

Hợp tác công - tư, chiếc đũa thần?

Huỳnh Thế Du

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Gần đây, mô hình PPP hay hợp tác công - tư thường được nhắc đến như là một cách thức mới và hiệu quả giúp giải quyết vấn đề quá tải cơ sở hạ tầng (CSHT) - một trong những nút thắt cơ bản của nền kinh tế Việt Nam.

Trên thực tế, mô hình này đã có mặt ở Việt Nam từ đầu thập niên 1990 và nó chỉ là một trong những cách chứ không phải là chiếc đũa thần để giải quyết vấn đề thiếu hụt CSHT.

PPP là gì?

PPP là viết tắt của cụm từ tiếng Anh Public - Private - Partnership và dịch sang tiếng Việt là hợp tác công - tư. Theo Yescombe, tác giả cuốn *Public - Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (tạm dịch là *Hợp tác công - tư: các nguyên lý chính sách và tài trợ*), xuất bản năm 2007, thuật ngữ hợp tác công - tư bắt nguồn từ Hoa Kỳ với các chương trình giáo dục được cả khu vực công và khu vực tư cùng tài trợ trong thập niên 1950.

Sau đó, nó được sử dụng rộng rãi để nói đến các liên doanh giữa các chính quyền thành phố và các nhà đầu tư tư nhân trong việc cải tạo các công trình đô thị ở Hoa Kỳ trong thập niên 1960. Kể từ thập niên 1980, thuật ngữ hợp tác công - tư dần phổ biến ở nhiều nước và được hiểu là sự hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để cùng xây dựng CSHT hay cung cấp các dịch vụ công cộng. Trên thực tế, mô hình này đã xuất hiện ở Pháp và Anh từ thế kỷ 18 và 19.

Ở Việt Nam, thuật ngữ PPP hay được dùng, nhưng trong tiếng Anh, có ít nhất sáu thuật ngữ tương tự là (1) Private Participation in Infrastructure (PPI), sự tham gia của tư nhân trong cơ sở hạ tầng; (2) Private-Sector Participation (PSP), sự tham gia của khu vực tư; (3) P3, viết tắt của PPP; (4) P-P Partnership, được viết tách ra để phân biệt với viết tắt của thuật ngữ ngang bằng sức mua (PPP - purchasing power parity); (5) Privately-Financed Projects, các dự án được tài trợ bởi tư nhân; và (6) Private Finance Initiative (PFI), sáng kiến tài trợ tư nhân.

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 CSHT hay cung cấp một dịch vụ công nào đó.

Các hình thức hợp tác công - tư

Giữa hai thái cực nhà nước hay tư nhân đứng ra làm toàn bộ, các hình thức còn lại, dù ít hay nhiều đều có sự tham gia của cả hai khu vực. Có năm hình thức hợp tác công - tư phổ biến trên thế giới:

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

Thứ hai, hơi khác với nhượng quyền khai thác, ở mô hình thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành (Design- Build - Finance - Operate hay DBFO), 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 (Build - Operate - Transfer hay BOT) là mô hình mà ở đó 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. Mô hình này khá phổ biến ở Việt Nam. Thứ tư, khác biệt một chút với mô hình BOT, trong mô hình xây dựng - chuyển giao - vận hành (BTO), quyền sở hữu CSHT 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.

Cuối cùng là phương thức xây dựng - sở hữu - vận hành (Build - Own - Operate hay BOO). Ở mô hình này, công ty thực hiện dự án sẽ đứng ra xây dựng công trình, sở hữu và vận hành nó. Mô hình BOO rất phổ biến đối với các nhà máy điện cả ở Việt Nam và trên thế giới.

Trong hầu hết các dự án CSHT công cộng (trừ mô hình BOO), việc sở hữu tư nhân chỉ có tính chất tượng trưng. Ví dụ, một cây cầu thuộc sở hữu của doanh nghiệp BOT, nhưng khi không có người sử dụng thì doanh nghiệp BOT hầu như không thể làm gì đó đối với cây cầu. Thêm vào đó, trong nhiều trường hợp rất khó xác định dự án được thực hiện theo cách thức nào, nhất là cách 2, 3 và 4.

