



HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG LĨNH VỰC KẾT CẤU HẠ TẦNG QUA PHÂN TÍCH TRƯỜNG HỢP HÀN QUỐC VÀ CHILE

ThS. PHẠM HOÀI NAM - Sở Tài chính Thái Nguyên *

Kết cấu hạ tầng là một lĩnh vực đòi hỏi đầu tư vốn lớn. Vì vậy, nếu chỉ trông chờ vào sự đầu tư của nhà nước thì sẽ khó đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Hợp tác công tư (PPP) là một trong những lời giải cho bài toán về nguồn vốn đầu tư vào kết cấu hạ tầng. Bài viết giới thiệu kinh nghiệm của Hàn Quốc và Chile về hợp tác công tư trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, qua đó rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Đầu tư, hợp tác công tư, kết cấu hạ tầng, PPP, dự án

Infrastructure is a large investment. Therefore, if it is only funded by the State budget; it will be difficult to meet the requirements of socio-economic development. Public Private Partnership (PPP) is one of the solutions to the problem of capital investment in infrastructure. This paper presents the experiences of South Korea and Chile in public private partnerships in infrastructure development and some lessons for Vietnam.

Key words: Investment, public-private partnership, infrastructure, PPP, project

Ngày nhận bài: 19/3/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 2/4/2018

Ngày duyệt đăng: 6/4/2018

Kinh nghiệm của Hàn Quốc và Chile về hợp tác công tư

Hàn Quốc

Sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 ở Đông Á, Chính phủ Hàn Quốc ban hành Đạo luật PPI (private participation infrastructure) vào năm 1999 để loại bỏ những trở ngại đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng. Mục đích của đạo luật này là nhằm loại bỏ những hạn chế của đầu tư tư nhân; bỏ phân loại dự án kết cấu hạ tầng; cung cấp các ưu đãi mới cho các nhà đầu tư tư

nhân. Chính phủ Hàn Quốc đã sử dụng một loạt công cụ tài chính để tài trợ cho sự phát triển của kết cấu hạ tầng gồm: thuế, các quỹ chỉ định (tài khoản đặc biệt), các quỹ hưu trí công cộng và quỹ tư nhân. Tính đến tháng 9/2002, có 75% các dự án đầu tư tư nhân vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng phát triển ở Hàn Quốc đã được tài trợ bởi các khoản trợ cấp đầu tư; các công ty chiếm khoảng 25% các khoản đầu tư. Các dự án có vốn đầu tư tư nhân được nhóm thành loại 1 và loại 2:

- Dự án loại 1 gồm: Các dự án kết cấu hạ tầng chiến lược như đường giao thông, đường sắt, tàu điện ngầm, bến cảng, sân bay, nước và viễn thông.
- Dự án loại 2 gồm: Các nhà máy phát điện, cung cấp khí, thiết bị đầu cuối xe buýt, lĩnh vực xúc tiến du lịch và phức hợp thể thao.

Dự án loại 1 được thực hiện thông qua hình thức xây dựng chuyển giao kinh doanh (BTO), trong khi dự án loại 2 được thực hiện với hình thức xây dựng vận hành chuyển giao (BOT) và hình thức BTO với điều kiện Nhà nước hoặc chính quyền địa phương tham gia dưới 50% vốn.

Mục đích của đạo luật này là nhằm loại bỏ những hạn chế của đầu tư tư nhân; bỏ phân loại dự án kết cấu hạ tầng; cung cấp các ưu đãi mới cho các nhà đầu tư tư nhân. Theo Đạo luật về sự tham gia của tư nhân trong kết cấu hạ tầng, Chính phủ Hàn Quốc thành lập Trung tâm Đầu tư kết cấu hạ tầng tư nhân của Hàn Quốc (PICKO) như một cơ quan chuyên môn để cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ quan có thẩm quyền về việc chuẩn bị nghiên cứu khả thi và về việc chuẩn bị dự án đấu thầu. Cụ thể hơn, PICKO chịu trách nhiệm xem



