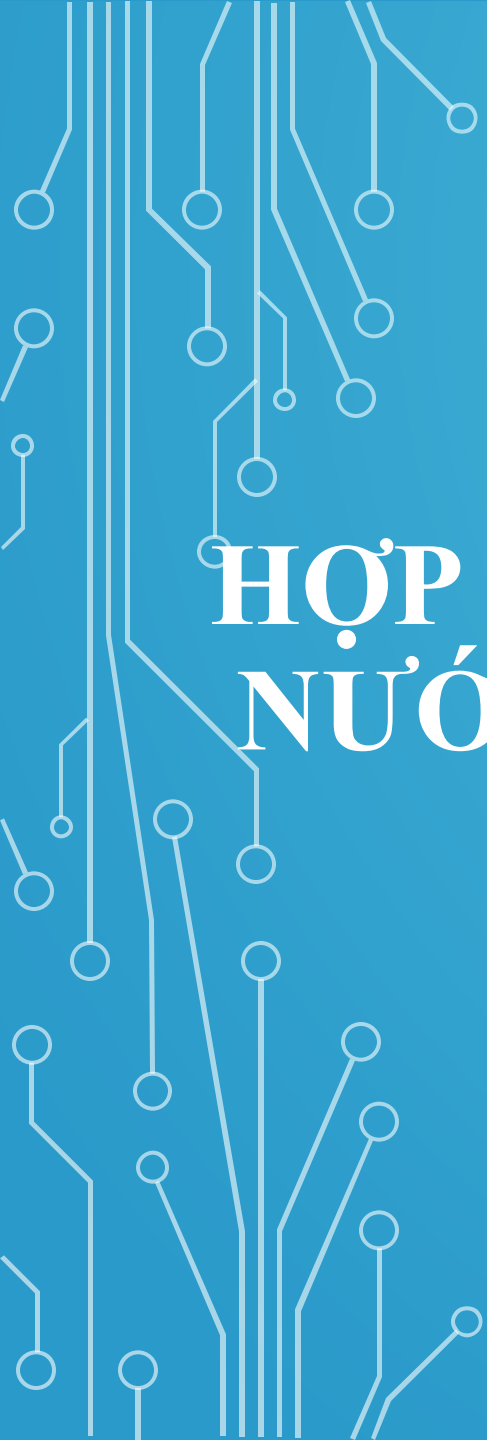




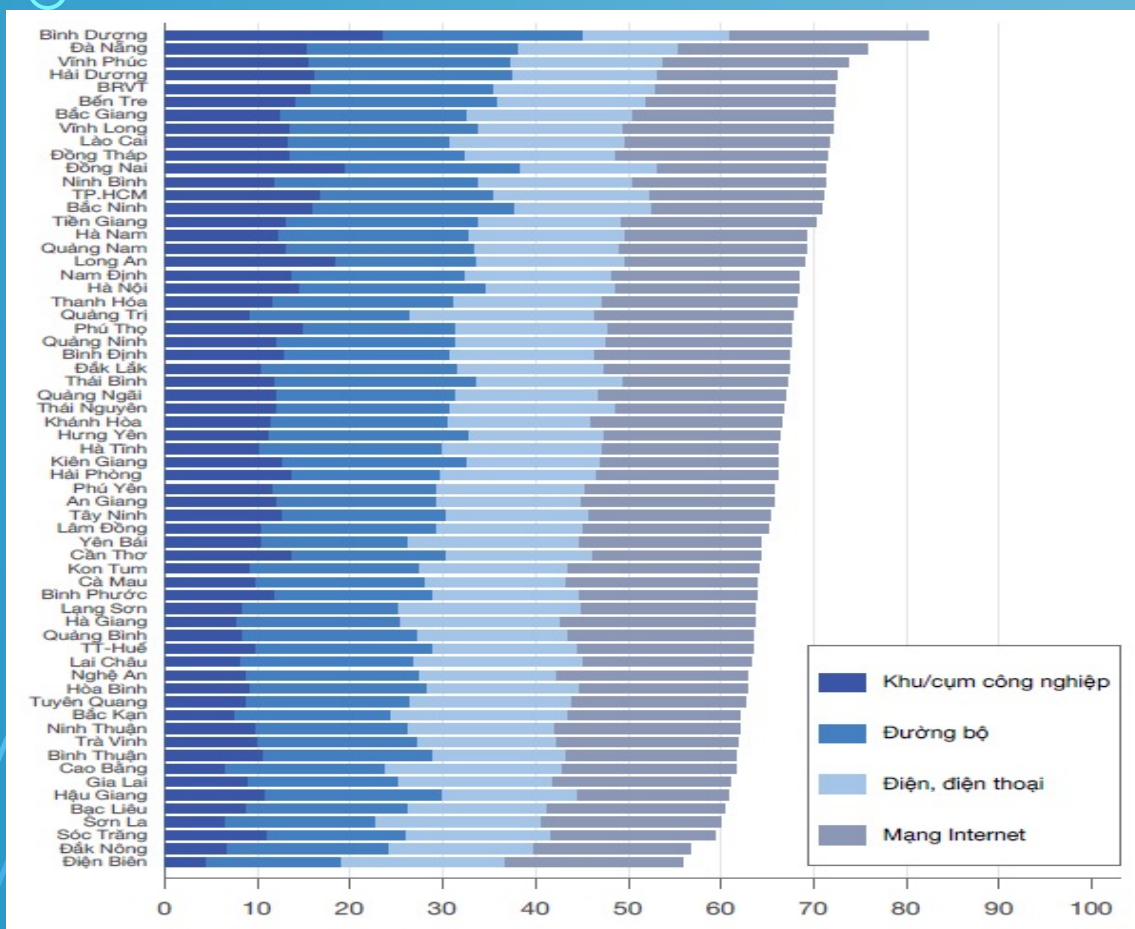
BÀI GIẢNG 3:

