

Kinh nghiệm triển khai mô hình đầu tư công – tư (PPP) trên thế giới để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

THS. PHẠM DƯƠNG PHƯƠNG THẢO

Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Nhu cầu vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông của TP.HCM ngày càng tăng trong khi nguồn vốn đầu tư của ngành giao thông chỉ đáp ứng được 20%. Do vậy, việc kêu gọi các nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách vào lĩnh vực hạ tầng giao thông là nhu cầu cấp bách từ nay đến năm 2020. Mô hình hợp tác đầu tư giữa Nhà nước và tư nhân (PPP) chính là sự lựa chọn phù hợp nhất hiện nay. Hình thức đầu tư theo mô hình hợp tác Nhà nước – tư nhân (PPP) đã được nghiên cứu và áp dụng thành công tại hơn 50 quốc gia trên thế giới, PPP không chỉ được áp dụng ở các quốc gia đã phát triển mà ở cả các nền kinh tế mới nổi.

Từ khoá: *Vốn đầu tư, hạ tầng giao thông, ngân sách, PPP.*

Đã có nhiều nghiên cứu trên thế giới về vấn đề áp dụng hình thức đầu tư này để phát triển hạ tầng giao thông, tuy nhiên do cách tiếp cận khác nhau nên đưa đến các kết luận khác nhau. Tìm hiểu, học hỏi kinh nghiệm thế giới để triển khai mô hình PPP trong bối cảnh hiện nay là hết sức cần thiết nhằm phát huy các nguồn lực một cách hợp lý cho đầu tư và phát triển cơ sở hạ tầng cho VN nói chung và cho TP.HCM nói riêng.

1. Các nhân tố tác động đến sự thành công mô hình PPP

Nhiều nhà nghiên cứu về PPP như Rockart (1982), Akintoye (2003) và Li (2005) đồng quan điểm với nhau khi cho rằng việc xác định các nhân tố tác động đến sự thành công cho mô hình PPP

là những vấn đề cơ bản cần phải có và cần được duy trì trong suốt vòng đời dự án để đảm bảo dự án được triển khai thành công và hiệu quả. Hơn thế nữa, chúng còn là nền tảng để đảm bảo thị trường PPP của một quốc gia phát triển. Với từng bối cảnh nghiên cứu cụ thể, mỗi nhà nghiên cứu đã chỉ ra tập hợp các nhân tố quyết định thành công của dự án PPP khác nhau nhưng nhìn chung có năm nhân tố mà các nhà khoa học thống nhất quan điểm với nhau rằng sẽ ảnh hưởng đáng kể đến sự thành công của PPP, cụ thể như sau:

1.1. Vai trò và trách nhiệm của Chính phủ

Chính phủ giữ vai trò rất quan trọng trong việc phát triển các dự án PPP. Để vận hành mô hình

PPP thành công, các nhà nghiên cứu đề xuất rằng chính phủ cần thực hiện một loạt các cải cách bao gồm:

- Hoàn thiện khung pháp lý đầy đủ, tạo sự thuận lợi cho nhà đầu tư (nghiên cứu của Boyfield, 1992; Stein, 1995; Qiao, 2001; Young, 2009): Một khung pháp lý đầy đủ và minh bạch là điều kiện tiên quyết cho sự thành công của PPP nhằm gia tăng niềm tin của nhà đầu tư tư nhân, đảm bảo dự án đạt hiệu quả, phân chia rủi ro phù hợp và tránh những rủi ro tiềm tàng.

- Chính sách hỗ trợ của chính phủ (nghiên cứu của Zhang et al, 1998; Gildenhuis và Knipe, 2000; Mark, 2003): Mặc dù đối với các dự án PPP, khu vực tư nhân tham gia và chịu trách

nhệm là chủ yếu nhưng Chính phủ cần tích cực tham gia suốt vòng đời dự án để đảm bảo dự án đáp ứng các mục tiêu, cụ thể là thành lập các bộ phận giám sát quá trình thực hiện dự án, xử lý các vấn đề phát sinh, quản lý chất lượng dự án.

- Ổn định môi trường kinh tế vĩ mô (nghiên cứu của Dailami và Klein, 1997; Zhang, 2005; Young, 2009): Sự hài lòng của các nhà đầu tư phụ thuộc rất lớn vào điều kiện kinh tế vĩ mô tại khu vực mà dự án được triển khai. Vì vậy Chính phủ cần tạo lập một môi trường đầu tư thuận lợi với điều kiện xã hội, pháp luật, kinh tế và tài chính ổn định.

- Phát triển thị trường tài chính (nghiên cứu của Akintoye et al, 2001b): Thị trường tài chính là nguồn cung ứng vốn cho các khu vực. Phát triển thị trường tài chính là tiền đề cho việc phát triển và ổn định kinh tế vĩ mô.

1.2. Lựa chọn đối tác tư nhân phù hợp

Theo nghiên cứu của Tiong (1996); Birnie (1999); Miller (2000); Marcus và Graeme (2004); Zhang (2005); Young (2009) thì Chính phủ cần lựa chọn các tập đoàn tư nhân có năng lực và vững mạnh. Sự thành công của dự án PPP phụ thuộc nhiều vào sự lựa chọn này. Khi tham gia dự án, tư nhân có trách nhiệm tài trợ vốn, thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo dưỡng và cung cấp dịch vụ cho đến khi kết thúc thời gian nhượng quyền. Để đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực, 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. Ngoài ra, cần sử dụng những phương pháp đánh giá khoa học và xây dựng bộ tiêu chuẩn đánh giá phù hợp với mục tiêu của chính phủ.

