

Kinh tế học khu vực công

Bài giảng 28:

Sự tham gia của khu vực tư (PSP) và hợp tác công tư (PPP)

Giảng viên: Huỳnh Thế Du

1

Nội dung trình bày

- ❑ Khái niệm PSP/PPP
 - ❑ Một vài nét về lịch sử PSP/PPP
 - ❑ Kết quả của PSP/PPP
 - ❑ PSP/PPP ở Việt Nam
 - ❑ Một số trở ngại chính của PSP/PPP
 - ❑ Một số bài học kinh nghiệm
-

PSP/PPP là gì?

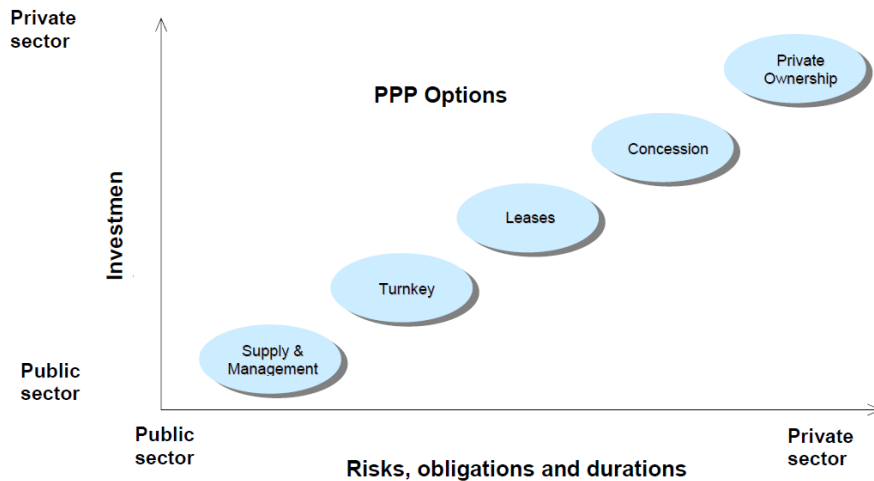
- ❑ Nhắc lại các phương thức cung cấp hàng hóa, dịch vụ truyền thống:
 - **Hai thái cực:** Tư nhân cung cấp hàng hóa tư thuần túy, nhà nước cung cấp hàng hóa công thuần túy [và sửa chữa thất bại của thị trường + giảm bất bình đẳng]
- ❑ PSP/PPP nằm ở đâu giữa hai thái cực này?

Hợp đồng dịch vụ với tư nhân (service contract)	Thiết kế Xây dựng (DB)	Xây dựng Vận hành Chuyển giao (BOT)	Thiết kế Xây dựng Tài trợ Vận hành (DBFO)	Xây dựng Sở hữu Vận hành (BOO)	Tư nhân hóa (privatize)
← Trách nhiệm công			Trách nhiệm tư →		

PSP/PPP: Các hình thức phổ biến

- ❑ **5 hình thức chính:**
 - Hợp đồng quản lý và cung ứng
 - Chìa khóa trao tay
 - Thuê
 - Nhượng quyền khai thác kinh doanh
 - ❑ BOT (Build – Operate – Transfer)
 - ❑ BOO (Build – Own – Operate)
 - ❑ BOOT (Build – Own – Operate – Transfer)
 - Sở hữu tư nhân
- ❑ **Các phương diện khác biệt:**
 - Sở hữu tài sản vốn
 - Trách nhiệm đầu tư
 - Phân bổ rủi ro
 - Thời hạn hợp đồng

Đầu tư, rủi ro, nghĩa vụ và kỳ hạn



Nguồn: UNESCAP

Phân biệt các hình thức PPP chính

Các hình thức PPP chính	Biểu thể chính	Sở hữu tài sản vốn	Trách nhiệm đầu tư	Phân chia rủi ro	Thời hạn hợp đồng (năm)
Hợp đồng quản lý và cung ứng	Thuê ngoài	Công	Công	Công	1-3
	Quản lý bảo trì, bảo dưỡng	Công	Công/Tư	Tư/Công	3-5
	Quản lý vận hành	Công	Công	Công	3-5
Chìa khóa trao tay	(DB)	Công	Công	Tư/Công	1-3
Thuê	(Lease)	Công	Công	Tư/Công	5-20
Hợp đồng nhượng quyền kinh doanh	BOT/BTO/BOOT...	Công/Tư	Tư/Công	Tư/Công	15-30
Sở hữu tư nhân		Tư	Tư	Tư	Không xác định

