



FULBRIGHT  
UNIVERSITY  
VIETNAM

FULBRIGHT SCHOOL OF  
PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT

# Quản lý công

Bài 13

**Hợp đồng giữa chính phủ và Khu vực tư**



# Bài 13

---

- Vai trò giảm dần của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng
- Sự nổi lên của Khu vực tư
- Hợp đồng và hợp tác công tư



# Câu hỏi

- Đây là những trách nhiệm của chính quyền quốc gia trong việc cung cấp dịch vụ công và xây dựng cơ sở hạ tầng?
- Tại sao hợp tác công tư (3P hay PPP) trở nên phổ biến trong việc cung cấp dịch vụ công?





# Thuê ngoài

- PPP và thuê ngoài thường được sử dụng như nhau (cụ thể ở Mỹ)
- Thuê ngoài thường đồng hành với việc tiết kiệm tiền thông qua quy trình đấu thầu cạnh tranh
- Là công cụ trong cải cách Khu vực công (đạt giá trị tốt hơn cho người đóng thuế)
- Nhưng PPP có ý nghĩa nhiều hơn là tạo ra một tài sản hay dịch vụ (không phải là cân nhắc chính)



# Hợp tác công tư là gì

- Hợp tác công tư là **nỗ lực hợp tác để cung cấp cơ sở hạ tầng hay dịch vụ**, dựa trên **chuyên môn của mỗi bên** khi đáp ứng tốt nhất nhu cầu công đã được xác định rõ, thông qua sự phân bổ nguồn lực, rủi ro và phần thưởng một cách phù hợp nhất.
- Ý tưởng chính: làm thế nào để tận dụng chuyên môn và nguồn lực tư để đáp ứng nhu cầu công hay các mục tiêu chính trị.
- Không có hình thức chuẩn: đa dạng
- Từ khóa: liên doanh hợp tác, chuyên môn, phân bổ



- “PPP có thể xem là một trong những thành tố tái sắp xếp Khu vực công với nền văn hóa **chú trọng vào khách hàng hay công dân, chịu trách nhiệm về kết quả, điều nghiên nhiều cơ chế cung cấp dịch vụ khác nhau, và cạnh tranh** giữa các tổ chức công và tư để hợp đồng cung cấp dịch vụ, nhất quán với **nguyên tắc thu hồi chi phí và đạt giá trị đồng tiền bỏ ra.**
- Chính phủ → là bên tạo điều kiện điều phối việc cung cấp và hành động thông qua và do bên khác thực hiện



# Tại sao là PPP?

- Từ kiểm soát thành đối tác (khái niệm quan trọng, xu hướng quản lý công mới)
- **Động cơ nội tại:** a. thâm hụt ngân sách/ b. cắt giảm qui mô và dịch vụ công/ c. ý tưởng mới về dịch vụ công
- **Áp lực bên ngoài:**
  - công nghệ thông tin làm suy yếu quyền lực của chính phủ lên cá nhân
  - Cần phải phát triển năng lực của khu vực tư nhân trước sự cạnh tranh toàn cầu



- Thay đổi giá trị: liên quan đến vai trò chuyển dịch của chính phủ
- Thuật từ đối tác chuyển tải cảm nhận về một chính phủ linh hoạt, hợp tác, tham vấn, chủ động, hiệu quả và định hướng dịch vụ.
- Đánh giá công cụ chính sách
  - Đạt kết quả
  - Khả thi về chính trị và quản lý
  - Hiệu quả
  - Công bằng





# Ma trận PPP

Tham số	Thành phần
Mục tiêu?	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Mục tiêu:</b> từ tạo công ăn việc làm đến tái phân phối công ăn việc làm</li><li>• <b>Phạm vi hoạt động:</b> từ chương trình đơn lẻ đến dài hạn</li><li>• <b>Mức độ:</b> từ hợp tác định hướng chiến lược một lần</li></ul>
Ai tham gia?	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Các bên tham gia:</b> từ công đến tư</li><li>• <b>Cấu trúc:</b> từ hợp đồng ràng buộc pháp lý đến thỏa thuận chung</li><li>• <b>Qui trình vận động:</b> trên xuống - dưới lên</li><li>• <b>Quan hệ quyền lực:</b> từ không bình đẳng đến cân bằng</li></ul>



