chương trình tư nhân hóa nổi tiếng của bà Thủ tướng Margaret Thatcher. Tại Anh, dự án PPP giúp triệt tiêu chủ nghĩa "ăn xổi" trong cả hai khu vực công và tư khi triển khai dự án, cải thiện tính minh bạch về chi phí của dịch vụ công. Ngoài ra, đã thiết lập liên minh các ngân hàng để cứu vãn tình hình, thu hút nhiều ngân hàng tham gia các dự án dài hơi.

Trong các quốc gia phát triển thì Mỹ là quốc gia áp dụng thành công mô hình PPP ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Để triển khai hiệu quả mô hình PPP, kinh nghiệm của nước Mỹ là:

Thứ nhất, chính quyền liên bang một mặt chủ động xây dựng, hoàn thiện các cơ chế chính sách và các công cụ điều hành hướng dẫn triển khai mô hình này trên phạm vi toàn nước Mỹ, mặt khác phân quyền cho các bang tự quyết định việc tổ chức và triển khai mô hình PPP.

Thứ hai, xác định cụ thể các lĩnh vực và hình thức đầu tư.

Thứ ba, các dự án PPP phải là trọng điểm, có lợi ích về kinh tế - xã hội lâu dài, quá trình tổ chức triển khai chú trọng đến chất lượng hơn là số lượng.

Thứ tư, đối với các doanh nghiệp nước ngoài tham gia dự án PPP tại Mỹ, chính quyền nước này một mặt khuyến khích nhằm thu hút vốn, công nghệ, kinh nghiệm, nhưng mặt khác cũng có những quy định mang tính đặc thù nhằm hạn chế rủi ro... Vì vậy, các dự án PPP của doanh nghiệp nước ngoài tham gia phải có sự phê chuẩn và cấp phép của chính quyền Liên bang.

2.2. Mô hình hợp tác công tư tại các nước đang phát triển trong đó có Việt Nam

Ở các nước đang phát triển, mô hình PPP bắt đầu phổ biến từ đầu thập niên 1990, nhất là ở khu vực Mỹ Latinh. Theo số liệu thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong 20 năm (1990-2009), đã có 4.569 dự án được

thực hiện theo mô hình PPP ở các nước đang phát triển với tổng vốn cam kết đầu tư 1.515 tỉ đô la Mỹ.

Nhật Bản là một trong những quốc gia đã phát triển mạnh nhất mô hình này ở châu Á. Theo kinh nghiệm của nước này, có ít nhất hai lĩnh vực mà mô hình PPP có thể phát huy hiệu quả, đó là các dự án không thể hoặc khó áp dụng phương pháp cổ phần hóa và các dự án mà nhà nước không thể tham gia trực tiếp. Hiệu quả mà mô hình này đem lại là giảm chi phí, giảm rủi ro và tạo ra được một môi trường cạnh tranh cao.

Mô hình hợp tác công tư tại Việt Nam với dự án thí điểm PPP

Ở Việt Nam, theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994-2009 đã có 32 dự án được thực hiện theo mô hình PPP với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỉ đô la. Cũng giống như các nước khác, hình thức BOT và BOO chiếm tỷ phần chủ yếu. Hai lĩnh vực chiếm tỷ phần lớn nhất là điện và viễn thông.

Đặc biệt là sau khi Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP được ban hành và chính thức có hiệu lực từ ngày 15/1/2011. Chính phủ đã giao cho Bộ Giao thông Vận tải thực hiện thí điểm mô hình PPP ở dự án đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết, với tổng mức kinh phí lên tới 14.355 tỉ đồng, thời gian thi công 36 tháng. Nhà đầu tư thứ nhất là Công ty trách nhiệm hữu hạn Tập đoàn BITECO với 60% vốn chủ sở hữu trong công ty thực hiện dự án. Nhà đầu tư thứ 2 chiếm 40% vốn chủ sở hữu và sẽ được lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế.

Ngày 26 tháng 10 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã đưa ra một cơ chế riêng cho dự án Dầu Giây - Phan Thiết (Quyết định số 1597/QĐ-TTg về việc ban hành "Cơ chế quản lý và thực hiện Dự án đầu tư xây dựng đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết thí điểm theo hình thức đối tác công - tư).