# HỢP TÁC GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ TƯ NHÂN (MÔ HÌNH PPP)

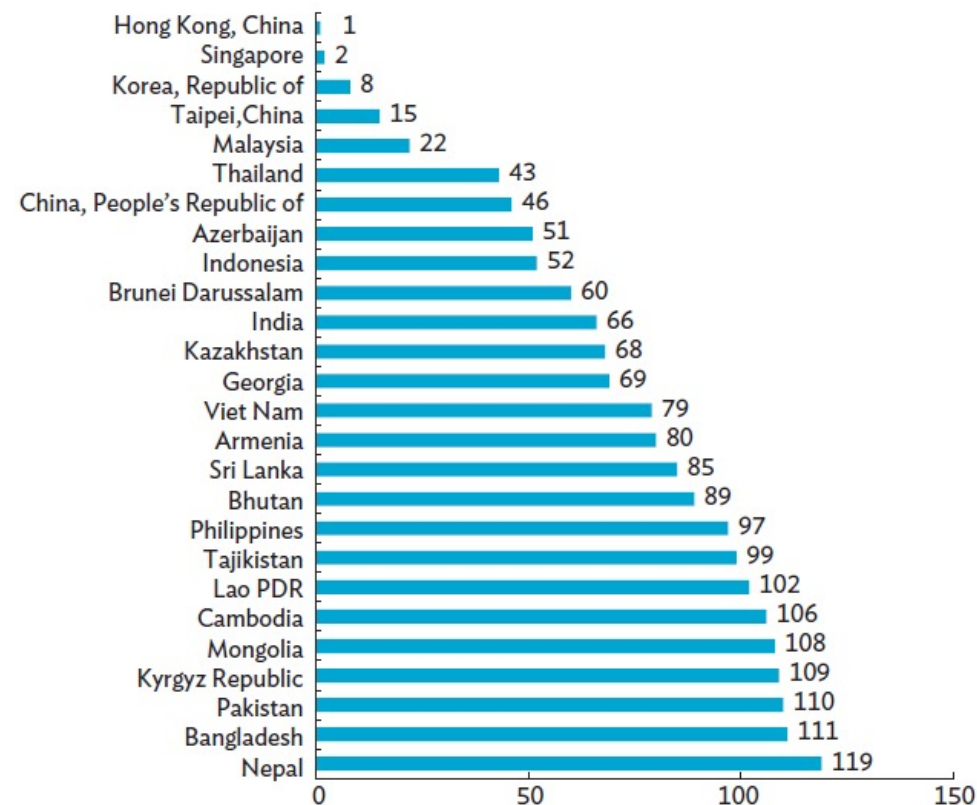
ĐỖ THIÊN ANH TUẤN

# XẾP HẠNG CƠ SỞ HẠ TẦNG

## CÁC TỈNH/THÀNH VIỆT NAM



## CÁC NỀN KINH TẾ CHÂU Á



Lao PDR = Lao People's Democratic Republic.

Source: World Economic Forum. 2017. *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva.

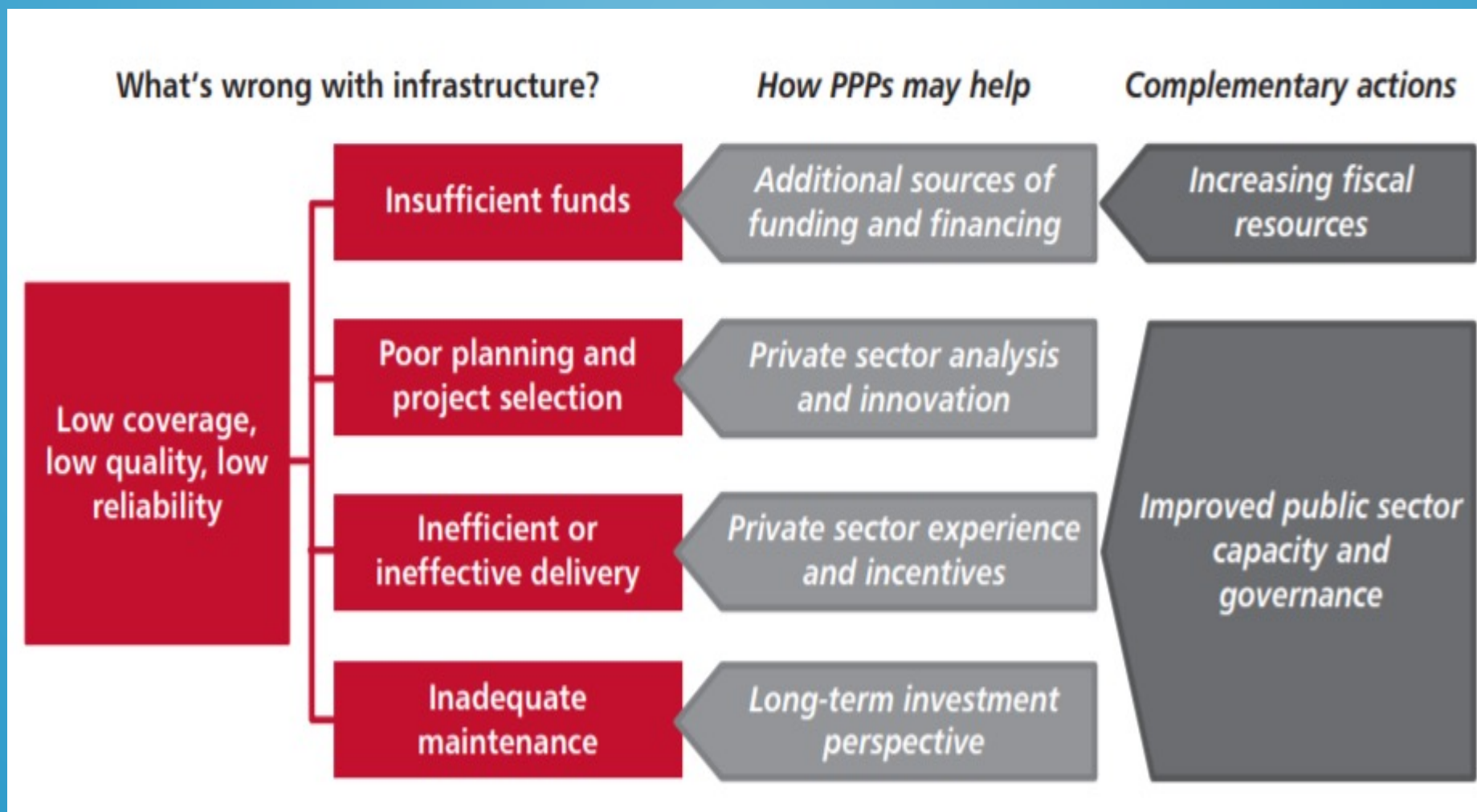
# TẠI SAO NHÀ NƯỚC THƯỜNG ĐÓNG VAI TRÒ CHÍNH TRONG VIỆC CUNG CẤP CƠ SỞ HẠ TẦNG

- Khu vực tư nhân không thể tính đến ‘các yếu tố ngoại tác’, tức lợi ích kinh tế - xã hội chung
- Bản chất của hàng hóa công: không tranh giành, không loại trừ
- Cạnh tranh trong cung cấp cơ sở hạ tầng có thể không hiệu quả, việc cung ứng độc quyền đòi hỏi có sự kiểm soát của nhà nước.
- Ngay cả khi có cạnh tranh, khu vực công vẫn nên cung ứng ‘hàng hóa tốt’ (ví dụ như giáo dục)
- Cơ sở hạ tầng thường có suất đầu tư lớn, do đó chỉ có thể có lợi trong rất dài hạn
- Tư nhân khó huy động vốn do rủi ro cao nếu không có sự hỗ trợ nhất định của nhà nước

## **Tuy nhiên, nhà nước có thể đóng vai trò cụ thể thế nào?**

- Cung ứng trực tiếp
- Tạo thuận lợi cho sự cung ứng của tư nhân (quy định điều tiết, thuế, trợ cấp, hợp đồng thuê...)