# PPP là ý tưởng mới?

- **Sự tham gia của Khu vực tư vào cung cấp dịch vụ công là không mới – ví dụ, Khu vực tư thường xuyên cung cấp:**
  - Nhu yếu phẩm (văn phòng phẩm, giấy vệ sinh...)
  - Thiết bị (máy tính, y tế...)
  - Dịch vụ xây dựng
  - Dịch vụ tư vấn...
- **Phạm vi tham gia của Khu vực tư ngày càng gia tăng là xu hướng mới!**
  - Cung cấp tài chính
  - Cung cấp dịch vụ vận hành
  - Sở hữu tài sản

# Các ứng dụng tiêu biểu



- Giao thông (đường bộ, đường sắt, cảng, sân bay)
- Công trình kết nối cố định (cầu, đường hầm)
- Nguồn nước (nhà máy lọc nước, thủy lợi..)
- Du lịch (phát triển cơ sở)
- Y tế (bệnh viện và dịch vụ y tế chuyên môn)
- Tiện ích công trình chuyên biệt (tòa án, bảo tàng, thư viện)
- Cơ sở giáo dục (trường học...)
- Dịch vụ giáo dỡng (nhà tù..)
- Nghệ thuật, thể thao, và cơ sở giải trí

# Phạm vi mô hình kinh doanh của chính phủ



- Chuyển dịch sang hướng các đơn vị doanh nghiệp hóa được quản lý tách biệt
- Xu hướng cạnh tranh nhiều hơn
- Sử dụng nhiều hơn thông lệ quản lý của Khu vực tư trong Khu vực công
- Chú trọng vào hiệu quả sử dụng nguồn lực, và tích cực tìm kiếm chọn lựa mới
- Kiểm soát trao tay nhiều hơn cho các nhà quản lý hàng đầu, không phải giới quan chức
- Kết quả hoạt động cụ thể và đo lường được

# Thảo luận



- Hai ví dụ: 1. đường sắt cao tốc và 2. khu nhà quân đội
- Thảo luận: ngân sách chính phủ và công nghệ là hạn chế. Loại hình PPP nào là tốt nhất?
- Làm thế nào đảm bảo đối tác tư nhân có được lợi nhuận ở mức độ nhất định? (khoán trọn gói)
- Có nguy cơ/rủi ro nào?

- Nhà nước cung cấp hàng hóa tập thể
- Hợp đồng cung cấp dịch vụ
- Thuê ngoài/hợp đồng bên ngoài
- Thiết kế và xây dựng (D&C)
- Bán và thuê lại
- Vận hành bảo dưỡng (O&M)
- Vận hành bảo dưỡng và quản lý (OM&M)
- Xây dựng, chuyển giao và vận hành (BTO)
- Xây dựng, vận hành và chuyển giao (BOT)
- Xây dựng, thuê và chuyển giao (BLT)
- Xây dựng, thuê, chuyển giao và bảo dưỡng (BLTM)
- Xây dựng, sở hữu, vận hành, phá bỏ (BOOR)
- Xây dựng, sở hữu, vận hành, chuyển giao (BOOT)
- Thuê, cải tạo, vận hành, chuyển giao (LROT)
- *Thiết kế, xây dựng, tài trợ, vận hành (DBFO)*
- Thiết kế, xây dựng, tài trợ, vận hành, quản lý (DBFOM)
- Sản xuất, sở hữu, vận hành (BOO)
- Nhượng quyền thương hiệu
- Nhượng quyền khai thác
- Liên doanh
- Tư nhân hóa toàn bộ

Thị trường  
chính phủ là  
một hệ liên  
tục



# Nhượng quyền khai thác

- Chính phủ xác định và cấp quyền cụ thể cho một thể nhân (công ty tư nhân) xây dựng và vận hành công trình tiện ích trong một thời gian cố định để cung cấp dịch vụ.
- Bên được nhượng quyền trả quyền phí cho chính phủ
- Thanh toán của chính phủ: có thể cần thiết để dự án khả thi thương mại và giảm mức rủi ro (các nước đang phát triển hoặc thị trường PPP chưa kiểm chứng)
- Thời gian nhượng quyền từ 5-50 năm



# Loại A: Build-Transfer-Operate

- Bên được nhượng quyền đầu tư và vận hành cơ sở trong một thời gian cố định (BOT)
- Quyền sở hữu hạ tầng sẽ được chuyển giao cho nhà nước sau khi hoàn tất
- Bên được nhượng quyền thu lợi từ đầu tư (ROI)
- Rủi ro: cao hay thấp?
- Quan trọng: tính khả thi thương mại (nghiên cứu khả thi)\*\*
- **Giao thông: đường bộ, đường sắt, cảng biển**