xét nghiên cứu tính khả thi trình cấp có thẩm quyền (bộ, chính quyền địa phương) đánh giá hồ sơ dự thầu. Chính phủ chuẩn bị một kế hoạch 10 năm với các dự án đầu tư tư nhân vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng mong muốn, trong đó quy định các điều khoản và điều kiện đầu tư, vận hành và bảo trì cơ sở vật chất cũng như các biện pháp hỗ trợ của Chính phủ. Bên cạnh đó, Hàn Quốc cũng thành lập Trung tâm Quản lý đầu tư hạ tầng tư nhân (PIMAC) thuộc Viện Phát triển Hàn Quốc là cơ quan lập kế hoạch quốc gia, đánh giá dự án, hỗ trợ quản lý và nghiên cứu chính sách về hợp tác công tư (PPP). Nhờ cải thiện môi trường đầu tư mà số lượng và chất lượng các công trình kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông tăng lên nhanh chóng. Đến nay, Đạo luật về sự tham gia của tư nhân trong kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc đã được sửa nhiều lần, lần gần nhất vào 29/12/2009 (Luật số 9824). Những điểm nổi bật của Đạo luật này gồm:

(i) Hỗ trợ về thuế và phí: Nhà nước miễn một phần hoặc toàn bộ thuế, phí như: Thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, phí bảo tồn đất nông nghiệp...

(ii) Hỗ trợ bảo đảm doanh thu tối thiểu: Chính phủ hỗ trợ cho các dự án PPP để nhà đầu tư được đảm bảo có một doanh thu tối thiểu đến 90% doanh thu hoạt động. Hoạt động hỗ trợ đảm bảo doanh thu tối thiểu là yếu tố quan trọng để thúc đẩy các dự án PPP trong những giai đoạn đầu.

(iii) Chính phủ đưa ra công thức tính tỷ suất hoàn vốn tối ưu:

$$\sum_{i=0}^N \frac{CCi}{(1+r)^i} = \sum_{i=n+1}^N \frac{ORi - OCi}{(1+r)^i} + \sum_{i=0}^N \frac{ANRi}{(1+r)^i}$$

Trong đó:

n: Thời gian hoàn thành công trình kết cấu hạ tầng.

N: Giai đoạn sử dụng miễn phí hoặc giai đoạn hết hạn quyền quản lý và vận hành.

CCi: Chi phí hàng năm để hoàn thiện công trình (chưa bao gồm trợ cấp của Chính phủ).

ORi: Doanh thu vận hành hàng năm.

OCi: Chi phí vận hành hàng năm (loại trừ thuế thu nhập).

ANRi: Thu nhập trước thuế ròng hàng năm từ các dự án phụ thuộc (Thu nhập - chi tiêu).

r: Tỷ suất hoàn vốn thực tế của dự án trước thuế (tỷ suất hoàn vốn nội bộ).

Tỷ suất hoàn vốn đóng vai trò quan trọng vì liên quan đến trợ cấp của Chính phủ. Tỷ suất hoàn vốn càng cao thì trợ cấp của Chính phủ càng lớn. Chính phủ Hàn Quốc luôn cố gắng hạ thấp tỷ suất hoàn

vốn để giảm gánh nặng trợ cấp, trong khi các nhà đầu tư luôn muốn tăng tỷ suất hoàn vốn để nhận được các trợ cấp lớn hơn.

(iv) Bồi thường chi phí chuẩn bị đề xuất: Cơ quan nhà nước đền bù cho các nhà thầu không thành công, đánh giá các kế hoạch thực hiện dự án.

(v) Cơ chế chia sẻ rủi ro: Cơ quan nhà nước sẽ trả số tiền thiếu hụt khi doanh thu hoạt động thực tế thấp hơn mức doanh thu chia sẻ rủi ro. Doanh thu chia sẻ rủi ro là chi phí cơ sở của dự án, tức là khoản chi phí đầu tư tư nhân tính theo lãi suất trái phiếu chính phủ. Cơ chế này chỉ được áp dụng đối với dự án do Chính phủ đề xuất và có lợi ích công cộng quan trọng. Chia sẻ rủi ro được thực hiện theo nguyên tắc: Rủi ro Chính phủ do Chính phủ chịu, rủi ro tư nhân do tư nhân chịu, rủi ro được bảo hiểm do bảo hiểm chịu.