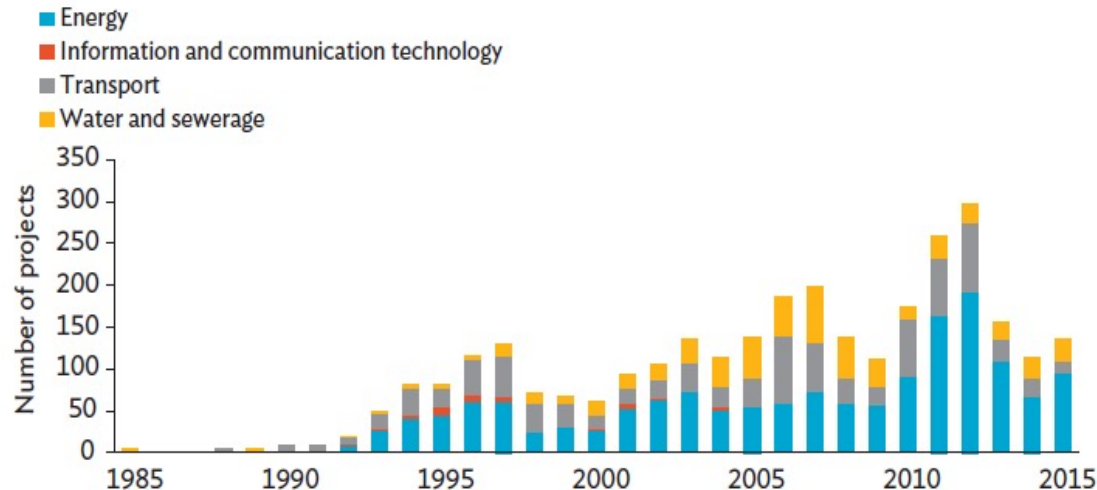
# SỰ THẤT BẠI CỦA NHÀ NƯỚC VÀ VAI TRÒ CỦA PPP



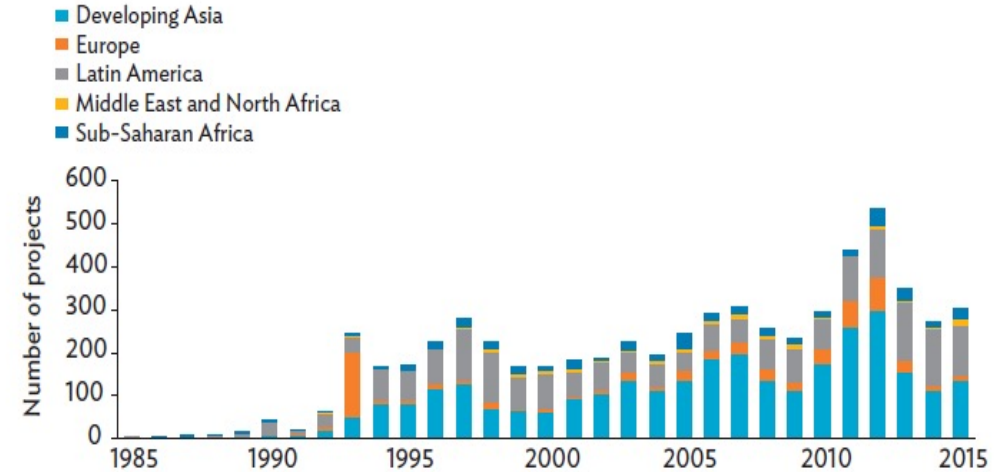
Source: WB 2014

# SỰ NỔI LÊN CỦA MÔ HÌNH PPP

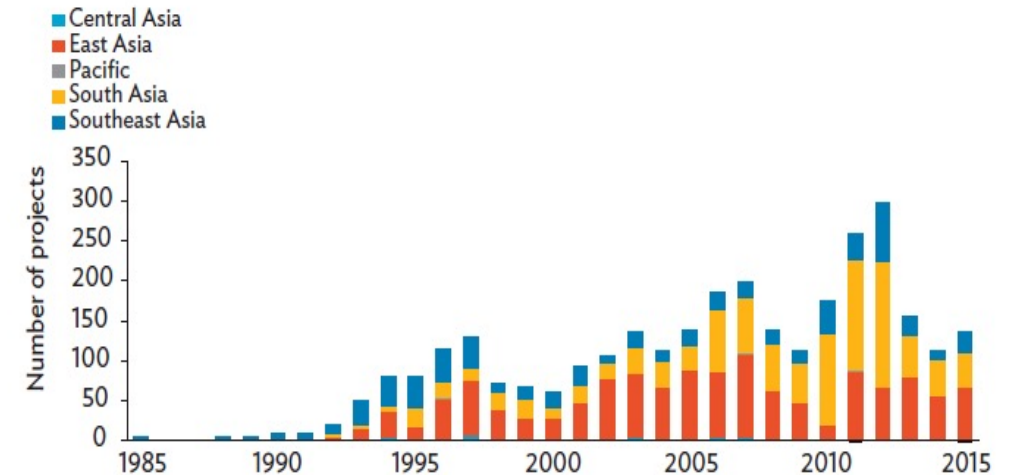
- Trong giai đoạn 1985-2015, có đến **6.124 dự án PPP** cơ sở hạ tầng với số vốn đầu tư trên **1.700 tỷ USD** đã được triển khai ở 139 nền kinh tế có thu nhập thấp và trung bình.
- Riêng các nước **đang phát triển châu Á** nổi lên là nơi thu hút nhiều dự án PPP lớn nhất với hơn **3000 dự án** tương đương tổng số vốn **652 tỷ USD** cam kết đầu tư giai đoạn 1990-2015.
- Trong số các nước châu Á, thì Đông Á và Nam Á chiếm số lượng dự án và vốn đầu tư lớn nhất, bao gồm Indonesia, Malaysia, Thailand, Philippines, Việt Nam.
- Tính theo quốc gia thì Trung Quốc và Ấn Độ có số dự án PPP lớn nhất, với hơn 2.145 dự án.
- Đa phần các dự án PPP ở các nền kinh tế đang phát triển châu Á liên quan đến **năng lượng và giao thông**.



Source: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database (accessed 20 March 2017).



Source: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database (accessed 20 March 2017).



Source: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database (accessed 20 March 2017).