1.3. Nhận dạng và phân bổ rủi ro thích hợp

Nghiên cứu của Edwards (1991); Flanagan và Norman (1993); Merna và Smith (1996); Grant (1996); Zhang (2005); Nisar (2007); Young (2009) cùng đề cập đến nhân tố này. 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 tài trợ, xây dựng, kinh doanh và gánh chịu các rủi ro phát sinh từ công việc được giao. Các đối tác công và tư khi tham gia PPP cần phải xác định và hiểu rõ rất cả các rủi ro tiềm tàng liên quan đến PPP để đảm bảo rằng các rủi ro được phân chia một cách hợp lý. Rủi ro sẽ được phân chia cho bên có khả năng tài chính và kỹ thuật tốt nhất để xử lý chúng. Đặc biệt, đối với các dự án đường bộ là rủi ro cao do thâm dụng vốn, thời gian thực hiện dự án dài và nhiều bên tham gia, cần thiết phải chia sẻ rủi ro cho các đối tác tin cậy nhằm đạt được hiệu quả đầu tư. Nhìn chung, các nhà nghiên cứu đều khẳng định không có một danh sách các rủi ro cố định cho tất cả dự án. Các rủi ro của dự án PPP đường bộ thường bị ảnh hưởng bởi quy mô, đặc điểm dự án, loại hợp đồng PPP áp dụng. Ngoài ra, mức độ quan trọng của một rủi ro cụ thể cũng khác nhau giữa các dự án hoặc giữa các quốc gia, như rủi ro chính trị sẽ quan trọng hơn tại các quốc gia đang phát triển.

1.4. Tài chính cho PPP

Nghiên cứu của Schaufelberger và Wipadapisut (2003) đã cho thấy chiến lược tài chính, mà cụ thể là thiết lập cấu trúc vốn cho dự án PPP một cách hợp lý sẽ là quyết định sự thành công của mô hình này. Các nhà nghiên cứu này lập luận rằng do đặc thù rủi ro cao của các dự án đường bộ nên tài trợ từ nợ của tư nhân bị hạn chế, chính phủ cần mở rộng biên độ hỗ trợ nhằm tăng tính khả thi về tài chính của dự án. Theo đó, một cấu trúc tài trợ tiêu chuẩn cần được xây dựng cho một dự án PPP bao gồm: vốn môi, vốn chủ sở hữu và nợ. Vốn môi là phần vốn góp ban đầu của Nhà nước khi tham gia PPP nhằm giảm áp lực về vốn cho tư nhân trong giai đoạn xây dựng, đồng thời tăng tính hấp dẫn của dự án PPP. Đây là một phần trong các hỗ trợ của Chính phủ, phần vốn này Chính phủ không thu lợi nhuận giúp tư nhân mau hoàn vốn. Cấu trúc này đặc biệt phù hợp với các nước đang phát triển như VN, nhất là đối với các dự án có mức độ hấp dẫn không cao.

Ngoài ra, theo Esther (2007) và Young (2009) để tăng sức hấp dẫn cho các dự án PPP, Chính phủ cần cung cấp các hỗ trợ riêng biệt hoặc thực hiện bảo lãnh. Có nhiều hình thức hỗ trợ được sử dụng như:

- Hỗ trợ trực tiếp: như trợ cấp, góp vốn, miễn phí sử dụng đất, miễn giảm hoặc gia hạn nộp thuế, hỗ trợ chi phí vận hành,... Ví dụ, đối với dự án Westlink M7 nêu trên, đối tác tư nhân được miễn tiền sử dụng đất và Chính phủ tham gia góp 42% vốn.

- Hỗ trợ gián tiếp: cung cấp

sự trợ giúp cho tư nhân thông qua bảo lãnh khoản vay, bảo lãnh doanh thu tối thiểu (phù hợp với các dự án mà doanh thu từ thu phí không đủ bù đắp chi phí đầu tư), đảm bảo tỷ giá, bảo lãnh chống rủi ro bất khả kháng (là kéo dài thời gian nhượng quyền hoặc chính phủ bù đắp tổn thất cho đối tác tư nhân khi xảy ra rủi ro bất khả kháng), thưởng cho dự án vượt tiến độ,...

Sự hỗ trợ của Chính phủ nên ở mức phù hợp sẽ cải thiện điều kiện tài chính và tăng tính hấp dẫn của các dự án PPP (Zhang, 2005). Nếu mức hỗ trợ quá nhiều sẽ không phát huy được lợi ích khai thác nguồn vốn của tư nhân mà còn làm gia tăng mối quan ngại rằng khu vực tư nhân thu được nhiều lợi nhuận từ khu vực công. Vì thế, Chính phủ nên điều chỉnh mức độ hỗ trợ và lựa chọn hình thức hỗ trợ thích hợp tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng dự án.