Nguồn: UNESCAP

Khái niệm PSP/PPP

- **Hợp đồng** giữa khu vực **công** và đối tác **tư nhân** trong việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ mà theo truyền thống thuộc trách nhiệm của khu vực công
 - Một số đặc điểm quan trọng:
 - Thỏa thuận có tính hợp đồng (thường dài hạn)
 - Tạo khuyến khích giúp nâng cao hiệu quả
 - Chia sẻ rủi ro (nhu cầu, vận hành, đầu tư, tài trợ)
 - Chia sẻ lợi ích
 - Chia sẻ thẩm quyền ra quyết định
-

Mục tiêu của PSP/PPP

- Huy động vốn từ khu vực tư nhân
 - Đẩy mạnh đầu tư dịch vụ có thu phí
 - Góp phần ổn định ngân sách
 - Giảm chi đầu tư và thường xuyên cho khu vực công
 - Cho phép tăng chi tiêu công cho các lĩnh vực xã hội
 - Tăng thu ngân sách (qua nguồn thu thuế, thu phí)
 - Cải thiện kết quả
 - Cắt giảm chi phí, tăng hiệu quả nhờ cạnh tranh
 - Cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ
 - Góp phần tăng trưởng kinh tế
 - Cải thiện hoạt động quản trị và quản lý
 - Chuyển rủi ro cho bên có khả năng quản lý tốt hơn
 - Tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình
 - Giảm tham nhũng
-

PSP/PPP: Một vài nét về lịch sử

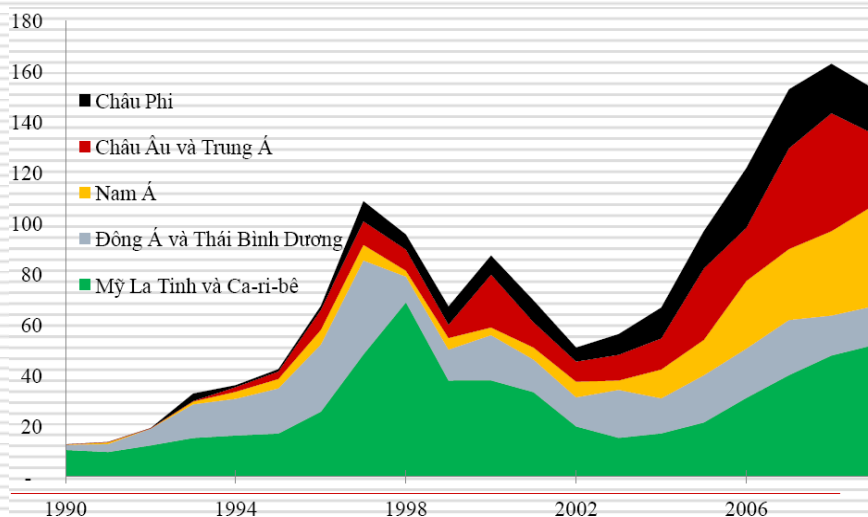
Bắt đầu do thất bại của nhà nước từ giữa 1980s

- ❑ Mức phí dịch vụ hiệu dụng khá thấp, đặc biệt là đối với dân định cư
 - Các khoản trợ cấp có tính lũy thoái, có lợi cho tầng lớp có thu nhập trung bình và cao
 - Dân nghèo và ngụ cư chịu nhiều thiệt thòi
- ❑ Chất lượng dịch vụ công xuống cấp
 - Tăng cường chế độ phân phối bằng tem phiếu
 - Mất điện, mất nước, giao thông kém an toàn, điện thoại thiếu tin cậy
- ❑ Gánh nặng ngân sách gia tăng
 - Thu hồi chi phí kém làm tăng gánh nặng ngân sách
 - Thiếu hụt ngân sách được bù đắp bằng tăng thuế