# ĐỊNH NGHĨA PPP

- Yescombe (2013): Một hợp đồng dài hạn ('Hợp đồng PPP') giữa một bên thuộc khu vực nhà nước và một bên thuộc khu vực tư nhân;
  - Để cho bên tư nhân thiết kế, xây dựng, tài trợ, và vận hành cơ sở hạ tầng công cộng ('Phương tiện');
  - Trong thời hạn Hợp đồng PPP, bên nhà nước hay công chúng trên cương vị người sử dụng Phương tiện, sẽ thanh toán cho bên tư nhân để sử dụng Phương tiện; và
  - Phương tiện vẫn thuộc sở hữu nhà nước, hay chuyển sang sở hữu nhà nước vào cuối thời hạn Hợp đồng PPP.
- WB (2014):
  - *“Một hợp đồng dài hạn giữa khu vực tư nhân và một thực thể chính phủ, nhằm cung cấp một tài sản hay dịch vụ công, trong đó khu vực tư nhân chịu rủi ro đáng kể và trách nhiệm quản lý, và phí thưởng gắn với hiệu quả.”*

# CÁC DẠNG MÔ HÌNH PPP PHỔ BIẾN

- **Nhượng quyền (concession) và đặc quyền (franchise/affermage)**
  - **Nhượng quyền** là mô hình ‘người sử dụng trả tiền’ - trong đó bên tư nhân (Bên thụ nhượng) được phép tính một khoản phí dịch vụ công cộng cho việc sử dụng Phương tiện (ví dụ như thanh toán phí qua cầu, qua hầm hay đường bộ.)
  - **Đặc quyền** là quyền khai thác một Phương tiện đã được xây dựng sẵn, nghĩa là nó tương tự như Nhượng quyền nhưng không có giai đoạn xây dựng ban đầu (ví dụ như nhà nước trao quyền thu thuế cho tư nhân để đổi lấy một khoản phí nhất định.)
- **Hợp đồng mua điện (PPA):** nhà đầu tư được trả một mức “giá bán điện” gồm hai cấu phần:
  - **Phí công suất**, hay phí trả cho tình trạng sẵn có nhà máy điện, để cung ứng điện cho công ty phân phối; khoản phí này bù đắp cho chi tiêu đầu tư liên quan đến việc xây dựng nhà máy điện và chi tiêu hoạt động cố định của nhà máy; và
  - **Phí sử dụng** (còn gọi là biến phí) bù đắp chi phí biên của việc sản xuất điện khi được công ty phân phối điện yêu cầu; khoản phí này bù đắp chi phí nhiên liệu sử dụng để sản xuất điện (ví dụ như than hay khí thiên nhiên).
- **BOO – BOT – BTO - DBFO**

# CÁC LOẠI HỢP ĐỒNG PPP

- **Hợp đồng BOT:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để xây dựng, kinh doanh, vận hành công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng trong thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư/DN chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó cho Nhà nước.
- **Hợp đồng BTO:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; sau khi hoàn thành xây dựng, nhà đầu tư/DN chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng cho Nhà nước và được quyền kinh doanh, vận hành công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó trong thời hạn nhất định.
- **Hợp đồng BOO:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để xây dựng, sở hữu, kinh doanh, vận hành công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng trong thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư/DN chấm dứt hợp đồng.
- **Hợp đồng O&M:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để kinh doanh, quản lý một phần hoặc toàn bộ công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có trong thời hạn nhất định; hết thời hạn, nhà đầu tư/DN chấm dứt hợp đồng.
- **Hợp đồng BTL:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và chuyển giao cho Nhà nước sau khi hoàn thành; được quyền cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trên cơ sở vận hành, khai thác công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó trong thời hạn nhất định; cơ quan ký kết hợp đồng thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư/DN.
- **Hợp đồng BLT:** nhà đầu tư/DN được nhượng quyền để xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trên cơ sở vận hành, khai thác công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó trong thời hạn nhất định; cơ quan ký kết hợp đồng thuê dịch vụ và thanh toán cho nhà đầu tư/DN; hết thời hạn, nhà đầu tư/DN chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng đó cho Nhà nước.

# NỘI DUNG CƠ BẢN HỢP ĐỒNG PPP

- Mục tiêu, quy mô, địa điểm và tiến độ thực hiện; thời gian xây dựng; thời điểm hiệu lực; thời hạn hợp đồng;
- Phạm vi và yêu cầu kỹ thuật, công nghệ, chất lượng;
- Tổng mức đầu tư; cơ cấu nguồn vốn; phương án tài chính; giá, phí; vốn nhà nước trong dự án PPP;
- Điều kiện sử dụng đất và tài nguyên khác; phương án tổ chức xây dựng công trình phụ trợ; yêu cầu về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; bảo đảm an toàn và bảo vệ môi trường; **trường hợp bất khả kháng và phương án xử lý trong trường hợp bất khả kháng**;
- Trách nhiệm thực hiện các thủ tục; thiết kế; tổ chức thi công; kiểm tra, giám sát, quản lý chất lượng; cung cấp nguyên liệu đầu vào dự án;
- Trách nhiệm vận hành, kinh doanh công trình; điều kiện, trình tự, thủ tục chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng;
- **Bảo đảm thực hiện hợp đồng; quyền sở hữu, quyền quản lý, khai thác; quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư**;
- **Phương án xử lý trong trường hợp hoàn cảnh thay đổi; biện pháp xử lý, bồi thường, xử phạt**;
- Trách nhiệm liên quan đến bảo mật thông tin; chế độ báo cáo; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan và giải trình;
- Các nguyên tắc, điều kiện sửa đổi, bổ sung, chấm dứt hợp đồng; chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ của các bên;
- Quyền của bên cho vay; quyền và nghĩa vụ của các bên khi thanh lý hợp đồng;
- Ưu đãi, bảo đảm đầu tư, phương án chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu;
- Pháp luật điều chỉnh hợp đồng và cơ chế giải quyết tranh chấp.

# SỰ CUNG ỨNG CƠ SỞ HẠ TẦNG CỦA NHÀ NƯỚC VÀ TƯ NHÂN

| Dự án nhà nước ←                              |                         |                         | Dự án tư nhân →                            |                                                    |                                                    |                                                                |
|-----------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| ← Hợp tác nhà nước-tư nhân →                  |                         |                         |                                            |                                                    |                                                    |                                                                |
| Loại hợp đồng                                 | Thu mua của chính phủ   | Đặc quyền (Affermage)   | Thiết kế-xây dựng-tài trợ-vận hành (DBFO)* | Xây dựng-chuyển giao-vận hành (BTO)**              | Xây dựng-vận hành-chuyển giao (BOT)***             | Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO)                                 |
| Xây dựng<br>Vận hành<br>Sở hữu <sup>(1)</sup> | Nhà nước <sup>(2)</sup> | Nhà nước <sup>(2)</sup> | Tư nhân                                    | Tư nhân                                            | Tư nhân                                            | Tư nhân                                                        |
|                                               | Nhà nước <sup>(3)</sup> | Tư nhân                 | Tư nhân                                    | Tư nhân                                            | Tư nhân                                            | Tư nhân                                                        |
|                                               | Nhà nước <sup>(4)</sup> | Nhà nước                | Nhà nước                                   | Tư nhân trong quá trình xây dựng, sau đó nhà nước. | Tư nhân trong quá trình hợp đồng, sau đó nhà nước. | Tư nhân                                                        |
| Ai chi trả?                                   | Nhà nước                | Người sử dụng           | Nhà nước hay người sử dụng                 | Nhà nước hay người sử dụng                         | Nhà nước hay người sử dụng                         | Tư nhân, nhà nước bao tiêu <sup>(5)</sup> , hay người sử dụng. |
| Chi trả cho ai?                               |                         | Tư nhân                 | Tư nhân                                    | Tư nhân                                            | Tư nhân                                            | Tư nhân                                                        |