1.5. Thực hiện phân tích chi phí-lợi ích

Ngoài 4 nhân tố cơ bản nêu trên, một số nhà nghiên cứu như Brodie (1995) và Hambros (1999) còn đề xuất thực hiện phân tích chi phí-lợi ích. Phân tích chi phí - lợi ích (CBA) là một quá trình tính toán có hệ thống để so sánh lợi ích và chi phí của một dự án chính sách, hoặc quyết định chính phủ. Phân tích chi phí-lợi ích (CBA) đối với các dự án đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng và giao thông vận tải đã được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng từ lâu như Anh với các dự án đường cao tốc M1 trong năm 1960, dự án tuyến Victoria của Tàu điện ngầm London. Cho đến năm 2011, CBA vẫn là nền tảng để

thẩm định các dự án giao thông vận tải ở Anh. Năm 1994, Canada khuyến khích áp dụng CBA bằng cách phát hành bộ tài liệu hướng dẫn chính thức về phân tích này. Tại Mỹ, Sở Giao thông Vận tải liên bang và tại các tiểu bang cũng thường áp dụng CBA, bằng cách sử dụng một loạt các công cụ phần mềm có sẵn bao gồm HERS, BCA.Net, StatBenCost, Cal-BC, và TREDIS. Phân tích CBA cũng được Quỹ Liên kết của liên minh châu Âu (EU Cohesion Fund) sử dụng trong việc đánh giá các dự án về môi trường và cơ sở hạ tầng từ năm 1993 đến nay. Massimo F. và S. Vignetti (2004) đã thực hiện nghiên cứu trên thực tiễn của các dự án để đánh giá rút kinh nghiệm về việc sử dụng CBA một cách hiệu quả cho EU, chỉ ra những sai lầm thường gặp và đề xuất những điều chỉnh để việc áp dụng CBA hiệu quả hơn.

1.6. Các nhân tố bất lợi cho dự án PPP

Có thể thấy, các nghiên cứu về PPP đã được thực hiện từ những thập niên 80, 90 và vẫn thu hút sự quan tâm cho đến những năm gần đây. ADB và nhiều quốc gia như Ấn Độ, Trung Quốc đã tổ chức nhiều hội thảo rút kinh nghiệm về PPP. Bên cạnh các nhân tố quyết định sự thành công, các nhà nghiên cứu cũng chỉ ra những nhân tố có thể là rào cản, gây thất bại cho việc thực hiện mô hình PPP.

Sader (2000) thu thập dữ liệu từ Ngân hàng Thế giới về 1.707 dự án PPP (trị giá 459,2 tỷ USD) trong giai đoạn từ năm 1990 đến 1998 đã cho thấy các dự án PPP khó thu hút được các nhà đầu tư của khu vực tư nhân vì những

nhân tố cụ thể sau đây:

- Tính bất ổn, khó dự đoán của môi trường đầu tư;
- Khả năng thực thi các cam kết của Chính phủ kém;
- Thiếu các quy định pháp lý cần thiết;
- Lựa chọn đối tác tư nhân không theo nguyên tắc cạnh tranh mà chịu tác động của chính trị và sự bảo hộ của chính phủ đối với một số công ty;
- Cơ chế điều tiết của Chính phủ kém hấp dẫn khiến nhà đầu tư tư nhân không đạt được kỳ vọng của mình (về lợi nhuận, về chia sẻ rủi ro, ...)

Nhà nghiên cứu này cũng nhấn mạnh rằng mô hình PPP không thể hoạt động tốt tại những quốc gia có:

- Thể chế chính trị không ổn định;
- Tham nhũng, quan liêu, điều hành quản lý của Nhà nước kém hiệu quả, sự cưỡng chế thực thi hợp đồng hiệu lực thấp;
- Hệ thống pháp luật chưa hoàn chỉnh.

Trong một nghiên cứu khác, Akintoye cùng các cộng sự (2003) xem xét các dự án PPP tại Anh và nhận thấy rằng chi phí chuẩn bị đầu tư cao, quá trình đàm phán phức tạp và kéo dài, khó khăn khi đánh giá lợi ích - chi phí và các xung đột tiềm tàng giữa các bên tham gia sẽ làm phá sản các dự án PPP.

Nghiên cứu về mô hình PPP ở các nước đang phát triển có công trình của Nyagwachi và Smallwood (2006) xem xét các dự án PPP đường bộ tại Nam Phi. Kết quả nghiên cứu cho thấy sự thất bại của PPP do các nhân tố sau đây:

- Mức độ nhận thức về PPP

của cả khu vực công và khu vực tư chưa đầy đủ;

- Năng lực quản lý dự án của khu vực công yếu kém;

- Chính sách hỗ trợ của Chính phủ chưa tương xứng.

Nhìn chung, các nhà nghiên cứu kết luận rằng mức độ tác động của các nhân tố đến thành công hay thất bại của các dự án PPP tùy thuộc đặc điểm dự án và điều kiện kinh tế xã hội đặc trưng của mỗi nước. Ví dụ, các nước phát triển như Anh, Mỹ thì quan tâm nhiều đến nhân tố nhận dạng và phân bổ rủi ro cũng như chiến lược tài chính và sự hỗ trợ từ phía chính phủ. Trong khi đó, các quốc gia đang phát triển Ấn Độ, Trung Quốc thì cần quan tâm tất cả các nhân tố nêu trên.