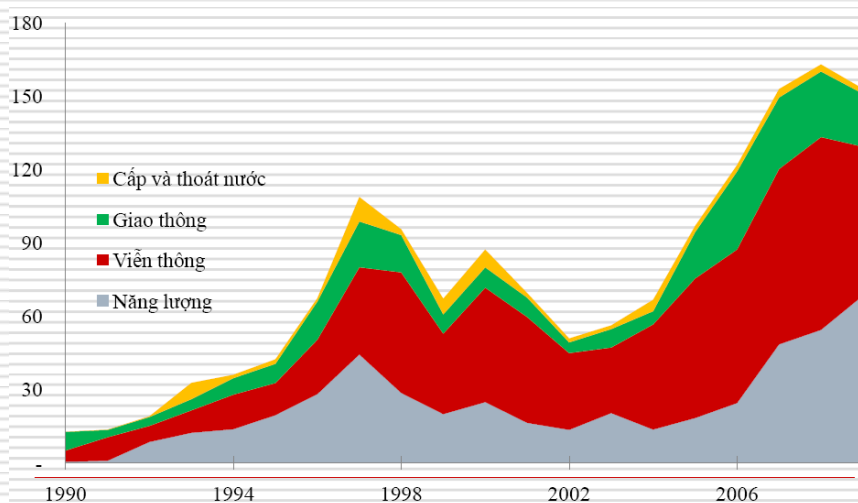
PSP/PPP: Một vài nét về lịch sử

- ❑ 1974: Chile đi tiên phong trong hoạt động tư nhân hóa ở các nước đang phát triển
- ❑ 1989: Argentina lặp lại thử nghiệm với qui mô tương tự
- ❑ 1990s: Xu thế này lan rộng, một số nước Đông Á bắt đầu dựa vào hoạt động tài chính dự án CSHT sáng tạo
- ❑ 1984 – 2003: PSP/PPP tạo ra \$790 tỉ cam kết đầu tư
 - 1997: Đỉnh điểm, \$131 tỉ
 - 2003: Chỉ còn chưa tới \$50 tỉ
- ❑ Nhiều mối quan hệ PSP/PPP đã tan rã
 - Châu Mỹ Latin: khoảng ½ hợp đồng trao quyền khai thác kinh doanh từ giữa 1980s đã được đàm phán lại

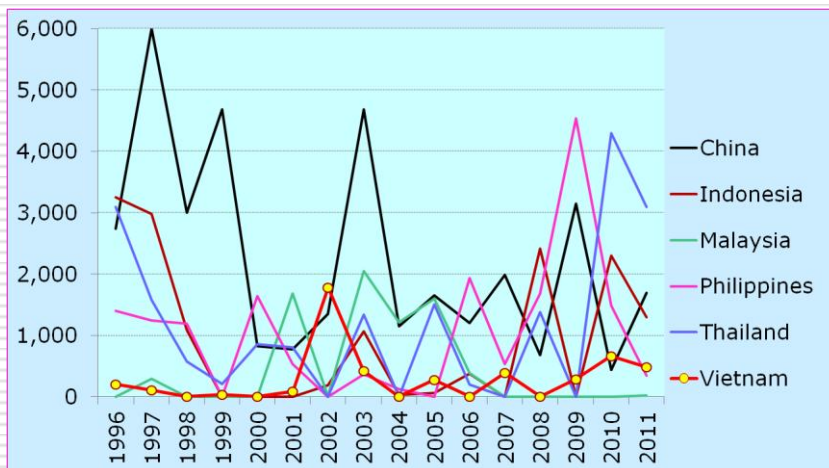
PPP theo vùng lãnh thổ (tỷ USD)



PPP theo ngành (tỷ USD)



Đầu tư của tư nhân vào CSHT (triệu USD)



Nguồn: WB Private Participation in Infrastructure Database, WB Public Expenditure Report; China Statistics