\* Còn gọi là Thiết kế-xây dựng-quản lý-tài trợ (Design-Construct-Manage-Finance, DCMF) hay Thiết kế-xây dựng-tài trợ-bảo trì (Design-Build-Finance-Maintain (DBFM)).

\*\* Còn gọi là Xây dựng-chuyển giao-cho thuê (Build-Transfer-Lease, BTL), Xây dựng-cho thuê-vận hành-chuyển giao (Buil-Lease-Operate-Transfer, BLOT), hay Xây dựng-cho thuê-chuyển giao (Buil-Lease-Transfer).

\*\* Còn gọi là Xây dựng-sở hữu-vận hành-chuyển giao (Build-Own-Operate-Transfer, BOOT).

(1) Trong mọi trường hợp, sự sở hữu có thể dưới hình thức liên doanh giữa nhà nước và tư nhân.

(2) Nhà nước chính thức thiết kế Phương tiện và ký kết hợp đồng với các nhà thầu tư nhân để thực hiện việc xây dựng đại diện cho nhà nước (thiết kế-đầu thầu-xây dựng).

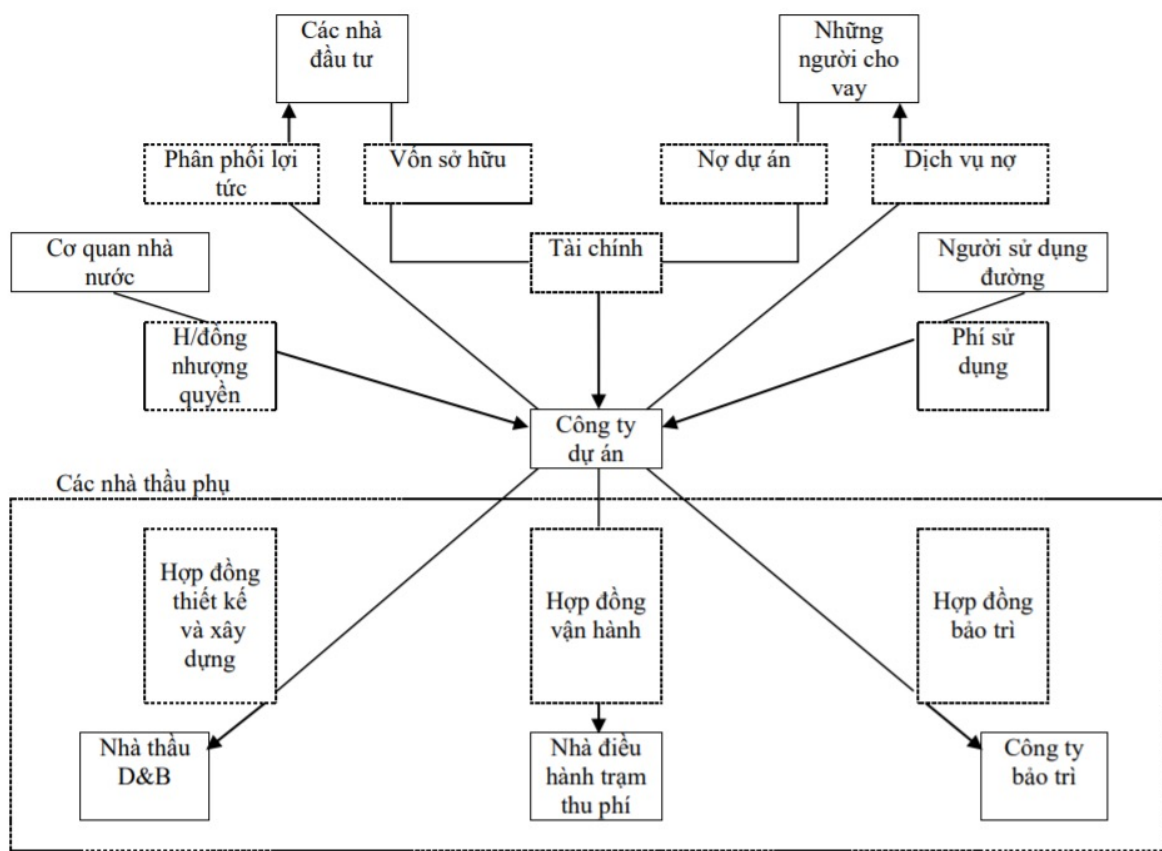
(3) Nhà nước có thể ký kết các hợp đồng dịch vụ (hợp đồng gia công ngoài hay khai thác nguồn lực bên ngoài) với các nhà thầu tư nhân để vận hành và bảo trì.

(4) Sự sở hữu có thể thông qua một Công ty dự án độc lập thuộc sở hữu nhà nước, nghĩa là sự hợp tác nhà nước-nhà nước.