2. Kinh nghiệm thế giới về triển khai mô hình PPP trong các dự án phát triển cơ sở hạ tầng

2.1. Anh

Anh là một trong những quốc gia áp dụng mô hình PPP sớm nhất và đã có nhiều trải nghiệm để thành công trong việc thực hiện PPP. Trong một nghiên cứu của Li và các cộng sự (2005) về các dự án PPP giao thông đường bộ ở Anh, tập trung nghiên cứu về vấn đề phân bổ rủi ro, đã cho thấy: Các rủi ro liên quan đến môi trường vĩ mô sẽ được phân bổ cho chính phủ, là các rủi ro chịu tác động bởi chính trị (như thay đổi chính sách, năng lực của Chính phủ, ...), bởi tình hình kinh tế vĩ mô (như lạm phát, lãi suất, ...), bởi luật pháp (thay đổi luật, thực thi pháp luật kém, ...). Còn các rủi ro liên quan đến dự án (như rủi ro kỹ thuật, rủi ro quản lý, ...) sẽ được chuyển giao cho tư nhân. Các rủi ro nằm trong sự kiểm soát của hai bên (như rủi ro do

cung-cầu, ...) được chia sẻ giữa tư nhân và Chính phủ. Nghiên cứu này cũng nêu rằng mặc dù tư nhân có khả năng xử lý rủi ro tốt hơn nhà nước nhưng việc chuyển giao rủi ro cho tư nhân có thể làm cho họ e ngại đầu tư. Vì thế tính hiệu quả ở đây cần được hiểu là không phải chuyển giao càng nhiều rủi ro càng tốt, mà rủi ro cần được chuyển giao một cách hợp lý ở mức tối ưu. Có thể nói, Anh là quốc gia đứng đầu châu Âu về dự án PPP trong cung cấp dịch vụ công. Ban đầu, động cơ chính của chính phủ Anh là thu hút nguồn vốn tư nhân nhằm hỗ trợ ngân sách chính phủ. Tuy nhiên theo thời gian, mục đích thực hiện dự án PPP dần thay đổi. Chính phủ Anh chỉ lựa chọn những dự án PPP nếu tạo ra giá trị vượt trội so với hình thức đầu tư truyền thống.

2.2. Ấn Độ

Nhận thức được các lợi ích của mô hình PPP, từ những năm 1990 cho đến nay, Ấn Độ là quốc gia châu Á đã áp dụng PPP rộng rãi cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng. Tại hội thảo về mô hình PPP trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của Ấn Độ vào tháng 4/2006, ông Montek Singh Ahluwalia – Phó chủ tịch Ủy ban Kế hoạch đầu tư Ấn Độ đã đánh giá rằng sự tham gia của nguồn vốn tư nhân và cách quản lý hiệu quả của họ, với những kỹ thuật tiên tiến, đã thực hiện đánh giá tốt hơn về rủi ro thị trường, ước lượng được những thay đổi trong nhu cầu và đề ra những giải pháp phù hợp, do đó làm cho tính hữu dụng của các công trình dự án tăng lên và hiệu quả hơn, giải phóng áp lực cho nguồn vốn của Chính phủ và tận dụng được các

nguồn vốn khác trong xã hội. Hội thảo này đã chỉ ra những bài học kinh nghiệm từ thành công của Ấn Độ trong việc thực hiện PPP đối với các dự án cơ sở hạ tầng, đó là:

- Các cam kết hỗ trợ về chính trị mạnh mẽ từ phía chính phủ: là yếu tố quan trọng nhất tạo ra sự sáng tạo và vận hành hiệu quả của mô hình PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng, cụ thể là các dự án xây dựng cảng.

- Sự minh bạch: rất quan trọng khi thiết kế hợp đồng PPP. Điều này giúp giảm thiểu sự tham nhũng trong các hợp đồng của khu vực nhà nước.

- Sự nhất quán của chính sách, các quy định của Chính phủ có tính hiệu quả và linh hoạt.

- Thiết kế hợp đồng một cách cẩn trọng, chú ý nhiều đến vấn đề phân bổ rủi ro và thu hồi bù đắp cho chi phí. Xác định rõ ràng vai trò của các bên tham gia trong dự án PPP.

- Chính sách tài chính cho dự án PPP: chính phủ trợ cấp cho một số dự án dựa trên rủi ro và lợi ích trong các giai đoạn khác nhau (xây dựng phát triển- vận hành) nhằm khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Sau đây là một minh chứng bằng thực tế về vấn đề trợ cấp trong chính sách tài trợ cho dự án PPP. Esther Malini (2007) tiến hành thực nghiệm tại một thành phố có mức độ phát triển trung bình ở Ấn Độ. Để cải thiện cơ sở hạ tầng lạc hậu và thiếu thốn, chính phủ quyết định xây dựng một cây cầu mới theo hình thức BOT do nguồn lực tài chính của thành phố bị hạn chế, không thể tài trợ toàn bộ kinh phí xây dựng

2.3. Trung Quốc

Trung Quốc đã và đang quy hoạch đầu tư cho hệ thống đường bộ. Như nhiều nền kinh tế mới nổi ở châu Á, Chính phủ không đủ ngân sách cho việc đầu tư này. Sự thiếu hụt 150 tỷ USD (1998-2020) được bù đắp một phần từ ngân sách nhà nước, phần còn lại cần sự hỗ trợ của tư nhân. Vì thế, nhiều dự án giao thông đường bộ đã được thực hiện theo mô hình PPP. Theo nghiên cứu của Qiao và các cộng sự (2001) về các dự án PPP được thực hiện tại Trung Quốc trong thời gian qua thì các nhân tố sau đây đã tạo nên tính thành công cho các dự án: Dự án phù hợp, kinh tế - chính trị ổn định, mức thuế phù hợp, phân bổ rủi ro hợp lý, lựa chọn các nhà thầu phù hợp, kiểm soát và quản lý các dự án một cách chặt chẽ, chuyển nhượng công nghệ mới.