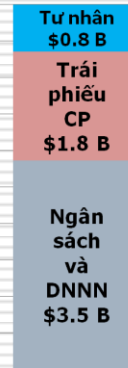
PSP/PPP: Kết quả

- ❑ **Tác động ngân sách tích cực**
 - Tiết kiệm ngắn hạn đáng kể nhờ giảm trợ cấp
 - Lợi ích dài hạn mơ hồ hơn, nhiều trường hợp lại quay trở về trợ cấp (cấp nước và năng lượng)
 - Đầu tư của khu vực công vẫn quan trọng nhất: \$790 tỉ cam kết PPP = 22% đầu tư CSHT (khu vực công 70%, ODA 8%)
- ❑ **Tăng tỉ lệ tiếp cận, nhưng chưa chắc đã giảm chi phí**
 - Cạnh tranh, luật định hiệu quả là hai nhân tố quan trọng
 - Mức phí và trợ cấp vẫn có tính lũy thoái
- ❑ **Một số hiệu quả/kết quả đạt được**
 - Chủ yếu trong ngành điện tử, viễn thông, vận tải
 - Kết quả chưa rõ trong ngành cấp thoát nước
- ❑ **Cải thiện môi trường đầu tư và góp phần tăng trưởng**
- ❑ **Cải thiện quản trị nhưng tham nhũng giảm không đáng kể**

Nhu cầu đẩy mạnh PSP/PPP ở VN

- 2006 – 2010: Ước **nhu cầu** vốn đầu tư cho CSHT là 25 tỷ USD (!?)
- Nhưng **thực tế** mỗi năm chỉ huy động được 12-13 tỷ USD cho CSHT
- **Điện**: Nhu cầu tiêu thụ điện trung bình tăng 14%-15% /năm, cần 1 tỷ USD đầu tư/năm (25% từ chính phủ, 17% từ ODA → **kỳ vọng** 58% từ tư nhân)

100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%



Đầu tư CSHT giao thông (2001-08)

Dự kiến đầu tư CSHT (2011-2020)

Lĩnh vực đầu tư	Vốn đầu tư (tỷ USD)	Trung bình/năm (tỷ USD)
Giao thông	160,0	16,00
Điện	46,5	4,65
Thủy lợi	11,5	1,15
Cấp thoát nước	16,6	1,66
Hạ tầng giáo dục đào tạo	8,5	0,85
Hạ tầng y tế	8,5	0,85
Thông tin và truyền thông	15,0	1,50
Hạ tầng đô thị và nông thôn	28,5	2,85
Tổng cộng	295,1	29,51

Nguồn: Tổng hợp từ các quy hoạch đã công bố của Chính phủ
Ghi chú: Giá 2010

Các lĩnh vực thí điểm PPP (Quyết định 71/2110/QĐ-TTg)

- ❑ Đường bộ, cầu - hầm - phà đường bộ
- ❑ Đường sắt, cầu - hầm đường sắt
- ❑ Giao thông đô thị
- ❑ Cảng hàng không, biển, sông
- ❑ Hệ thống cung cấp nước sạch
- ❑ Nhà máy điện
- ❑ Y tế (bệnh viện)
- ❑ Môi trường (nhà máy xử lý chất thải)
- ❑ Các dự án CSHT, cung cấp dịch vụ công khác theo quyết định của Thủ tướng

Danh sách dự án thí điểm (MPI)

1	Highway Ninh Bình – Thanh Hoa
2	International Airport Long Thanh
3	Highway Dau Giay – Lien Khuong
4	Highway Ha Long – Mong Cai
5	Song Hau River Water Plant No. 1
6	Water plant supplying clean water from Red River surface water
7	Phu Xuyen General Hospital (1000 beds)
8	Gia Lam General Hospital (1000 beds)
9	Highway Ben Luc – Hop Phuoc
10	Highway Nghi Son (Thanh Hoa) – Bai Vot (Ha Tinh)
11	Ho Chi Minh Highway, Cam Lo –La Son Section
12	Hau Giang River Thermal Power Plant No.1, Hau Giang Province
13	Quang Tri Thermoelectricity Project, Quang Tri Province
14	Quynh Lap Thermoelectricity Project, Nghe An Province
15	Song Hau River Water Plant No. 2
16	Song Hau River Water Plant No. 3
17	Ngoc Hoi bridge and approach ramps on both ends on 3.5 road
18	Southern Logistics Center
19	Eastern Logistics Center
20	Son Tay Port
21	Hong Van Port
22	Khuyen Luong Port
23	Investment in train terminals connecting to urban railways
24	Extension of old National road No.22 (trans-Asia road)