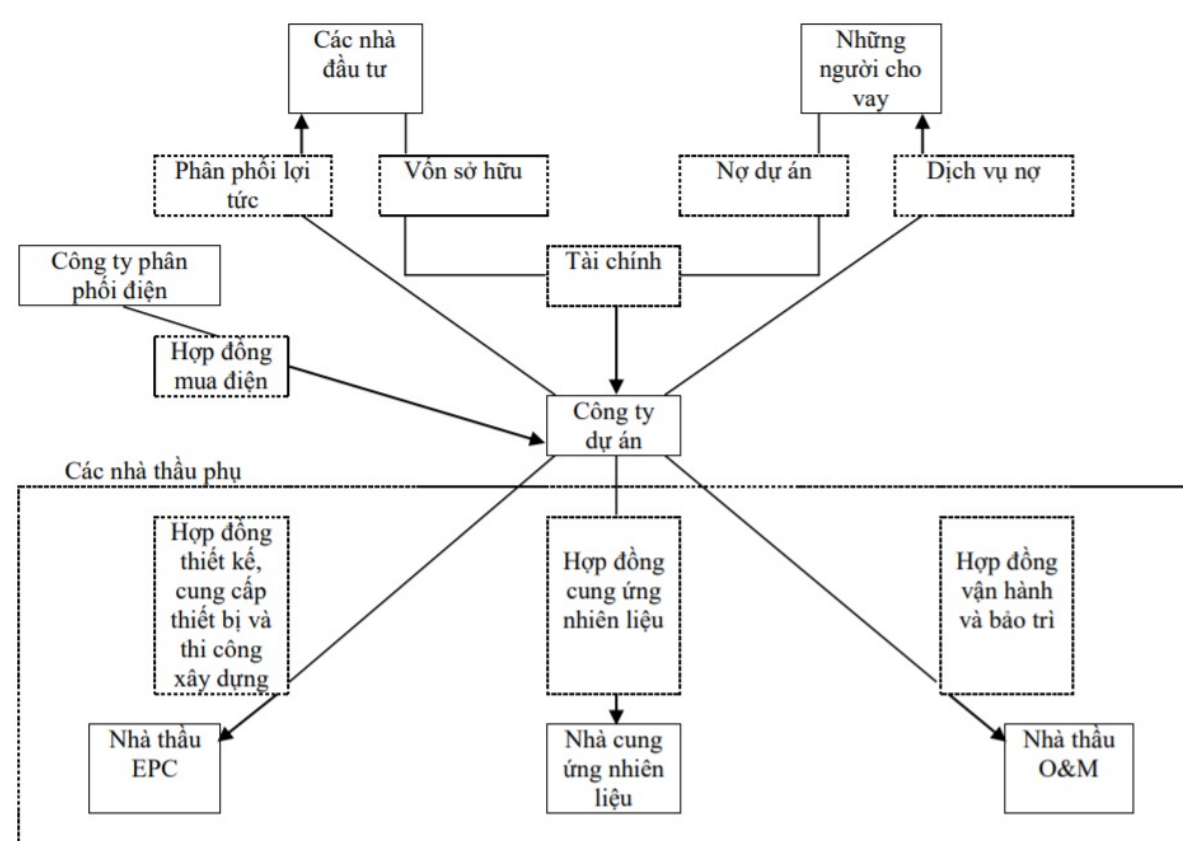
(5) Hình thức Hợp đồng BOO áp dụng cho PPP trong một số ít trường hợp, trong đó sở hữu Phương tiện không chuyển sang Cơ quan nhà nước vào cuối thời hạn hợp đồng PPP.

# TÀI CHÍNH DỰ ÁN

Tài chính dự án đối với một Hợp đồng nhượng quyền làm đường

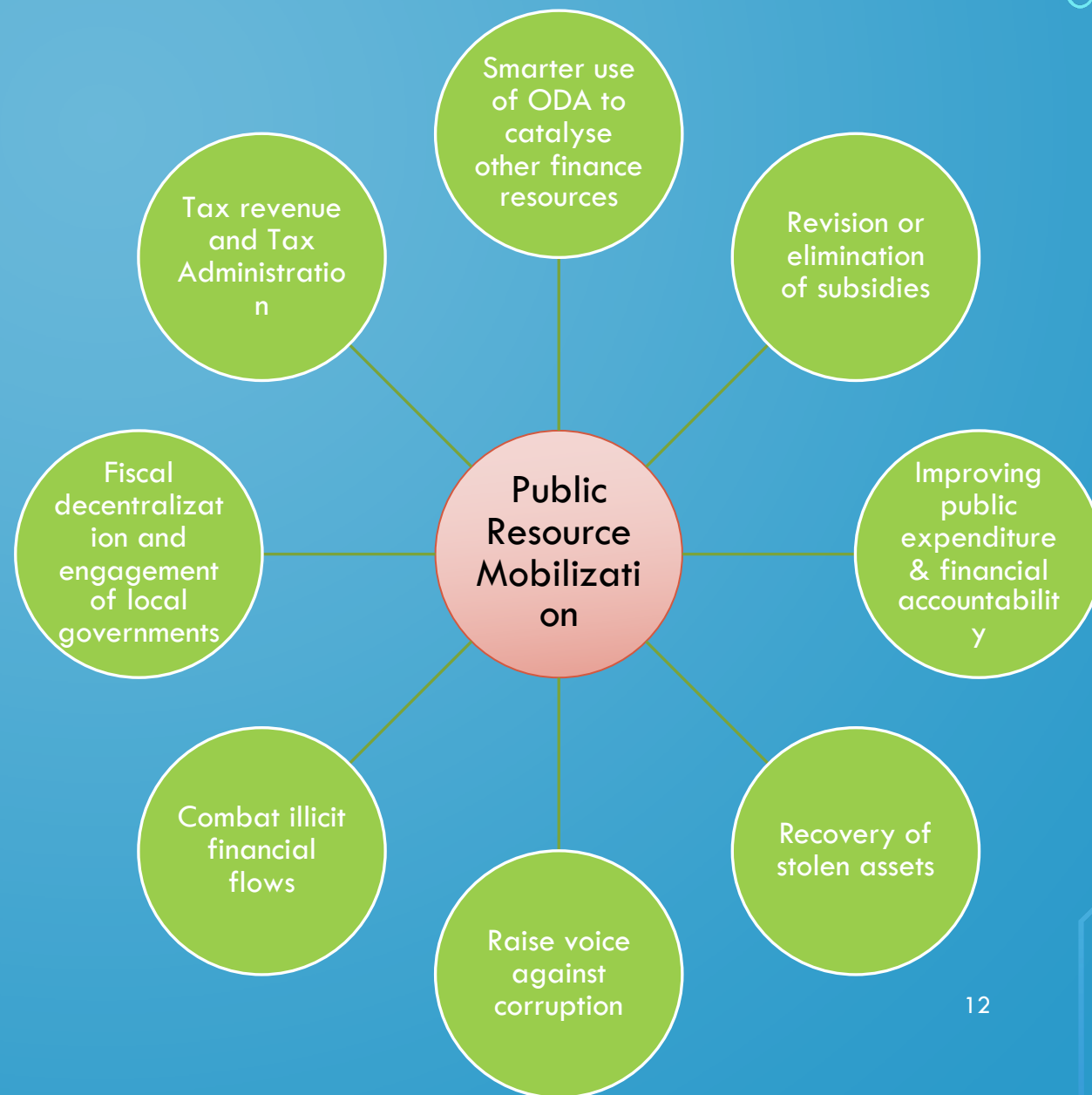


Tài chính dự án đối với một Hợp đồng mua điện (PPA)



# NGUỒN TÀI TRỢ

- Vốn chủ sở hữu
- Tài trợ của chính phủ
- Vay nợ
  - Ngân hàng (commercials, locals, MDBs)
  - Trái phiếu dự án
  - ODA (WB, ADB...)
- Phí sử dụng (user fee/charge)
- Tiền nhượng quyền/đặc quyền