Tuy nhiên, cơ cấu tài trợ của nhiều dự án đường bộ theo hình thức PPP ở Trung Quốc là dựa trên các khoản vay và trái phiếu quốc tế. Điều này tạo ra rủi ro tỷ giá cho chính phủ. Mức phí thu cao so với thu nhập bình quân đầu người. Do đó, các lợi ích kinh tế và tài chính để tạo tính hấp dẫn cho đầu tư vẫn chưa đạt được. Đây là hai bài học kinh nghiệm rất đáng suy ngẫm cho VN khi áp dụng mô hình PPP để phát triển giao thông đô thị.

Trong một nghiên cứu về các dự án PPP đường cao tốc ở Trung Quốc, Yelin Xu và các cộng sự (2010) sử dụng mô hình phân bổ rủi ro mờ (Fuzzy Risk Allocation Model – FRAM) để xác định mức phân bổ rủi ro giữa chính phủ và tư nhân. Kết quả nghiên cứu cho thấy mức rủi ro tổng thể

của các dự án đường cao tốc ở Trung Quốc nằm trong khoảng trung bình đến cao. Nghiên cứu này cũng tiết lộ rằng sự can thiệp của chính phủ và tham nhũng là trở ngại lớn nhất cho sự thành công của mô hình PPP ở Trung Quốc, nguyên nhân là do các quy định pháp luật chưa đầy đủ, hệ thống giám sát yếu, chưa công khai trong quá trình ra quyết định.

2.4. Malaysia

Nghiên cứu của John và Sussman (2006) đã chỉ ra năm nguyên nhân dẫn đến thất bại của việc thực hiện các dự án PPP ở Malaysia, đó là: Sự thiếu minh bạch trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư; mức giá thu phí thấp; khả năng hỗ trợ của Chính phủ bị giới hạn; các chính sách của chính phủ chưa đồng bộ; sự bất ổn về chính trị.

2.5. Hàn Quốc

Hàn Quốc đã bắt đầu chương trình PPP vào năm 1994 với 100 dự án cơ sở hạ tầng được đề xuất. Chương trình này không thành công hoàn toàn, trong bốn năm, chỉ có 42 dự án được thực hiện. Các lý do cho sự không thành công của mô hình PPP tại Hàn Quốc là không đủ động cơ thu hút tư nhân, các thủ tục đấu thầu không rõ ràng, thiếu sự minh bạch, không nhất quán với các tiêu chuẩn của thế giới, và cơ chế phân bổ rủi ro không phù hợp. Để ứng phó với khủng hoảng tài chính châu Á và khắc phục hạn chế, chính phủ Hàn Quốc đã ban hành luật PPL 12/1998 nhằm cải thiện hình thức các hợp đồng PPP, cách thức xử lý các dự án đơn lẻ, quy định bắt buộc nghiên cứu khả thi, lập hệ thống hỗ trợ xử lý rủi ro, và thành lập Trung tâm

Xúc tiến và phát triển dự án PPP cơ sở hạ tầng Hàn Quốc (Private Infrastructure Investment Centre of Hàn Quốc - PICKO). Luật này đã cải thiện đáng kể, khơi thông dòng vốn và thu hút đầu tư nước ngoài cho nhiều dự án. Ngoài ra, chính phủ còn thực hiện đơn giản thủ tục đấu thầu, miễn giảm thuế, bảo đảm doanh thu tối thiểu 90% nên tư nhân hầu như không có rủi ro doanh thu. Nhờ vậy số lượng dự án PPP phát triển hạ tầng tăng lên nhanh chóng.

2.6. Hà Lan

Hà Lan bắt đầu chương trình PPP năm 1999 bằng việc thành lập Trung tâm kiến thức PPP (PPP Knowledge Center). Trung tâm này giữ vai trò quan trọng hướng dẫn cho khu vực Nhà nước lẫn tư nhân các nhiệm vụ trong dự án PPP, xây dựng những tài liệu và công cụ tiêu chuẩn để đo lường giá trị vượt trội của dự án theo mô hình PPP so với mô hình đầu tư truyền thống. Nhờ vậy, các dự án đường bộ của Hà Lan đã thành công, và tạo ra giá trị tăng thêm 10-15% cho chính phủ. Đặc trưng của các dự án giao thông PPP Hà Lan là bất kể lưu lượng giao thông thế nào, rủi ro doanh thu được chính phủ Hà Lan gánh chịu. Yếu tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển của các dự án PPP ở Hà Lan là đánh giá giá trị tiền mang lại từ dự án ở các giai đoạn chuẩn bị và đấu thầu. Ở giai đoạn đầu, một đánh giá được thực hiện xem mô hình PPP có mang lại giá trị thặng dư cho dự án không. Quá trình này được lặp lại trước khi đấu thầu, khi quy mô của dự án đã được xác định chi tiết. Khi các đơn thầu PPP được nhận, một so sánh sẽ được tiến hành giữa đầu tư theo mô hình PPP và đầu tư