Với sự tham gia bỏ thầu của 7 nhà đầu tư quốc tế có tên tuổi đối với dự án hạ tầng có vốn đầu tư lớn cho thấy sức hút của hình thức hợp tác này trong cung cấp hàng hóa công, cũng như kỳ vọng về sự thành công của dự án. Tuy nhiên, tất cả mới chỉ dừng ở mức độ quan tâm. Không có thêm nhà đầu tư có nghĩa là vẫn chưa thu xếp được nguồn vốn đầu tư cho dự án. Chính điều này khiến cho dự án vẫn chưa được triển khai vào thời điểm hiện tại.

Vì sao lại không có thêm nhà đầu tư nào tham gia vào dự án được đánh giá là tiềm năng này? Có lẽ bởi (i) đã là thí điểm thì chưa có gì rõ ràng, tức rủi ro về chính sách tương đối cao. Đối với nhà đầu tư nước ngoài, chỉ riêng điều này đã không đủ hấp dẫn với họ; (ii) việc đàm phán giữa Ngân hàng Thế giới (WB) và các nhà đầu tư tư nhân về quy chế giải ngân, xử lý vốn cũng như cơ chế hỗ trợ phần vốn Nhà nước tham gia Dự án không thành công. Hai yếu tố chính mà WB quan tâm trong việc cân nhắc quyết định cho vay và giải ngân vốn đó là **yếu tố môi trường của dự án** (tài định cư, đánh giá tác động môi trường) và **yếu tố minh bạch** (quy trình thực hiện rõ ràng, có hiệu quả), song tình trạng hiện tại của Nhà đầu tư cũng như khuôn khổ thể chế, chính sách về PPP của Chính phủ Việt Nam dường như chưa đáp ứng được các yêu cầu căn bản trên. Rủi ro về tài chính này cũng là lý do khiến các Nhà đầu tư còn e dè khi quyết định tham gia đầu thầu.

Và kết quả của gần hai (02) năm mò mẫm trong việc triển khai hợp tác đầu tư theo PPP với dự án thí điểm Dầu Giây - Phan Thiết là: Trong thông báo gửi Bộ Giao thông Vận tải đầu tháng 3/2015, Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải đã yêu cầu Bộ Giao thông Vận tải tính toán lại phương án thu xếp vốn của dự án Dầu Giây - Phan Thiết trong trường hợp thứ nhất là không thí điểm theo hình thức PPP nữa. Trường hợp thứ hai là tiếp tục nghiên cứu hình thức thí điểm trong khi mở rộng tuyến quốc lộ 1A đoạn Phan Thiết - Đồng Nai để đáp ứng nhu cầu giao thông trước mắt.

Tóm lại, theo thống kê kể từ khi quyết định 71 về thí điểm hợp tác đầu tư công - tư (PPP) ra đời năm 2010 đã có 38 dự án được đề xuất, song chưa dự án nào được triển khai ngoại trừ Dự án Dầu Giây - Phan Thiết.

2.3. Các nhân tố chính tác động đến sự thành công của PPP



Hình 2.2: Các nhân tố tác động đến sự thành công của PPP

Nhân tố thứ nhất: Vai trò của Chính phủ

- Môi trường đầu tư hấp dẫn
- Thiết lập khung pháp lý đầy đủ
- Thành lập cơ quan giám sát và hợp tác
- Tích cực tham gia trong suốt vòng đời dự án

Nhân tố thứ hai: Lựa chọn đối tác tư nhân

Chính phủ cần xây dựng quy trình đấu thầu minh bạch và cạnh tranh, dựa trên các cơ sở như phạm vi khách hàng, công bằng, cạnh tranh và tài chính minh bạch cũng như sử dụng phương pháp đánh giá khoa học và xây dựng bộ tiêu chuẩn đánh giá phù hợp.

Nhân tố thứ ba: Phân bổ các rủi ro của dự án

Nội dung này đã được trình bày khá cụ thể tại mục 1.3.2 của Luận văn.

Nhân tố thứ tư: Cấu trúc tài trợ của dự án PPP

- *Cơ cấu vốn* (cơ cấu vốn là tỷ trọng nợ và vốn chủ sở hữu của khu vực tư nhân tham gia vào dự án PPP): cơ cấu vốn của phần lớn các dự án PPP ở các nước đang phát triển có đòn cân nợ cao, vốn chủ sở hữu chiếm 10 - 30% và nợ từ 70 - 90%, nguyên nhân là do Chính phủ bảo lãnh vay vốn.