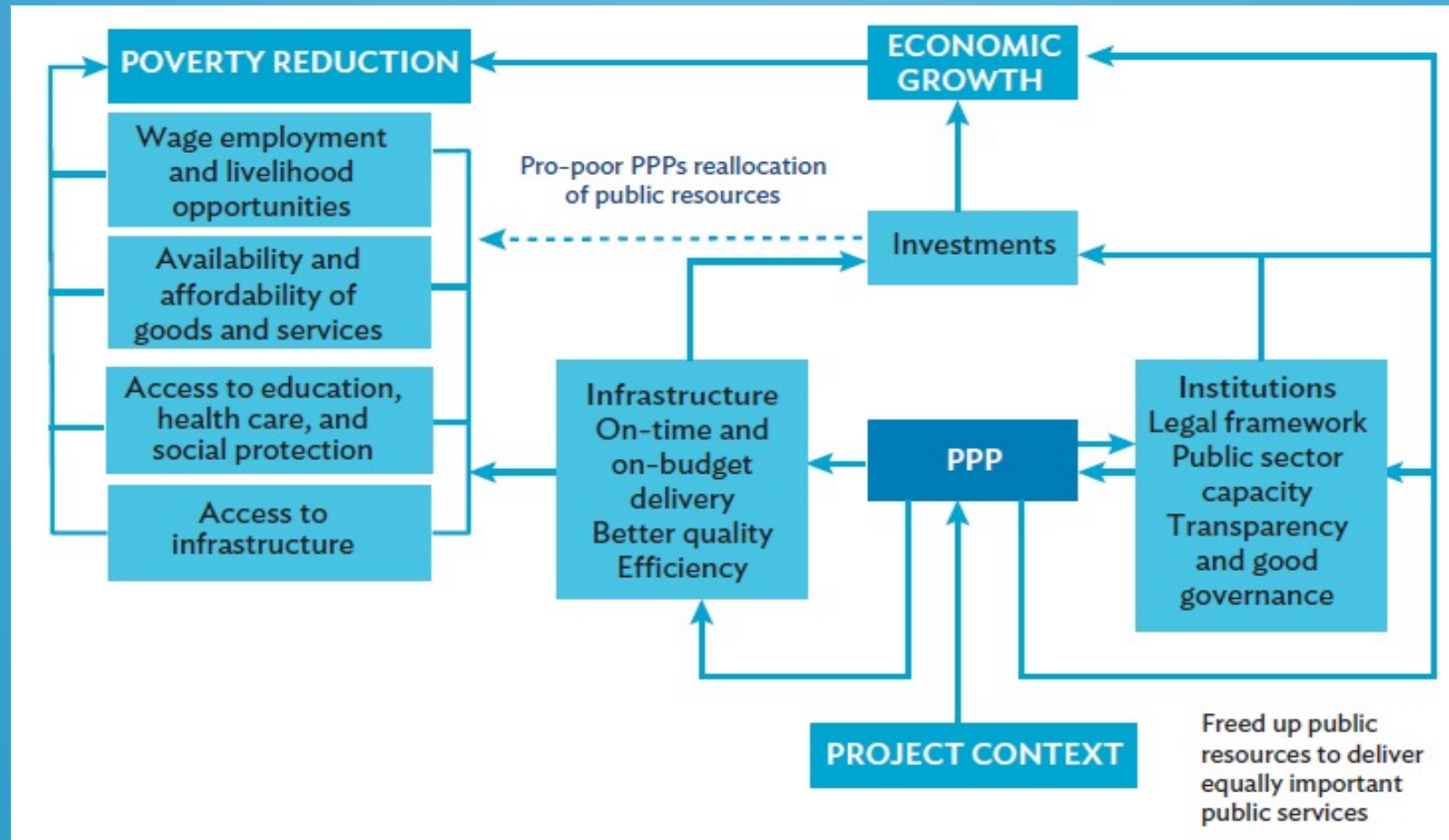
# LỢI ÍCH CỦA ĐẦU TƯ CƠ SỞ HẠ TẦNG

- Calderón, Moral-Benito, and Servén (2015): độ co dãn sản lượng dài hạn của cơ sở hạ tầng trải dài từ 0,07 đến 0,1.
- Calderón and Servén (2010): tăng đầu tư cơ sở hạ tầng và chất lượng cơ sở hạ tầng tốt hơn có tác động tích cực lên tăng trưởng dài hạn, tác động tiêu cực lên bất bình đẳng xã hội.
- Kodongo and Ojah (2016): nghiên cứu các nước Châu Phi cận Sahara giai đoạn 2000-2011 cho thấy tăng đầu tư cơ sở hạ tầng và cải thiện khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng có tác động ý nghĩa lên tăng trưởng kinh tế, theo đó quốc gia có thu nhập càng thấp lợi ích càng nhiều.
- Seethepalli, Bramati, and Veredas (2008): tìm thấy mối tương quan đồng biến giữa cơ sở hạ tầng với tăng trưởng kinh tế ở các nước Đông Á.
- Straub and Terada-Hagiwara (2010): tăng đầu tư cơ sở hạ tầng có ý nghĩa và tác động tích cực lên tăng trưởng ở các nền kinh tế Đông Á, Nam Á và Thái Bình Dương.
- Ismail and Mahyideen (2015): cải thiện chất lượng cơ sở hạ tầng giao thông, công nghệ thông tin và truyền thông sẽ thúc đẩy tăng trưởng thương mại và kinh tế ở các nền kinh tế châu Á.
- Setboonsarng (2010): đầu tư vào hạ tầng giao thông giúp giảm nghèo đói trực tiếp thông qua thúc đẩy tăng trưởng.
- Kwon (2005): nghiên cứu ở Indonesia cho thấy đầu tư cải thiện chất lượng đường sá giúp cải thiện tình trạng nghèo, thông qua các việc làm phi nông nghiệp, tăng mức lương và thúc đẩy năng suất nông nghiệp (những tỉnh có mật độ đường sá dày hơn so với trung bình).
- Calderón and Chong (2004) and Calderón and Servén (2004): bất bình đẳng thu nhập giảm với điều kiện cơ sở hạ tầng nhiều hơn và tốt hơn.
- Mendoza (2017): nghiên cứu khu vực đô thị ở Trung Quốc cho thấy các loại cơ sở hạ tầng như xử lý nước, không gian xanh, các dự án năng lượng và cung cấp nước có tương quan với giảm bất bình đẳng thu nhập.