theo truyền thống, từ đó ra quyết định có thực hiện dự án bằng mô hình PPP hay không. Chỉ những dự án PPP nào có chi phí rẻ hơn so với đầu tư truyền thống mới được chọn. Chính sách của Hà Lan là sử dụng PPP để thực hiện các dự án công rẻ, nhanh, và hiệu quả hơn.

Từ kinh nghiệm đi trước của các quốc gia trên thế giới như đã nêu ở phần trên có thể thấy mô hình PPP là hình thức đầu tư hiệu quả nên đã trở nên phổ biến trên thế giới, rất phù hợp để áp dụng tại VN để thực hiện các dự án phát triển giao thông đường bộ nhằm giảm áp lực cho ngân sách quốc gia và giảm sự lệ thuộc vào nguồn vốn ODA, nâng cao hiệu quả đầu tư, cải thiện chất lượng dịch vụ, đồng thời giảm các tiêu cực trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản. Các nghiên cứu cũng đã cho thấy để mô hình PPP thành công có những yếu tố thống nhất chung tại các quốc gia đồng thời cũng có những yếu tố đặc thù riêng tùy theo mỗi nền kinh tế và mỗi giai đoạn phát triển. Để vận dụng thành công mô hình PPP đòi hỏi nhiều nỗ lực cải cách từ phía Chính phủ. Kế thừa những kinh nghiệm thành

công và thất bại của các quốc gia đi trước này sẽ giúp VN thực hiện PPP có hiệu quả hơn trong thực tế.

3. Xu hướng của mô hình PPP thời kỳ hậu khủng hoảng 2008

Khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 đã gây ra những tổn thất nghiêm trọng về nguồn lực của các quốc gia, vì thế không tránh khỏi gây ra những tác động tiêu cực đến việc thực hiện mô hình PPP. Bằng chứng là ở hầu hết các quốc gia, chỉ khi nào Chính phủ cam kết hỗ trợ thì hợp đồng PPP mới được ký kết (Hall, 2009). Theo World Bank (2010), ở các nước đang phát triển, nếu năm 2007 có 318 dự án PPP với số vốn thu hút khoảng 161 tỷ USD thì sang năm 2008 giảm còn 154 tỷ USD với 216 dự án. Năm 2009, tuy tình hình có cải thiện nhưng vốn đầu tư PPP chỉ tăng ở Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ. Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, vốn đầu tư PPP cũng giảm sút mạnh: năm 2007 thu hút 23,1 tỷ USD với 126 dự án nhưng đến năm 2008 giảm 33%, còn 15,4 tỷ USD với 78 dự án. Trong giai đoạn 2000-2009, vốn đầu tư chủ yếu tập

trung vào 4 quốc gia: Trung Quốc (chiếm 40% vốn đầu tư PPP của toàn khu vực), Malaysia (15%), Philippines (14%) và Indonesia (13%). Tuy nhiên, trong giai đoạn hậu khủng hoảng hiện nay đã xuất hiện nhiều cơ hội cũng như xu hướng mới đối với việc áp dụng PPP. Philippe Burger và các cộng sự (2009) thực hiện một cuộc điều tra về PPP trong lĩnh vực giao thông đường bộ ở 20 quốc gia trên thế giới, kết hợp với dữ liệu của Cơ quan hỗ trợ phát triển hạ tầng theo hình thức PPP (PPIAF) khẳng định, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã tạo nhiều thách thức cho các dự án PPP, cụ thể:

- Lãi suất tăng: Ở hầu hết các nền kinh tế - bao gồm nền kinh tế phát triển và mới nổi, chi phí sử dụng vốn tăng nhanh từ giữa năm 2008 với tốc độ chưa từng thấy và kết quả là ảnh hưởng đến các dự án PPP. Thanh khoản trên thị trường tín dụng giảm mạnh, điều kiện cho vay chặt chẽ hơn, ngân hàng không có khả năng cho vay 100% tổng mức đầu tư. Các ngân hàng không có đủ nguồn lực tài chính nên rất cẩn thận khi tham gia vào dự án cơ sở hạ tầng lớn. Cùng quan điểm này

là nghiên cứu của Abadie (2008). Nghiên cứu này cũng nêu một minh chứng là dự án đường cao tốc Brasov Comarnic (Romani) với tổng mức đầu tư 1 tỷ euro đã phải cần sự tham gia của hơn mười ngân hàng, và điều kiện đàm phán cũng khó khăn hơn.

- Dòng ngân lưu của dự án giảm: Suy thoái kinh tế làm giảm nhu cầu đối với hàng hóa và dịch vụ, dẫn đến sụt giảm dòng tiền của các dự án, ảnh hưởng đến lợi nhuận kỳ vọng của nhà đầu tư, đặc biệt là khi nguồn thu chính của dự án từ thu phí, vì vậy càng khó khăn hơn để thu hút họ tham gia đầu tư các dự án phát triển giao thông.