Nguồn thu để trang trải các khoản chi phí đầu tư và vận hành chủ yếu từ: (1) thu phí người sử dụng đối với những dự án có thể thu phí như giao thông chẳng hạn và/hoặc (2) nhà nước trả cho các công ty vận hành khi thuê họ thực hiện một số loại hình dịch vụ không có nguồn thu như quản lý nhà tù hay vệ sinh các bệnh viện chẳng hạn hay các dự án có nguồn thu không đủ bù đắp chi phí. Đối với các dự án có thu phí người sử dụng thì nhà nước là người quyết định mức giá.

Công ty dự án

Việc đầu tư các CSHT công thường đòi hỏi một nguồn vốn rất lớn nên ít doanh nghiệp đủ tiền để đầu tư toàn bộ. Hơn thế, nếu rủi ro xảy ra mà không thu hồi nợ được sẽ làm cả doanh nghiệp phá sản. Do vậy, để giảm thiểu rủi ro, các dự án CSHT lớn thường được đầu tư theo phương thức tài trợ dự án. Theo mô hình này, một công ty dự án sẽ được thành lập và các nhà đầu tư (chủ sở hữu công ty) chỉ bỏ ra một phần vốn rất nhỏ, phần còn lại chủ yếu là vay nợ. Ví dụ, một dự án có vốn đầu tư 1 tỉ đô la, nhưng vốn chủ sở hữu chỉ 50 triệu đô la là điều bình thường.

Các công ty dự án đa phần thuộc sở hữu tư nhân, nhưng trong một số trường hợp chúng được thành lập theo mô hình liên doanh với nhà nước. Ngoài ra, có một mô hình đặc biệt là hợp tác

công - công (public - public partnership). Theo mô hình này, đối tượng đứng ra thành lập công ty dự án là các doanh nghiệp hay cơ quan nhà nước. Dự án BOT cầu đường Bình Triệu II do Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 5 làm chủ đầu tư trước đây là một dự án dạng này.

Ưu và nhược điểm của mô hình PPP

Theo phân tích của Ngân hàng Phát triển châu Á trong quyển Public-Private Partnership Handbook (tạm dịch là Sổ tay hướng dẫn mô hình hợp tác công - tư), xuất bản năm 2008, ba động cơ để áp dụng mô hình PPP là thu hút vốn đầu tư tư nhân, gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực có sẵn, và tạo ra động cơ cũng như nâng cao trách nhiệm giải trình.

Nhìn từ góc độ nhà nước, ưu điểm lớn nhất của hợp tác công - tư là giảm được gánh nặng cũng như rủi ro đối với ngân sách. Ví dụ, đối với một dự án BOT, các nhà đầu tư tư nhân phải chịu hoàn toàn gánh nặng tài chính cũng như rủi ro về vận hành.

Hơn thế, mô hình PPP giúp giải quyết được vấn đề kém hiệu quả. Vì mục tiêu lợi nhuận nên các nhà đầu tư tư nhân phải tìm cách để dự án được vận hành hiệu quả hơn. Thêm vào đó, với việc tham gia của khu vực tư nhân, sự sáng tạo, trách nhiệm giải trình cũng như sự minh bạch có khả năng sẽ được cải thiện.

Tuy nhiên, nhược điểm lớn nhất của mô hình PPP là chi phí lớn hơn do các nhà đầu tư tư nhân yêu cầu một suất sinh lợi cao hơn. Trong nhiều trường hợp việc thiết kế cơ chế tài chính và cơ chế phân chia trách nhiệm, xác định mức thu phí hay phần trợ cấp của nhà nước là vô cùng phức tạp. Hơn thế, mâu thuẫn giữa lợi ích chung và lợi ích cá nhân cũng là một vấn đề. Vì một mục tiêu nào đó (ví dụ muốn có một khu đất hay dự án khác) mà nhà đầu tư tư nhân vẽ ra những dự án mà sau khi xây dựng rất ít, thậm chí không có người sử dụng là điều hoàn toàn có thể xảy ra.