Thực trạng PSP/PPP ở Việt Nam

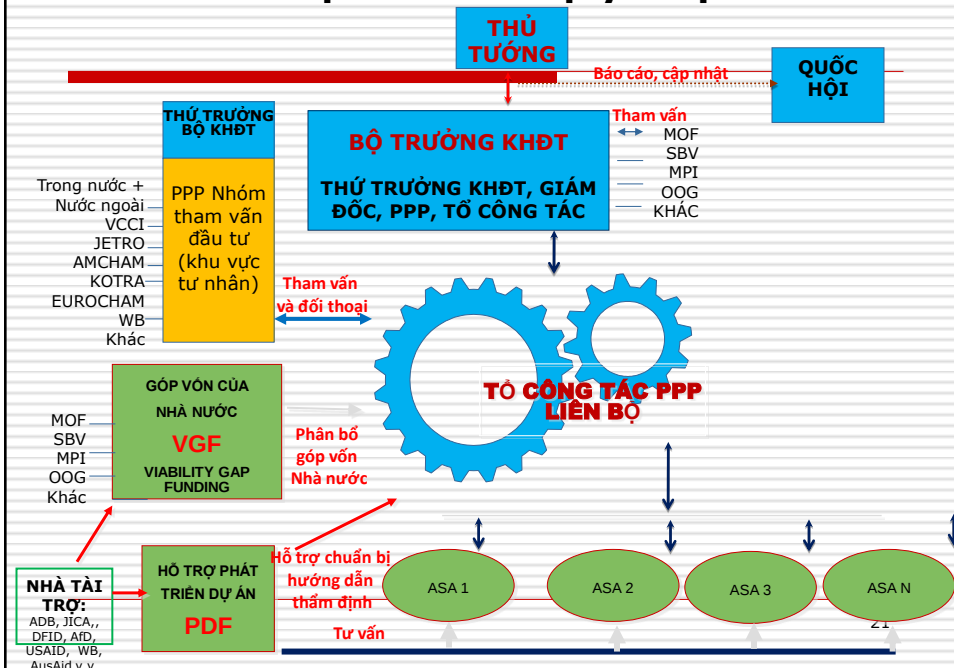
□ Chủ yếu là BOT:

- **1994-2006:** 18 hợp đồng BOT và hợp đồng kinh doanh, đầu tư tư nhân vào CSHT chiếm 15%
- **2008:** Khoảng 80 dự án PPP được triển khai, chủ yếu là BOT, với tổng vốn ≈ 90.000 tỷ đồng.
- **2011:** Trên 100 dự án PPP được triển khai, chủ yếu vẫn là BOT, với tổng vốn ≈ 120.000 tỷ đồng.
- **Vốn NSNN** rất quan trọng, có khi chiếm hơn 50% (VD: cầu Rạch Miễu, QL2 đoạn Nội Bài - Vĩnh Yên)
- Nhiều dự án BOT do **DNNN** thực hiện