- Giảm sự tự tin của nhà đầu tư: Các điều kiện cho vay khó khăn buộc khu vực tư nhân phải cân trọng khi quyết định đầu tư. Hơn nữa, sự bất ổn của thị trường tín dụng buộc phải tăng phần vốn chủ sở hữu, nhưng kênh huy động này cũng bị giới hạn do tác động của cuộc khủng hoảng, giá các cổ phiếu giảm sâu. Vì vậy, khu vực tư nhân chỉ tham gia khi và chỉ khi dự án PPP được chứng minh rất hấp dẫn.

- Tỷ giá biến động bất thường: Tác động của tỷ giá cũng ảnh hưởng lớn đến khả năng trả nợ của tư nhân khi họ không có chiến lược phòng ngừa. Ở một số nền kinh tế mới nổi, không thể thực hiện phòng ngừa rủi ro tỷ giá do sự vắng mặt của các công cụ phái sinh. Ngoài ra, nhà đầu tư cũng có thể bị rủi ro tỷ giá do chi phí nhập khẩu hàng hóa và các chi phí đầu vào tăng lên (trong giai đoạn xây dựng).

Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng chính những điều kiện thị trường hiện tại và tính thanh khoản

sụt giảm đã làm suy yếu nguồn lực tài chính của khu vực tư nhân, dẫn đến phân bổ tài chính cho dự án sụt giảm, ảnh hưởng đến sự thành công của hình thức PPP và vấn đề này càng trầm trọng hơn trong cơn suy thoái kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu cũng cho rằng cuộc khủng hoảng đã làm chi phí dự án đã bị phóng đại tăng quá mức. Thực tế, tư nhân đã chuyển rủi ro này sang người sử dụng dịch vụ thông qua tăng mức phí. Để giúp chính phủ các nước giải quyết những tác động của cuộc khủng hoảng và tăng sự hấp dẫn cho dự án PPP, nghiên cứu đã đề xuất chính phủ nên tăng mức độ hỗ trợ cho các dự án nhằm giảm bớt rủi ro của tư nhân.

Ở một khía cạnh khác, không đi vào vấn đề những trở ngại gây ra bởi khủng hoảng toàn cầu, Plumb và các tác giả (2009) chứng minh rằng PPP tiếp tục được xem là một trong những chiến lược quan trọng để cung cấp cơ sở hạ tầng. Các nhà nghiên cứu cho rằng PPP giúp nhà nước tập trung tốt hơn vào chức năng chính của mình: đại diện người dân và quản lý các dịch vụ không thể chuyển giao cho tư nhân. Trong suốt thời kỳ suy thoái khía cạnh này rất quan trọng đối việc phục hồi kinh tế của một nước. Ngoài ra, các hợp đồng PPP giúp tạo việc làm trung và dài hạn, đây là yếu tố quan trọng trong các chương trình chống khủng hoảng. Năm 2009, Mỹ chi gói giải cứu phục hồi nền kinh tế 900 tỷ USD với mục đích giải quyết 2,5 triệu việc làm thông qua đầu tư các dự án PPP.

Ngoài ra, theo Michael và các tác giả (2011), trong điều kiện thị trường hiện nay, các dự án PPP

đường bộ với những đặc điểm cơ bản sau sẽ thu hút được các nhà đầu tư: Tỷ lệ đòn bẩy ở mức vừa phải, khả năng trả nợ tốt, nguồn lực tài chính ổn định, sử dụng bảo hiểm tín dụng phù hợp, dòng tiền thanh toán ổn định, phân bổ rủi ro công bằng và hợp lý, khung pháp lý đầy đủ và minh bạch, chính sách ưu đãi hấp dẫn, cơ chế giải quyết tranh chấp có hiệu lực, ROE tương xứng với rủi ro của dự án, năng lực của các thành viên trong tập đoàn tư nhân mạnh. Nghiên cứu này cũng khẳng định khủng hoảng tài chính đã làm thay đổi cơ chế phân bổ rủi ro theo hướng tăng mức phân bổ cho chính phủ và giảm bớt cho khu vực tư nhân. Một số hình thức hỗ trợ được các tác giả đề xuất như phát hành trái phiếu chính phủ, bảo lãnh tín dụng và các bảo lãnh trực tiếp.

Tóm lại, các kết quả nghiên cứu trên khẳng định các điều kiện thị trường hiện nay là không thể thiếu PPP mà ngược lại còn tạo cơ hội để các nước phát triển PPP ngày càng tinh tế hơn, phù hợp với những thay đổi của môi trường kinh doanh sau khủng hoảng. Tiềm năng đầu tư theo hình thức PPP trong lĩnh vực đường bộ ở VN nói chung và tại TP.HCM nói riêng là rất lớn, việc kế thừa kinh nghiệm của các nước trên thế giới sẽ giúp hoàn thiện môi trường đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi cho PPP phát triển tại VN ●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Abadie, Richard (2008), "Infrastructure finance: surviving the credit crunch", *Talking Points*, Public Sector Research Centre-PricewaterhouseCoopers, August 2008, London.
- Akintoye, A., Hardcastle, C., Beck,