# Loại B: Build-Transfer-Lease

- Quyền sở hữu cơ sở hạ tầng được chuyển cho chính phủ khi hoàn thành xây dựng
- Bên được nhượng quyền được cấp quyền vận hành và nhận **thanh toán từ chính phủ** (tiền thuê cộng chi phí vận hành) dựa vào kết quả vận hành.
- Sử dụng khi bên được nhượng quyền khó thu hồi chi phí đầu tư bằng phí sử dụng
- **Trường học, cơ sở tiện ích, môi trường, nhà ở quân đội...**

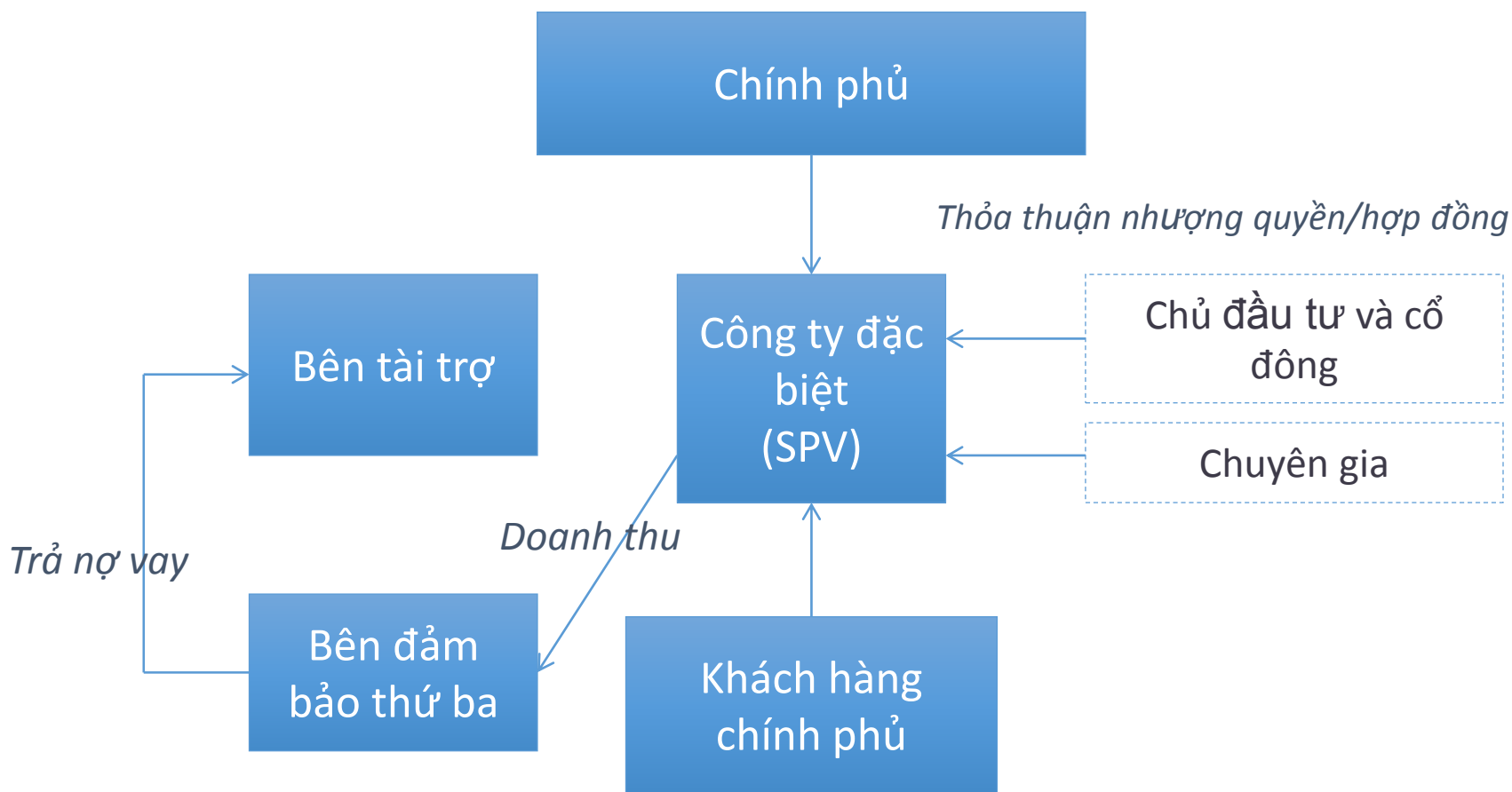
# Loại C: Design-Build-Finance-Operate



- Được cho là mô hình phổ biến nhất
- Bên được nhượng quyền tự đảm bảo tài chính cho dự án, xây dựng, bảo trì và vận hành cơ sở đáp ứng yêu cầu của chính phủ
- Họ sẽ được trả tiền dựa theo dịch vụ cung cấp, theo tiêu chuẩn cụ thể cho đến hết thời hạn hợp đồng
- Không có chuyển giao sở hữu
- Phát triển cơ sở hạ tầng như đường thu phí



# Cấu trúc PPP tiêu biểu





# PPP và tư nhân hóa

- Vấn đề là liệu PPP có khác với tư nhân hóa, và khác như thế nào (thường được sử dụng như nhau)
- Quản lý thông qua hợp đồng (tư nhân hóa – việc quản lý không xuất phát từ một số cơ quan quản lý theo luật định)
- Sự tham gia của chính phủ: kết quả là bắt buộc, giá trả cho dịch vụ cùng với quyền và nghĩa vụ chung của các bên.
- **Tình huống SingTel** – nhà nước tham gia trong giai đoạn đầu, nhưng từng bước tư nhân hóa, nhưng ST rất khác với các trường hợp khác.

# “Thiên hướng lạc quan”



- Cam kết chính trị cho một dự án quá sớm lúc ban đầu (trước khi có thẩm định đầy đủ)
- Không thể thu thập dữ liệu tốt như lưu lượng giao thông thực tế, mật độ sử dụng xe buýt hay tàu...
- Đánh giá quá cao các yếu tố bên ngoài như tăng trưởng dân số, thu nhập, hoạt động kinh tế hay sở hữu ô tô
- Sai sót trong dự báo dẫn đến sai sót thông số trong mô hình