(vi) Bảo lãnh tín dụng và lựa chọn mua lại dự án kết cấu hạ tầng: Thông qua Quỹ Bảo lãnh tín dụng hạ tầng, Chính phủ Hàn Quốc bảo lãnh tín dụng nhằm đảm bảo nghĩa vụ trả nợ cho nhà đầu tư.

Kể từ khi chính sách PPP được ban hành tại Hàn Quốc, nhiều dự án kết cấu hạ tầng có sự tham gia của tư nhân. Đầu tư tư nhân tăng từ 300 tỷ KRW trong năm 1995-1997 lên 3,2 nghìn tỷ KRW (tương đương 3,2 tỷ USD) vào năm 2006. Tính đến năm 2016, Hàn Quốc đã xây dựng và vận hành 108.779 km đường bộ, gấp 2,16 lần năm 1988 và gấp 1,23 lần năm 1998, tổng chiều dài của các tuyến đường cao tốc đạt 4.437 km với nhiều tuyến đường như: Nonsan-Cheonan, Daegu-Busan, Incheon International Airport, Seochon-Gongju, Pyeongtaek-Siheung được tài trợ và vận hành bởi BOT, BTO. Hàn Quốc hiện nay là một quốc gia hấp dẫn cho đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng.

Chile

PPP tại Chile được triển khai từ năm 1991 và được điều chỉnh bởi một Nghị định về nhượng quyền. Đến năm 2010, Nghị định này được nâng cấp thành Luật Nhượng quyền (Luật số 20.410). Luật quy định khung thể chế cho PPP gồm các nguyên tắc đấu thầu, quyền và nghĩa vụ của bên được nhượng quyền, các quy định về kiểm tra và giám sát và quy trình thủ tục giải quyết tranh chấp. Thời gian tối đa cho các hợp đồng nhượng quyền là 50 năm gồm các lĩnh vực dịch vụ công cộng, sử dụng "hàng hoá quốc gia" để phát triển các dịch vụ cần thiết. Đến năm 2016, Chile đã nhượng quyền 86 dự án đường giao thông, sân bay, nhà tù, hồ chứa, vận tải đô thị, bệnh viện và các lĩnh vực khác với tổng giá trị đầu tư là 17,63 tỷ USD.



Bộ Công trình công cộng của Chile (MOP) được giao làm cơ quan thực hiện mọi dự án PPP, tiếp nhận đề xuất và phê duyệt dự án theo một quy trình thẩm định rõ ràng. MOP nhận đề xuất từ các cơ quan chính phủ hoặc nhà đầu tư tư nhân. Cơ quan Quy hoạch quốc gia phải xem xét và phê duyệt phân tích kỹ thuật và kinh tế của dự án. Hội đồng nhượng quyền - dưới sự chỉ đạo của Bộ trưởng MOP, với một cố vấn được MOP lựa chọn và bốn chuyên gia khác đại diện cho ngành xây dựng, kinh tế, luật và kiến trúc của Đại học Chile. Bộ Tài chính Chile phải chấp thuận hồ sơ mời thầu PPP hoặc có ý kiến về bất kỳ thay đổi nào trong quá trình đấu thầu và bất kỳ thay đổi quan trọng nào trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng. Bộ trưởng Bộ Tài chính ký Quyết định trao hợp đồng PPP cho nhà thầu trúng thầu. Để quản lý thực hiện, Bộ Tài chính Chile đã thành lập một đơn vị Nghĩa vụ dự phòng, xem xét tất cả các dự án cụ thể trước khi phê duyệt và tính toán giá trị trách nhiệm của Chính phủ ban đầu và trong suốt quá trình thực hiện hợp đồng.

Chile là quốc gia có khung pháp lý về PPP đầy đủ và có nhiều kinh nghiệm trong triển khai PPP. Để triển khai thành công các dự án PPP, Chile đã đưa ra nhiều cơ chế hỗ trợ của Chính phủ. Cụ thể như:

- Hỗ trợ doanh thu tối thiểu: Chính phủ hỗ trợ cho các dự án PPP để nhà đầu tư được đảm bảo doanh thu tối thiểu đến 70% chi phí hoạt động, vốn và chi phí bảo trì, lợi nhuận trên 15% sẽ được chia sẻ với Chính phủ.