- M., Chinyio, E., and Asenova, D. (2003), "Achieving Best Value in Private Finance Initiative Project Procurement", *Construction Management and Economic*, July 2003, 21: 461-470.
- Birnie, J. (1999), "Private finance initiative (PFI) - UK construction industry response", *Journal of construction procurement*, 5(1): 5-14.
- Boyfield, K. (1992), "Private sector funding of public sector infrastructure", *Public money and management*, Oxford, 12(2) : 41 - 46.
- Dailami, Mansoor, and Michael Klein, (1997), "Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets," *Policy Research Working Paper*, No. 1688, Washington: World Bank.
- Esther Malini (số 3/2007), "Hình thức BOT trong xây dựng cầu đô thị của Ấn Độ", *T/C Cầu đường VN*.
- Flanagan, R. and Norman, G. (1993), "Risk Management and Construction", *Blackwell Scientific Publications*, Oxford.
- Gildenhuis, J.S.H. and Knipe, A. (2000), *The Organisation of Government: An Introduction*, Pretoria: van Schaik.
- Grant, T. (1996), "Keys to successful public-private partnerships", *Canadian Business Review*, pp. 27-8
- Hall, D. (2009), *A crisis for public-private partnerships (PPPs)?*, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, Greenwich. Accessed on 24th of Feb 2010.
- John L. Ward và Sussman (2006), *Analysis of the Malaysian Toll Road Public-Private Partnership Program and Recommendations for Policy Improvements*. ESD Working Paper Series, <http://esd.mit.edu/wps/2005.htm>
- Li, B., Akintoye, A., Edwards, & Hardcastle (2005), "The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK", *International Journal of Project Management*, 23(1), p 25-35.
- Liu, X. P., and Wang, S. Q. (2006), "Risk allocation principle and framework for PPP projects", *Construction Economics*, 2(1), 59-63 (in Chinese).
- Marcus Ahadzi and Graeme Bowles (2004), "Public-private partnerships and contract negotiations: an empirical study Marcus", *Construction Management and Economics* (November 2004) 22, 967-978.
- Merna and Smith, N.J. (1996), *Guide to the Preparation and Evaluation of Build - Own - Operate - Transfer Project Tenders*, Hồng Kông: Asia Law & Practice.
- Michael J. Garvin (2010), "Enabling Development of the Transportation Public-Private Partnership Market in the United States", *Journal of construction engineering and management* © asce / April 2010 Vol. 136, No. 4, April 1, 2010. ©ASCE, ISSN 0733-9364/2010/4-402-411/\$25.00.
- Michael Regan; Jim Smith; and Peter E. D. Love (2011), "Impact of the Capital Market Collapse on Public-Private Partnership Infrastructure Projects", *Journal of construction engineering and management* © ASCE, 137(1) doi: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000245
- Miller, John B. (2000), *Principles of Public and Private Infrastructure Delivery*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Nisar, T.M. (2007), "Risk Management in Public-Private Partnership Contracts", *Public Organization Review*, 7/1: 1-19.
- Philippe Burger, Justin Tyson, Izabela Karpowicz, và Maria Delgado Coelho (2009), *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*, IMF.
- Plumb Ion, Zamfir Andreea, Mina Laura (2009), "Public - private partnership - Solution or victim of the current economic crisis?", *The Journal of the Faculty of Economics - Economic*, pp 426-430.
- Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, and Chan (2001), "Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in Trung Quốc", *Journal of Project Finance*, 7/1: 53-61.
- Rockart, J.F (1982), "The changing Role of information systems executive: a Critical success factors perspective", *Sloan Management Review*. 24 (1), 3-13.
- Schaufelberger, J.E. and Wipadapisutand, I. (March/April 2003), "Alternate Financing Strategies for Build-Operate-Transfer Projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, 129/2: 205-213.
- Stein, S.W. (1995), "Construction financing ang BOT projects", *International Business Lawyer*, International association, pp. 173 - 180.
- Tiong, R. L. K. (1996), "CSFs in competitive tendering and negotiation model of BOT projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, ASCE, 122(3), 205 - 211.
- Wang, S.Q., Tiong, R.L.K, Ting, S.K and Ashley, D. (2000), "Evaluation and Management of Political Risks in Trung Quốc's BOT Projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, 126/3: 242-250;
- World Bank (2010), *Private activity in infrastructure remains at peak levels but is becoming more selective*, Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).
- Yelin Xu; Albert P. C. Chan; and John F. Y. Yeung (2010), "Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in Trung Quốc", *Journal Of Construction Engineering And Management* © ASCE 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000189.
- Young Hoon Kwak, YingYi Chih, William Ibbs, C. (2009), "Towards a comprehensive understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development", *California Management Review*, vol. 51, No. 2.
- Zhang, X.Q. (2005), "Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development", *Journal of Construction Engineering and Management*, 131/1: 3-14.
- Zhang, X.Q. (2005), "Financial Viability Analysis and Capital Structure Optimization in Privatized Public Infrastructure Projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, 131/6: 656-668.
- Zhang, W.R., Wang, S.Q, Tiong, R.L.K. Ting, S.K. and Ashley, D. (1998), "Risk management of Shanghai's privately financed Yan'an Donglu tunnels", *Engineering, Construction And Architectural Management*, pp. 3999-409.