- Tính lạc quan thẩm định có hệ thống: ước tính cao lợi ích/giảm thấp chi phí



# Chính trị luôn tồn tại

- Nhiều báo cáo về PPP ở các nước thường chỉ ra cùng một vấn đề: “cam kết quá mức cần thiết của giới chính trị ở giai đoạn đầu”
- Vòng đời chính trị ngắn
- Hành vi trục lợi
- Bên ủng hộ dự án thường cho rằng cần có một chút ảo tưởng và mập mờ nhất định để khởi công dự án trước, và họ được giới chuyên môn và chính trị gia hỗ trợ trong việc tiếp cận vốn ngân sách.



# PPP có phải là câu trả lời

- Báo cáo của Mott McDonald (2002) – 11 trong số 50 dự án được đánh giá, kết quả đầy bất ngờ.
- Bình quân, PPP (hay sáng kiến tài trợ tư nhân) thường vượt tiến độ (so với 17% chậm tiến độ theo các phương pháp thông thường), mức chi tiêu vốn bình quân đội giá 1% đối với các dự án PPP.

	Dự án PFI (2002)	Do chính phủ thực hiện (1999)
% đúng tiến độ	76%	30%
% đúng ngân sách	78%	27%

UK National Audit Office (2003)



# Lợi ích của PPP

- Cách tiếp cận dài hạn, dựa vào thị trường đối với việc xây dựng tài sản công và cung cấp dịch vụ được thiết kế để:
  - Phân bổ rủi ro
  - Tăng tiết kiệm chi phí
  - Nâng cao chất lượng dịch vụ
  - Tạo lợi nhuận hợp lý
  - Giải phóng ngân sách nhà nước cho mục đích khác



# Động cơ



Khu vực công	Khu vực tư
Hiệu quả	Cơ hội thị trường mới
Kiến thức và kỹ năng Khu vực tư	Giảm bất trắc dài hạn
Tạo giá trị gia tăng và giải pháp sáng tạo	Nhà nước tham gia phần dự án không có lợi nhuận



# Q&A



## CONTACT

### **Fulbright School of Public Policy and Management**

232/6 Vo Thi Sau, District 3, HCMC

T: (028) 3932 5103

F: (08) 3932 5104

E-mail: [info.fsppm@fuv.edu.vn](mailto:info.fsppm@fuv.edu.vn)

Web: [www.fsppm.fuv.edu.vn/](http://www.fsppm.fuv.edu.vn/)