- *Chính sách hỗ trợ của Chính phủ*: Chính phủ nên thu phí thấp hơn giá trị thực tế, đồng thời để đảm bảo nhà đầu tư có thể hoàn vốn nhanh, Chính phủ phải tăng thêm mức hỗ trợ để bù đắp mức phí thấp.

- *Các hình thức hỗ trợ của Chính phủ bao gồm*: (i) Hỗ trợ trực tiếp: Đầu tư vốn (góp vốn ban đầu); Hỗ trợ chi phí vận hành; Tính linh hoạt của biểu thuế; (ii) Hỗ trợ gián tiếp: Bảo lãnh doanh thu tối thiểu; Bảo vệ chống rủi ro bất khả kháng.

2.4. Các bài học được rút ra từ các nghiên cứu về PPP

Bài học thứ nhất: hình thức PPP có phù hợp với tất cả các dự án không?

Hình thức PPP chỉ phù hợp với những dự án lớn và phức tạp.

Bài học thứ hai: các nhân tố quyết định sự thành công của hình thức PPP.

Khung pháp lý đầy đủ và minh bạch; lựa chọn đối tác có năng lực; tối đa hóa lợi ích cho các đối tác, ổn định môi trường vĩ mô và phân bổ rủi ro hiệu quả.

Bài học thứ ba: cơ chế phân bổ rủi ro hiệu quả.

Nguyên tắc: chuyển giao rủi ro tối ưu, không phải tối đa. Các rủi ro thương mại như thiết kế, xây dựng, vận hành, tài chính được chuyển giao cho tư nhân. Các rủi ro về chính sách và pháp lý được giữ lại cho khu vực công đảm nhiệm. Các rủi ro bất khả kháng thì cả hai đối tác cùng nhau chia sẻ.

Bài học thứ tư: Chính phủ cần tạo môi trường thuận lợi cho hình thức PPP để thu hút đầu tư tư nhân, cụ thể:

- Xây dựng khuôn khổ luật pháp phù hợp đảm bảo tính hiệu quả và công bằng được tôn trọng trong suốt vòng đời dự án;
- Hỗ trợ của Chính phủ đủ lớn để hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia;
- Tích lũy kiến thức và kinh nghiệm để tổ chức hợp đồng PPP thành công;
- Phát triển mối quan hệ với các bên tham gia dự án PPP như các nhà tư vấn, các nhà tài trợ và các cơ quan đa phương để tránh xung đột trong quá trình hợp tác;
- Giám sát và đánh giá PPP thường xuyên để liên tục nâng cao hiệu quả đầu tư;
- Xây dựng bộ tiêu chuẩn khoa học để đánh giá chính xác các dự án PPP;
- Các cam kết của Chính phủ phải đảm bảo có hiệu lực thực thi; Duy trì các chính sách vĩ mô ổn định tạo sự yên tâm cho khu vực tư nhân.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM - KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

3.1. Thực trạng pháp luật về PPP tại Việt Nam

3.1.1. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về PPP

Hiện nay, trong khung pháp luật điều chỉnh PPP tại Việt Nam, có hai văn bản có tính pháp lý cao nhất là Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu.

Ngày 11/06/2014 Quốc Hội đã ban hành Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 (có hiệu lực kể từ ngày 01/07/2015) với quy định cụ thể về PPP tại Điều 27.

Đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP: "Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án ký kết hợp đồng PPP với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện dự án đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo, nâng cấp, mở rộng, quản lý và vận hành công trình kết cấu hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công. Chính phủ quy định chi tiết lĩnh vực, điều kiện, thủ tục thực hiện dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP".

Luật Đầu thầu số 43/2013/QH13 ngày 26/11/2013 (có hiệu lực kể từ ngày 01/07/2014) với các quy định pháp luật đã được tập trung, điều chỉnh mang tính hệ thống. Theo đó, đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án theo hình thức đối tác công - tư (PPP) nằm trong phạm vi điều chỉnh của Luật đấu thầu 2013 (quy định tại Khoản 3 Điều 1 Luật Đấu thầu 2013).

Bên cạnh đó, Luật Ngân sách nhà nước quy định tổng thể về chi phí đầu tư phát triển từ nguồn vốn ngân sách. Luật Xây dựng quy định quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư có hoạt động xây dựng, bao gồm thẩm quyền lập và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng.

Văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh PPP riêng biệt và vẫn có hiệu lực thi hành tại thời điểm học viên hoàn thành luận văn này là Quyết định số 71/2010/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư.

3.1.2. Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Quyết định 71/2010/QĐ-TTg là cơ sở pháp lý để bước đầu thực hiện dự án đầu tư theo phương thức hợp tác Nhà nước và Tư nhân, mở ra khả năng huy động mạnh mẽ hơn nguồn vốn tư nhân tham gia đầu tư vào xây dựng cơ sở kết cấu hạ tầng.

Theo Quy chế thí điểm, việc triển khai thực hiện các dự án vẫn có một số khó khăn, vướng mắc cần được tháo gỡ, đó là:

- Quy định phần vốn chủ sở hữu của Nhà đầu tư trong tổng mức đầu tư của dự án khá cao (*vốn chủ sở hữu của Nhà đầu tư trong dự án phải đảm bảo tối thiểu bằng 30% phần vốn của khu vực tư nhân tham gia dự án*), nhiều doanh nghiệp không đáp ứng được;

- Quy định giới hạn phần vốn tham gia của Nhà nước trong một dự án PPP không quá 30% tổng vốn đầu tư của dự án, mà không tính tới đặc thù của từng dự án, khiến một số dự án PPP tiềm năng, yêu cầu phần tham gia của Nhà nước vượt quá 30% đã không được chấp nhận;

- Chưa quy định rõ cơ chế cấp vốn và quản lý vốn thuộc phần tham gia vốn nhà nước;

- Chưa tính tới tiêu chí hấp dẫn về mặt thương mại của các dự án được xếp vào danh mục PPP để có thể đảm bảo khả năng tiếp cận tài chính từ các Bên cho vay, chưa đánh giá đúng mức, tầm quan trọng, vai trò của Bên cho vay;

- Chưa đề cập đến trách nhiệm chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và Nhà đầu tư trong trường hợp phát sinh rủi ro...

3.1.3. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư mới được ban hành, sẽ có hiệu lực từ ngày 10/04/2015

Ngày 14/02/2015 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp tác công - tư, có hiệu lực kể từ ngày 10/04/2015. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP là sự nâng tầm của Quyết định 71/2010/QĐ-TTg với *một số điểm mới* sau:

Thứ nhất, mở rộng thêm 05 (năm) lĩnh vực có thể áp dụng PPP.

Thứ hai, quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư.

Thứ ba, bỏ giới hạn vốn nhà nước trong dự án PPP song lại quy định rõ về vốn đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án.

Thứ tư, bổ sung điều kiện tuyển chọn dự án PPP.

Thứ năm, liên quan đến phân ưu đãi đối với nhà đầu tư

Thứ sáu, liên quan việc bảo lãnh thực hiện nghĩa vụ hợp đồng PPP. Điều 46 Quyết định 71 nêu rằng Chính phủ có thể chỉ định cơ quan bảo lãnh, nhưng bản thân Chính phủ thì không phải là người bảo lãnh. Điều 57 Nghị định 15 thay đổi người đứng ra bảo lãnh phải là Chính phủ; còn Chính phủ chỉ chỉ định cơ quan đứng ra đại diện cho Chính phủ bảo lãnh.

Thứ bảy, quy định rõ phương hướng giải quyết nếu xảy ra tranh chấp: Điều 63 Nghị định 15/2015/NĐ-CP.

Phân tích thêm về Tranh chấp đầu tư giữa Chính phủ và nhà đầu tư nước ngoài: tranh chấp này phát sinh ngày càng phổ biến trong tiến trình toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế. Hiện tượng nói trên cũng đang đặt ra cho Việt Nam nhiều vấn đề về hoàn thiện cơ chế để giải quyết hiệu quả loại hình tranh chấp này. Lần đầu tiên tại một Nghị định, sau Luật Đầu tư 2005, có quy định về phương hướng giải quyết tranh chấp giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, việc quy định có phần hạn chế cơ quan giải quyết tranh chấp "Tòa án Việt Nam" hoặc "Trọng tài Việt Nam" hoặc "Hội đồng trọng tài do các bên thỏa thuận thành lập" vẫn có phần ưu đãi cho "cơ quan có thẩm quyền" trong quan hệ tranh chấp. Vậy liệu sẽ minh bạch, hiệu quả, có đủ hấp dẫn, thu hút được các nhà đầu tư nước ngoài tham gia?