PPP ở Việt Nam

Với mô tả ở trên, mô hình PPP trên thực tế đã có mặt ở Việt Nam từ đầu thập niên 1990. Ví dụ, dự án đô thị mới Phú Mỹ Hưng được thực hiện theo cách kết hợp giữa BOT và đổi đất lấy hạ tầng. Đây có thể xem là dự án theo mô hình hợp tác công - tư cũng như đổi đất lấy hạ tầng thành công nhất Việt Nam. Nếu so sánh với nhiều khu đất cũng như tài nguyên khác được giao cho các nhà đầu tư tư nhân mà Nhà nước gần như không thu được gì, thì ở dự án này, Nhà nước đã thu được: khoảng 60% lợi ích tài chính từ dự án, một con đường hiện đại và một mô hình đô thị kiểu mẫu.

Ngoài ra, có thể kể đến nhiều dự án hợp tác công - tư khác đã và đang được triển khai từ thập niên 1990 đến nay như: BOT cầu Cỏ May, BOT cầu Phú Mỹ, điện Phú Mỹ, và rất nhiều nhà máy điện nhỏ và vừa khác đang được thực hiện theo phương thức BOO.

Tóm lại, PPP hay hợp tác công - tư không phải là mô hình mới ở Việt Nam. Mô hình này có thể góp phần vào việc xây dựng các CSHT hay cung cấp dịch vụ công cộng, nhưng không nên kỳ vọng nó sẽ là chiếc đũa thần để giải quyết nút thắt CSHT ở Việt Nam. Thực ra, một trong những nguyên nhân gây ra thiếu hụt và quá tải CSHT ở Việt Nam là do không ít công trình đã được xây dựng hoặc là không hiệu quả (rất ít người sử dụng), hoặc là quá đắt, hoặc là cả hai (Xem thêm bài Cắt giảm đầu tư công: Loại bỏ những khoản chi phí lý trên TBKTSG số ra ngày 11-12-2010).

Để giải quyết nút thắt CSHT, việc cần làm hơn cả là lựa chọn đúng dự án cần thiết và loại trừ những chi phí phi lý. Để làm được điều này, một quy trình thẩm định dự án khoa học dựa trên những tiêu chí rõ ràng cộng với các thủ tục đấu thầu công khai và minh bạch là việc cần làm ngay.

Mô hình PPP: Kinh nghiệm quốc tế

Huỳnh Thế Du

Như đã trình bày trong bài Hợp tác công - tư đăng trên TBKTSG số ngày 13/01/2011, Mô hình PPP có thể góp phần vào việc xây dựng các CSHT hay cung cấp dịch vụ công cộng, nhưng không nên kỳ vọng nó sẽ là chiếc chìa khóa để giải quyết nút thắt CSHT ở Việt Nam. Điều này thể hiện rất rõ khi xem qua kinh nghiệm cũng như số liệu thống kê quốc tế.

Các nước phát triển

Mô hình PPP đã được áp dụng trong việc xây dựng các kênh đào ở Pháp vào thế kỷ 18, các cây cầu ở London vào thế kỷ 19 hay cây cầu Brooklyn nổi tiếng ở New York cũng vào thế kỷ 19. Tuy nhiên, mô hình này chỉ thực sự bắt đầu phổ biến trên thế giới từ đầu thập niên 1980 và nó đã đóng một vai trò nhất định trong việc phát triển CSHT ở các nước phát triển.

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. Tuy nhiên, theo thống kê của Yescombe, trong gần 20 năm (1987-2005), chỉ có 725 dự án đầu tư mới với mức đầu tư trên 100 triệu bảng được thực hiện theo mô hình PPP. Tổng giá trị của các dự án này chỉ là 47,5 tỷ bảng Anh (khoảng 70 tỷ đô-la). Đây là một mức hết sức khiêm tốn của một quốc gia có GDP lên đến hàng nghìn tỷ đô-la.

Ở các nước khác như Hoa Kỳ, Úc, Pháp, Hàn Quốc ..., mô hình PPP cũng được sử dụng trong nhiều dự án xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công cộng. Tuy nhiên, không ở nước nào mô hình này có vai trò nổi bật so với các hình thức xây dựng cơ sở hạ tầng khác. Trong giai đoạn 3 năm từ 2003-2005, tổng giá trị các dự án đầu tư theo phương thức PPP của các nước G7 chưa đến 100 tỷ đô-la.