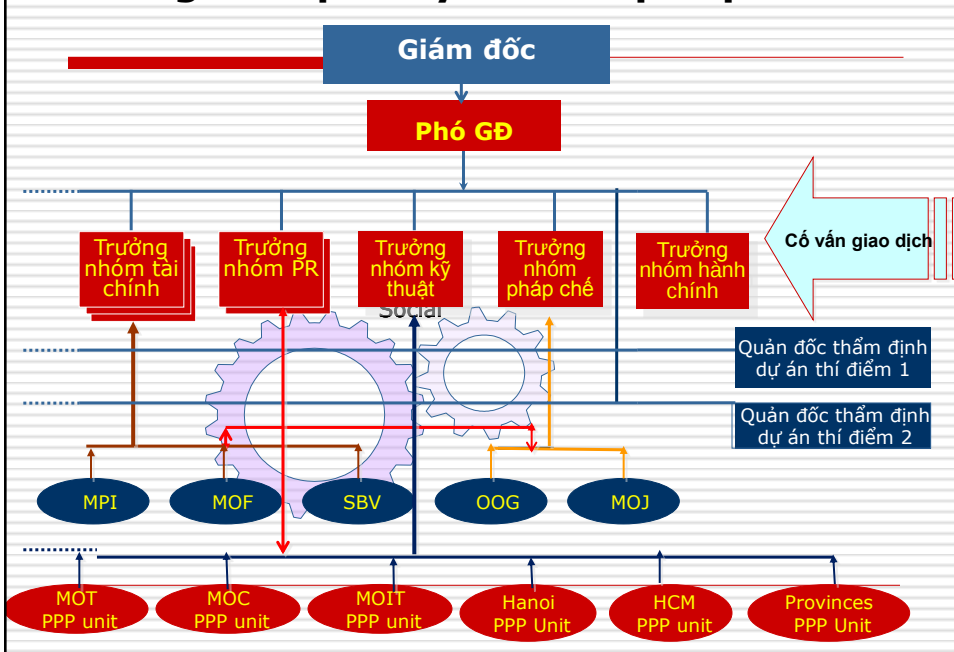
Lựa chọn BOT hay PPP ở Việt Nam: Góc nhìn từ phía nhà đầu tư

Nội dung so sánh	Nhận định
Cơ sở pháp lý	BOT đầy đủ hơn, hiệu lực cao hơn
Phạm vi	BOT rộng hơn
Yêu cầu về vốn	BOT yêu cầu vốn tư nhân thấp hơn (15% sv. 21%), nhà nước có thể góp cao hơn (49% sv. 30%)
Quá trình phê duyệt	PPP: Phải trình, xin QĐ của Thủ tướng
Bảo lãnh của chính phủ	BOT: có bảo lãnh cả vốn vay
Bảo lãnh/ký quỹ	BOT: $\geq 2\%$ nếu quy mô ≤ 1.500 tỷ; $\geq 1\%$ nếu quy mô > 1.500 tỷ (PPP: 2%)
Tương tự: Các bên liên quan, cấu trúc tài chính, khuyến khích tài khóa, thuế, cơ quan phê duyệt, giải quyết tranh chấp v.v.	

Tổ chức và quá trình ra quyết định PPP



Khung khổ quản lý danh mục dự án PPP



PSP/PPP ở Việt Nam: Một ví dụ



PSP/PPP ở Việt Nam: Một ví dụ

Thất bại của dự án BOT cầu Bình Triệu II

- ❑ Dự án BOT cầu Bình Triệu II, do Cienco 5 làm chủ đầu tư
- ❑ Cầu phần dự án: Xây mới cầu Bình Triệu II, mở rộng quốc lộ 13 và đường Ung Văn Khiêm, nâng cấp cầu Bình Triệu I
- ❑ Thời gian: Khởi công 3.2.2001, dự kiến hoàn thành 2004
- ❑ Đầu tư: Dự kiến 341 tỉ đồng, thời gian hoàn vốn 11 năm
- ❑ Thay đổi quy hoạch: TP mở rộng quốc lộ 13 (ngã tư Bình Lợi - ngã tư Bình Phước) từ 32m lên 53m, làm tổng đầu tư lên trên 1.600 tỉ đồng (do tăng tiền đền bù giải tỏa)
 - Thời gian thu hồi vốn tăng từ 11 lên 25 năm
 - Cienco 5 gặp khó khăn trong việc bảo lãnh vay vốn
- ❑ Sau khi hoàn thành giai đoạn 1 (cầu Bình Triệu II) vào tháng 8/2003, phần còn lại của dự án đã bị ngừng trệ