Khoản 4 Điều 12 Luật Đầu tư 2005 quy định: "Tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài với cơ quan quản lý nhà nước Việt Nam liên quan đến hoạt động đầu tư trên lãnh thổ Việt Nam được giải quyết thông qua trọng tài hoặc tòa án Việt Nam, trừ trường hợp có thỏa thuận khác trong hợp đồng được ký giữa đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư nước ngoài hoặc trong Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên".

Ví dụ, trong Hiệp định thương mại song phương ký kết giữa Việt Nam và Hoa Kỳ (2000), Điều 4 quy định một trong các phương thức giải quyết tranh chấp tại Trung tâm Trọng tài được thành lập theo Công ước năm 1965 về giải quyết tranh chấp đầu tư giữa Nhà nước và công dân nước ngoài (Công ước ICSID) theo thủ tục trọng tài của Trung tâm này nếu cả hai bên đều là thành viên của ICSID.

ICSID - Trung tâm Quốc tế Giải quyết Tranh chấp đầu tư quốc tế giữa quốc gia- nhà đầu tư (*International Center for Settlement of Investment Disputes*) ra đời từ năm 1966 trên cơ sở Công ước Washington 1965 (hay còn gọi là Công ước ICSID) là một thiết chế pháp lý hữu hiệu trong giải quyết tranh chấp được các nhà đầu tư nước ngoài đặc biệt quan tâm xem quốc gia mà họ định đầu tư đã tham gia Công ước như một điều kiện thuận lợi hấp dẫn nhà đầu tư. Lý do là ICSID giúp nhà đầu tư có cơ hội

trực tiếp khởi kiện một quốc gia mà không cần thông qua con đường chính trị hay ngoại giao. Hơn nữa, phán quyết của trọng tài ICSID chỉ có thể bị xem xét hủy bởi chính trọng tài ICSID. Bên cạnh đó, ICSID đã tạo ra một khối lượng án lệ khá dồi dào, đi kèm là bộ sưu tập đa dạng các phân tích, phê bình của nhiều học giả và luật gia trên toàn thế giới.

Đối với Việt Nam, tha gia ICSID là dấu hiệu của việc tăng cường cam kết quốc tế của Việt Nam trong việc bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư nước ngoài và thu hút dòng vốn FDI tại Việt Nam.

3.2. Những tồn tại khi áp dụng PPP và nguyên nhân

Thứ nhất, nhà nước giữ vai trò chi "hỗ trợ" nên không phát huy thế mạnh của chính quyền.

Thứ hai, chưa có hệ thống chính sách, hành lang pháp lý, thể chế rõ ràng và có hiệu lực thực thi cao.

Thứ ba, thực lực tài chính của nhà đầu tư trong nước yếu.

Thứ tư, các nhà đầu tư nước ngoài có năng lực tài chính mạnh, chuyên môn cao nhưng rất nhạy cảm với môi trường đầu tư chưa rõ ràng nên không muốn đầu tư.

Thứ năm, trong mối quan hệ hợp tác, rủi ro chưa được chia sẻ phù hợp.

Thứ sáu, kinh tế vĩ mô không ổn định.

3.3. Kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ thể chế PPP ở Việt Nam

3.3.1. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về PPP

- Trong dài hạn, việc xây dựng một đạo luật về PPP là cần thiết nhằm luật hóa các quy định đã được áp dụng ổn định và khả thi về PPP, nhưng quan trọng hơn là đạo luật về PPP cho phép quy định những cơ chế đặc thù chỉ áp dụng cho dự án PPP, mà chưa được nêu hoặc quy định thông thường tại Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng...Luật về PPP sẽ là cơ sở bảo đảm cho quyền và lợi ích của Nhà đầu tư tư nhân được bảo đảm cao nhất, qua đó khuyến khích nhà đầu tư tham gia vào lĩnh vực yêu cầu vốn đầu tư lớn và nhiều rủi ro tiềm ẩn, chưa được chia sẻ rõ ràng.

Trong kế hoạch dài hạn, Việt Nam cần chuẩn bị dần các bước để gia nhập Công ước Washington 1965 - giải quyết tranh chấp bằng cơ

ché ICSID, một điều kiện thu hút nhà đầu tư nước ngoài tham gia sân chơi được bảo vệ bởi cơ chế minh bạch, hiệu quả.