Các nước đang phát triển

Ở các nước đang phát triển, mô hình PPP bắt đầu phổ biến từ đầu thập niên 1990, nhất là ở khu vực Mỹ La Tinh. 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 phương thức PPP ở các nước đang phát triển với tổng vốn cam kết đầu tư 1.515 tỷ đô-la. Con số này bao gồm cả việc tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước.

Tổng mức đầu tư nêu trên chỉ tương đương với 1% GDP của các nước đang phát triển trong hai thập kỷ qua. Với mức đầu tư cho CSHT vào khoảng 5-6% GDP thì đầu tư theo phương thức PPP chỉ chiếm khoảng 20%. Đây là một con số khá khiêm tốn.

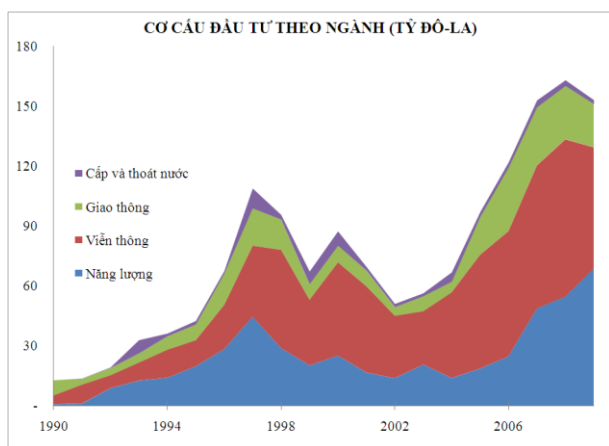
Về xu hướng đầu tư, trong 20 năm qua có hai làn sóng chính (hình 1). Làn sóng thứ nhất xảy ra vào giữa thập niên 1990 mà đỉnh điểm là năm 1997 với số vốn cam kết lên đến 109 tỷ đô-la. Đây là giai đoạn mà tiến trình tư nhân hóa xảy ra mạnh mẽ ở các nước Mỹ La Tinh. Tuy nhiên, kỳ vọng về vai trò của khu vực tư nhân trong việc giải quyết vấn đề CSHT và cung cấp các dịch vụ công giảm xuống nhanh chóng do những khó khăn trực tiếp đã xảy ra.

Theo phân tích của Giáo sư Gomez-Ibanez, một trong những học giả hàng đầu về CSHT, tiến trình tư nhân hóa việc cung cấp cơ sở hạ tầng đã đi quá xa. Thực ra, kết quả của việc khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào việc cung cấp các dịch vụ công hay cơ sở hạ tầng đã không như mong đợi. Sau việc triển khai rầm rộ các dự án vào giữa thập niên 1990, vào đầu những năm 2000, khiếm khuyết đã bộc lộ. Nguồn thu không đủ bù đắp cho các khoản chi phí và suất sinh lợi theo yêu cầu. Kết quả là chất lượng dịch vụ thậm chí còn thấp hơn trước khi nó được chuyển giao cho khu vực tư nhân và trong nhiều trường hợp nhà nước phải quốc hữu hóa và tự cung cấp các dịch vụ hay cơ sở hạ tầng công.

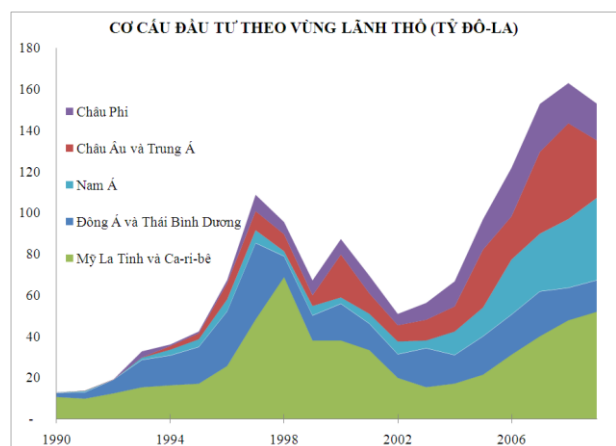
Làn sóng thứ hai là trong những năm gần đây khi mà mô hình PPP trở nên phổ biến hơn ở các nước nam Á, châu Âu, trung Á và châu Phi. Đỉnh điểm là năm 2008 với tổng vốn cam kết lên đến 163 tỷ đô-la.