PSP/PPP ở Việt Nam: Một ví dụ

- ❑ Thành phố thu hồi dự án, giao lại cho Khu quản lý giao thông đô thị số 1 - Sở GTCC (nay là Sở GTVT)
 - ❑ Xuất hiện ý tưởng mới: Xây tuyến đường mới song song với quốc lộ 13 (đoạn Kha Vạn Cân - ngã tư Bình Phước) thay vì mở rộng quốc lộ 13 từ 32m lên 53m rất tốn kém
 - ❑ Cuối 2006, nhận thấy phương án mới không khả thi, thành phố quay trở lại phương án điều chỉnh ban đầu
 - ❑ Giá trị đất năm 2007 khác xa 2003, khiến kinh phí nâng cấp cầu Bình Triệu cũ tăng khoảng 4-5 lần
-

PSP VÀ PPP: Các trở ngại chính

Thất bại thị trường

- ❑ Bản chất của hàng hóa: tư hay công?
 - ❑ Điều kiện sản xuất: độc quyền tự nhiên?
 - ❑ Các ngoại tác: hiệu ứng lan tỏa?
 - ❑ Thông tin bất cân xứng: nhà nước – nhà thầu – và người sử dụng
-

PSP VÀ PPP: Các trở ngại chính

Các đặc điểm về nhu cầu của người sử dụng

- ❑ Hàng hóa thay thế với giá chấp nhận được
 - ❑ Độ co giãn của cầu
 - ❑ Tiếp cận thông tin: quyền của người tiêu dùng
 - ❑ Xu thế nhu cầu: cao điểm và thấp điểm
 - ❑ Sự đa dạng của người sử dụng: chất lượng và độ tin cậy
-

PSP VÀ PPP: Các trở ngại chính

Những hạn chế trong thực hiện

- ❑ Điều chỉnh trong “hệ điều hành” để thích ứng với “hệ thống mới” (slide cuối)
 - ❑ Ưu đãi của chính phủ?
 - ❑ Quy trình đấu thầu có đáng tin cậy?
 - ❑ Các điều khoản hợp đồng có rõ ràng?
 - ❑ Việc thực hiện hợp đồng có thỏa đáng?
 - ❑ Giám sát và thực thi hợp đồng?
 - ❑ Rủi ro do thay đổi chính sách?
-

Một số bài học kinh nghiệm

- ❑ Điều chỉnh bộ máy (nguồn lực) và chính sách (cam kết) của nhà nước
 - ❑ Đấu thầu công khai, cạnh tranh
 - ❑ Cấu trúc hợp đồng và cơ chế thanh toán tốt
 - ❑ Quản lý và phân bổ rủi ro hiệu quả
 - ❑ Hệ thống chỉ tiêu đánh giá rõ ràng ngay từ đầu:
 - Thời gian, chi phí, an toàn, quan hệ với khách hàng ...
 - ❑ Giám sát quá trình thực hiện hợp đồng
 - ❑ Gắn liền khả năng được nhận hợp đồng mới với kết quả thực hiện trong quá khứ
 - ❑ Tăng cường vai trò của kiểm toán độc lập
-

Khuôn khổ pháp lý tạo điều kiện cho PPP

- ❑ Pháp luật minh bạch và thực thi hiệu quả
 - ❑ Khuôn khổ pháp lý toàn diện về thương mại và kinh doanh phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế
 - ❑ Tính “thiêng liêng” của hợp đồng và chế tài tư pháp
 - ❑ Chế độ điều tiết tài chính và giám sát ngân hàng
 - ❑ Chuẩn mực quốc tế về kế toán, báo cáo tài chính, kiểm toán
 - ❑ Chính sách thuế hợp lý, có tính dự đoán và cạnh tranh
 - ❑ Bảo vệ nhà đầu tư, hoán đổi ngoại tệ, hồi hương lợi nhuận
 - ❑ Đăng ký và sở hữu đất đai hiệu quả, bảo vệ quyền sở hữu, và bồi thường công bằng khi quyền sở hữu bị vi phạm
 - ❑ Luật lao động (tuyển dụng và sa thải)
-