- Trong ngắn hạn, việc xây dựng các văn bản hướng dẫn Nghị định 15/2015/NĐ-CP và/hoặc bổ sung Nghị định 15 cũng có một số vấn đề cần lưu ý:

+ Cần có quy định cụ thể hơn về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện, quản lý, giám sát... dự án PPP. Đồng thời phải có các chế tài xử lý cho những trường hợp không làm hết trách nhiệm và/hoặc vi phạm các quy định trong quá trình thực hiện.

+ Cần có quy định điều chỉnh về những rủi ro chính trị trong PPP, thể hiện cao hơn sự đảm bảo của Chính phủ để các nhà đầu tư có thể hoàn toàn yên tâm. Về những rủi ro phát sinh từ trách nhiệm hoặc thuộc thẩm quyền kiểm soát của nhà nước, nhà nước chỉ xem xét trong một số trường hợp cụ thể, trên cơ sở dự án mà không đề cập đến những yếu tố chính trị ảnh hưởng đến việc thực hiện dự án (đình công, biểu tình, bạo loạn...). Rõ ràng những trường hợp phát sinh vì lý do chính trị hoàn toàn nằm ngoài tầm kiểm soát của Nhà đầu tư và có thể dẫn đến những hệ quả nghiêm trọng gây tổn thất cho Nhà đầu tư...

3.3.2. Tăng cường năng lực của cơ quan Nhà nước về PPP

- Việc quy định trách nhiệm quản lý, phối hợp của các Bộ, ngành về đầu tư theo hình thức PPP đã được quy định riêng tại Chương X "Trách nhiệm quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư", tuy nhiên cần có một cơ quan liên ngành chuyên trách có sự tham gia của từng bộ, ngành chuyên môn có liên quan để thực hiện vai trò điều phối, tham mưu về cơ chế chính sách cũng như kiến nghị các giải pháp có tính hiệu quả.

- Cần có đề án bồi dưỡng nhận thức, kiến thức về PPP cũng như hiểu biết về pháp luật và năng lực triển khai dự án, góp phần nâng cao trình độ cho các cán bộ quản lý đảm bảo nhận thức đúng về loại hình đầu tư này để phát huy các lợi thế của nó.

- Thành lập Ủy ban Giám sát các dự án PPP để đảm bảo các dự án được thực hiện theo đúng chuẩn của mô hình này, tránh những lãng phí, tiêu cực rất dễ xảy ra. Ngoài ra, công tác tổ chức các bộ máy vận hành, bảo dưỡng dự án cần gọn nhẹ, hệ thống, khoa học, tránh tình trạng vừa thừa vừa thiếu.

- Về căn cứ khoa học để quyết định phương án đầu tư, phương án chia sẻ lợi ích/rủi ro, cần có quy định bắt buộc nghiên cứu chuyên sâu, phân tích, dự báo, lượng hóa các tác động đến việc thực hiện dự án PPP, trên cơ sở đó quyết định cơ chế chia sẻ lợi ích/rủi ro, cơ chế xác định giá/phí dịch vụ, phương án quản lý, cơ chế giám sát và cơ chế ưu đãi phù hợp cho từng trường hợp để vừa bảo đảm yêu cầu của Nhà nước vừa bảo đảm lợi ích hợp pháp của Nhà đầu tư.

3.3.3. Bảo đảm các điều kiện cần thiết để dự án PPP được thực hiện

- Cùng việc xây dựng đạo luật về PPP, các đạo luật liên quan khác cũng cần được xem xét, sửa đổi, bổ sung vào thời điểm thích hợp, nhằm tạo sự đồng bộ và nhất quán trong hành lang pháp lý;

- Bảo đảm điều kiện về ngân sách cho việc chuẩn bị và triển khai dự án PPP đúng cam kết và đúng tiến độ, đặc biệt là phần tham gia của Nhà nước, chi phí đền bù giải phóng mặt bằng...

- Ngoài ra, các nội dung liên quan khác theo đặc thù của từng dự án cũng cần được quan tâm, đảm bảo tính khách quan và công bằng trong thu hút đầu tư theo hình thức PPP.

KẾT LUẬN

Có thể kết luận ngắn gọn rằng, PPP (Public - Private Partner) là mô hình hợp tác 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. 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 tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công

cộng chất lượng cao, nó 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 lợi ích cho người dân.