Xét về vùng lãnh thổ, mô hình PPP phổ biến nhất ở các nước Mỹ La Tinh trong 20 năm qua. Ở thời kỳ đỉnh điểm của làn sóng thứ nhất, khu vực này chiếm đến 80% lượng vốn cam kết. Hiện nay, các nước này vẫn đang dẫn đầu thế giới. Đối với khu vực đông Á và Thái Bình Dương, mô hình này không có nhiều tiến triển (hình 2).

Hình 1



Hình 2



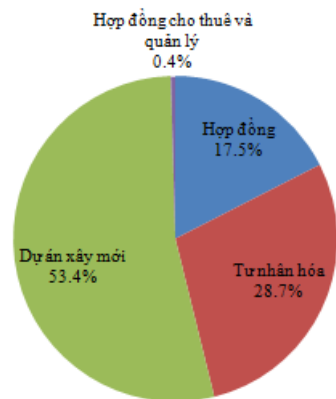
Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Xét về cơ cấu đầu tư theo lĩnh vực, năng lượng và viễn thông là hai ngành có tỷ trọng cao nhất. Tỷ phần của ngành giao thông vận tải có xu hướng tăng trong thời gian gần đây, nhưng vẫn thấp hơn khá nhiều so với hai ngành trên (hình 1).

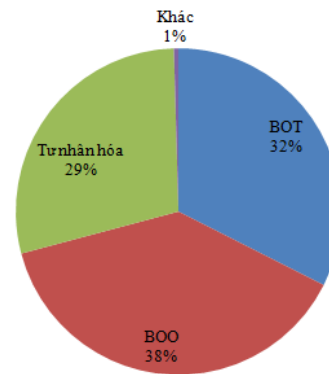
Theo phân loại của Ngân hàng Thế giới, dự án xây mới chiếm tỷ phần nhiều nhất với 53,4%. Loại hình cải tạo vận hành và chuyển giao các dự án hiện hữu mà theo đó khu vực tư nhân sẽ bỏ vốn cải tạo hay nâng cấp các dự án hay dịch vụ hiện hữu sau đó thuê lại để vận hành với một thời gian nhất định và cuối cùng là trả lại cho nhà nước chiếm một tỷ phần đáng kể với 17,5%. Mô hình chuyển nhượng quyền sở hữu (toàn bộ hay một phần) cho khu vực tư nhân chiếm 27,8%. Hợp đồng cho thuê hay quản lý chiếm một tỷ phần khá khiêm tốn chỉ là 0,4% (hình 3).

Loại trừ phần tư nhân hóa, các dự án đầu tư theo phương thức xây dựng sở hữu vận hành (BOO) chiếm hơn một nửa, phần còn lại là các dự án xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT) (hình 4). Ở các nước đang phát triển, mô hình nhượng quyền hay thuê vận hành chưa phổ biến chủ yếu do hạn chế của các cơ sở pháp lý và khả năng chế tài của các cơ quan nhà nước.

Hình 3



Hình 4



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 PP với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỷ đô-la. Cũng giống như các nước khác, mô hình BOT và BOO chiếm tỷ phần chủ yếu. Hai lĩnh vực chiếm tỷ phần lớn nhất là điện và viễn thông.

Tóm lại, thống kê quốc tế cho thấy, mô hình PPP chỉ là một trong những phương thức đầu tư CSHT và nó cũng chỉ có vai trò khiêm tốn ở nhiều nước trên thế giới. Do vậy, việc triển khai mô hình này ở Việt Nam là cần thiết. Tuy nhiên, không nên quá kỳ vọng vào nó, nhất là khi mô hình BOT và BOO đã khá quen thuộc ở Việt Nam và triển khai chúng cũng cần có những điều kiện nhất định.