- Bảo lãnh rủi ro tỷ giá khi tỷ giá thay đổi nhiều hơn 10%.

- Hỗ trợ các chi phí xã hội (Giải phóng mặt bằng, tái định cư).

- Cơ chế phân phối thu nhập, đảm bảo nhà đầu tư tư nhân được hưởng thu nhập ổn định.

- Phí thu điều chỉnh theo lạm phát.

- Hoàn trả một phần chi phí nghiên cứu trong các đề xuất tư nhân.

- Nhà đầu tư được phép sử dụng các công trình công cộng như những tài sản đảm bảo cho quá trình nhượng quyền.

Một số kinh nghiệm đối với Việt Nam

Trên cơ sở thực tiễn kinh nghiệm PPP trong phát triển kết cấu hạ tầng của Hàn Quốc và Chile đã triển khai có thể gọi mở ra cho Việt Nam một số vấn đề sau:

Thứ nhất, khi thực hiện dự án PPP cần phải xây dựng hệ thống chính sách và pháp luật hoàn chỉnh và ổn định. Ở cả hai nước nêu trên khi thực

hiện cơ chế hợp tác công tư đều ban hành bộ luật chuyên biệt. Những bộ luật đó đã điều chỉnh tất cả các mối quan hệ của Nhà nước và các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện PPP, kể cả các vấn đề kỹ thuật của PPP. Đồng thời, sau quá trình thực thi thì tổ chức tổng kết rút kinh nghiệm để sửa đổi toàn diện và kỹ lưỡng để đảm bảo tính ổn định của pháp luật. Đây là điều kiện tiên quyết cho thành công của dự án PPP, giúp gia tăng niềm tin của nhà đầu tư tư nhân, đồng thời đảm bảo dự án PPP đạt hiệu quả đối với cả Nhà nước và nhà đầu tư.

Thứ hai, để đưa ra các quyết định đầu tư hợp lý, Nhà nước cần chủ động phối hợp với nhà đầu tư nghiên cứu và dự báo môi trường, rủi ro kinh doanh; những nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư và khai thác các dự án PPP. Cần xây dựng cơ chế phân chia rủi ro và giải quyết tranh chấp, xác định giá, phí dịch vụ; cơ chế ưu đãi cho từng trường hợp cụ thể vừa đảm bảo yêu cầu của Nhà nước vừa đảm bảo lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư. Những rủi ro cần được tính toán khi xây dựng các dự án PPP là: rủi ro do nhu cầu biến động; rủi ro tỷ giá; rủi ro gắn với tiếp nhận và vận hành các công trình dự án; rủi ro do nhận thức và thực tiễn kinh doanh.

Thứ ba, xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp tham gia đầu tư các dự án kết cấu hạ tầng như: hỗ trợ về thuế, phí; thường khi hoàn thành xây dựng dự án sớm; bảo đảm về tỷ giá; kết nối doanh nghiệp với các tổ chức tín dụng; hỗ trợ công tác bồi thường giải phóng mặt bằng...

Thứ tư, xây dựng cơ chế đánh giá, lựa chọn dự án PPP hiệu quả, đảm bảo công khai, minh bạch. 

Tài liệu tham khảo:

1. Phạm Thiên Hoàng (2015), "Chính sách huy động nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở hạ tầng hướng đến năm 2020", Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ;
2. Phạm Thiên Hoàng, Đào Xuân Tùng Anh (2015), Kinh nghiệm quốc tế về chính sách huy động nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng và hàm ý chính sách cho Việt Nam;
3. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013), Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam;
4. WB Group (2009), Country case study: Korea (Nghiên cứu trường hợp của Hàn Quốc), <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaytoolkit/6/pdf-version/korea.pdf>;
5. Andrew Hill (2012), Foreign infrastructure investment in Chile: The success of PPP through concession contracts;
6. APEC (2015), Guidebook on PPP Frameworks in APEC region, http://aprcenter.ru/Guidebook_July2015.pdf;
7. Act No. 4773: Act on Private Investment in Infrastructure (Republic of Korea) Đạo luật số 4773.