Luận văn này đã nghiên cứu và học tập những kinh nghiệm về PPP của các nước trên thế giới, so sánh hình thức đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư của các nước (đặc biệt các nước đang phát triển) và Việt Nam đã cho thấy sự cần thiết phải tăng khả năng huy động vốn từ khu vực tư nhân theo hình thức PPP để phát triển bền vững hệ thống cơ sở hạ tầng ở Việt Nam.

Hiện nay các dự án áp dụng mô hình PPP chưa triển khai được hoặc triển khai còn lúng túng, gặp nhiều vướng mắc chủ yếu là do cả hai khu vực nhà nước và tư nhân chưa thực sự thấu hiểu mục tiêu của nhau. Sự tương tác giữa hai bên còn rất lỏng lẻo. Nhà nước điều khiển chương trình PPP một cách cảm tính thay vì tìm cách thấu hiểu kỳ vọng của khu vực tư nhân để có những hành động chính xác. Bên cạnh đó, Nhà nước còn làm quá nhiều việc thay thị trường, chen lấn và choán chỗ tư nhân. Điều quan trọng là nhà nước chưa thực sự từ bỏ, còn bao thầu quá lớn trong dịch vụ công, chưa tách biệt giữa quản lý nhà nước và tổ chức cung cấp các hàng hóa công cho xã hội. Còn khu vực tư nhân thay vì chủ động chứng minh khả năng đáp ứng mục tiêu của nhà nước, lại quyết định từ bỏ, tìm kiếm cơ hội phù hợp hơn.

"Cũ người mới ta", tuy PPP rất phổ biến trên thế giới nhưng còn quá mới tại Việt Nam và tiềm ẩn nhiều thách thức. Để áp dụng hình thức này cần tiến hành các phân tích cụ thể và thực hiện các dự án thí điểm để có những điều chỉnh thích hợp. Đặc biệt vấn đề tư nhân hóa cần xem xét cận thận tùy theo mức độ trưởng thành của nền kinh tế cũng như các cam kết bền vững của Chính phủ thông qua các cơ chế quản lý. Ngoài ra, vấn đề quản lý và sử dụng nguồn vốn hiệu quả cần được chú trọng. Nguồn vốn vay ODA cần phải tiến hành các biện pháp giám sát chặt chẽ quá trình thu hút và sử dụng vốn để đảm bảo việc thực hiện được minh bạch.

Tiềm năng đầu tư theo hình thức PPP trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam rất lớn, nhưng khái niệm này còn quá mới nên cần có

thời gian để hoàn thiện môi trường đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi cho PPP "cắt cánh". Tuy nhiên, thành công của nó phụ thuộc rất lớn vào hành động của Chính phủ. Đây là loại hình đầu tư thâm dụng vốn và thời gian thu hồi vốn dài. Nếu Chính phủ không có cơ chế ưu đãi cụ thể đủ hấp dẫn sẽ không thể thu hút được các nhà đầu tư. Do vậy, thách thức lớn nhất hiện nay là làm thế nào để tạo ra sự phù hợp và hiệu quả trong áp dụng hình thức PPP, để thấu hiểu nhu cầu của các bên liên quan, và nhất là phải tìm ra một giải pháp "win-win" cho cả Chính phủ, khu vực tư nhân lẫn cộng đồng.

Qua quá trình tìm hiểu và phân tích, học viên mạnh dạn đưa ra một số kiến nghị đóng góp vào việc hoàn thiện khuôn khổ thể chế nhằm áp dụng có hiệu quả hơn các dự án triển khai theo mô hình PPP tại Việt Nam.

Để có được kết quả trên, một lần nữa học viên xin gửi lời cảm ơn chân thành đến giáo viên hướng dẫn LS. Hoàng Ngọc Giao đã hướng dẫn và giúp đỡ học viên trong quá trình thu thập, tìm hiểu, phân tích và xử lý thông tin, học viên xin gửi lời cảm ơn đến những người thân yêu trong gia đình đã tạo điều kiện để học viên có thể hoàn thành được đề tài và mục tiêu đặt ra.

Mặc dù học viên đã cố gắng nỗ lực trong việc tìm tài liệu, nghiên cứu để làm sáng rõ vấn đề và đưa ra những giải pháp, kiến nghị thiết thực, có giá trị song do điều kiện còn hạn chế, luận văn không tránh khỏi những thiếu sót, học viên rất mong nhận được những ý kiến đóng góp quý báu để có được những chỉnh sửa và nghiên cứu sâu sắc, hoàn thiện hơn.