# LỢI ÍCH CỦA PPP ĐỐI VỚI KINH TẾ

- Trong khi có nhiều nghiên cứu về mối quan hệ giữa đầu tư cơ sở hạ tầng với phát triển kinh tế hay giảm nghèo thì nghiên cứu về tác động của PPP đối với kinh tế lại khá ít. Điều này là do vấn đề dữ liệu hoặc các mô hình kinh tế vĩ mô không có khả năng rút ra được quan hệ nhân quả.
- Phân tích cấp độ dự án áp dụng cách tiếp cận tựa thực nghiệm (quasi-experimental) để ước lượng tác động của các dự án PPP cơ sở hạ tầng lên các chỉ báo phúc lợi, trong đó có giảm nghèo. Tuy nhiên những đánh giá như vậy đã không tìm được các nhóm đối chứng (counterfactuals) đáng tin cậy (Dintilhac, Ruiz-Núñez, and Wei 2015).
- Trujillo et al. (2002): sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng có tác động tốt lên thu nhập bình quân đầu người (dùng dữ liệu của WB về sự tham gia của tư nhân vào PPP).
- Rhee and Lee (2007): sử dụng cùng dữ liệu WB, tìm thấy tác động âm nhưng không có ý nghĩa thống kê sau khi kiểm soát đầu tư công vào cơ sở hạ tầng.
- Kim et al. (2011): nghiên cứu Hàn Quốc, cho thấy việc gia tăng đầu tư PPP vào cơ sở hạ tầng giúp mở rộng tăng trưởng thêm 0,2% vào năm 2008.
- Iossa and Martimort (2015): PPP giúp tạo ra cơ chế tối ưu trong việc sử dụng kỹ năng, công nghệ và sáng tạo của khu vực tư nhân, giảm gánh nặng của khu vực công, đặc biệt khi nguồn lực công bị thắt chặt.
- Davies and Eustice (2005): các dự án PPP giúp đạt được hiệu quả mong đợi nhờ các thỏa thuận hợp đồng yêu cầu khu vực tư nhân<sup>14</sup> cung cấp tài sản đúng hạn, trong giới hạn ngân sách, quản lý phân phối dự án, duy trì và nâng cấp tài sản.

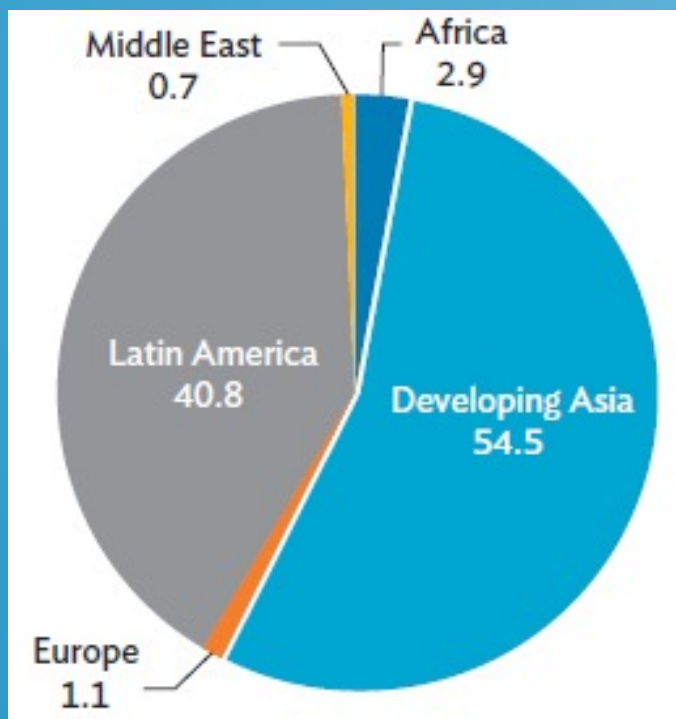
# LAN TỎA DỰ ÁN PPP ĐẾN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ GIẢM NGHÈO



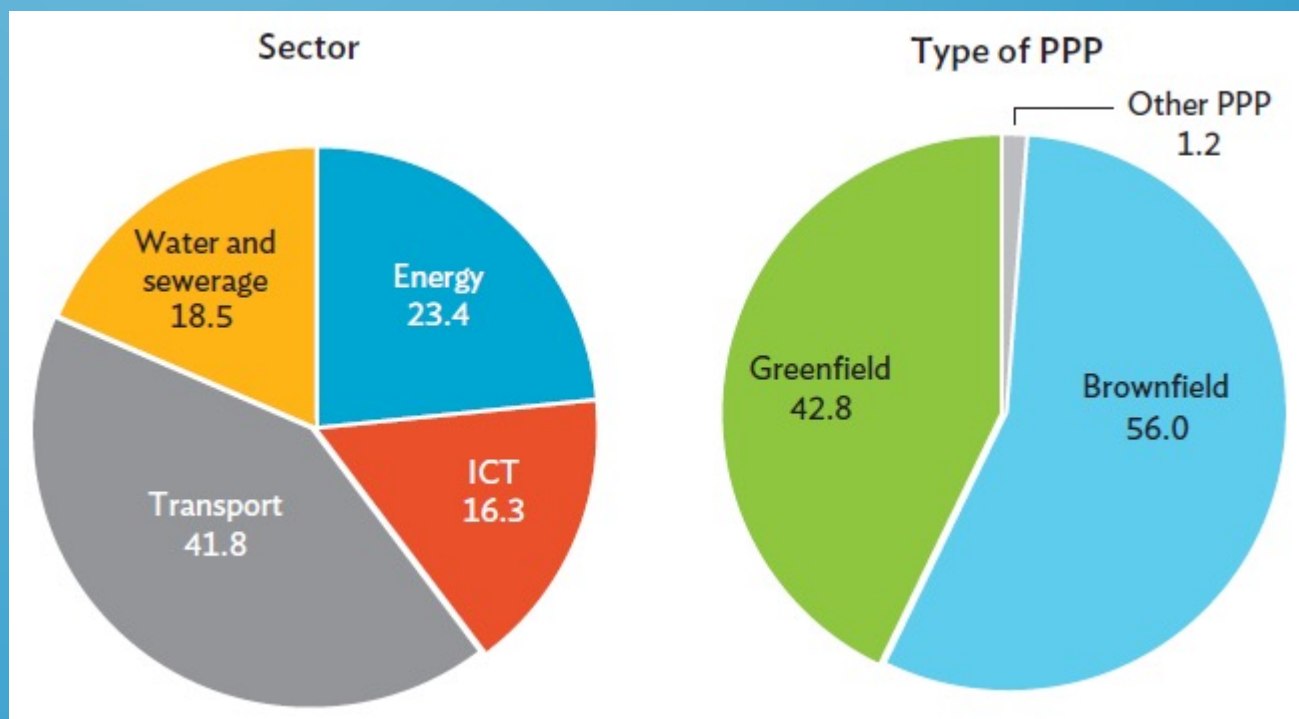
Source: Minsoo Lee, Raymond Gaspar, Emmanuel Alano, and Xuehui Han, Chapter 2 in ADB 2019

# SỰ THẤT BẠI CỦA CÁC DỰ ÁN PPP

Các dự án PPP bị hủy phân theo vùng, 1991-2015  
(% tổng số dự án bị hủy)

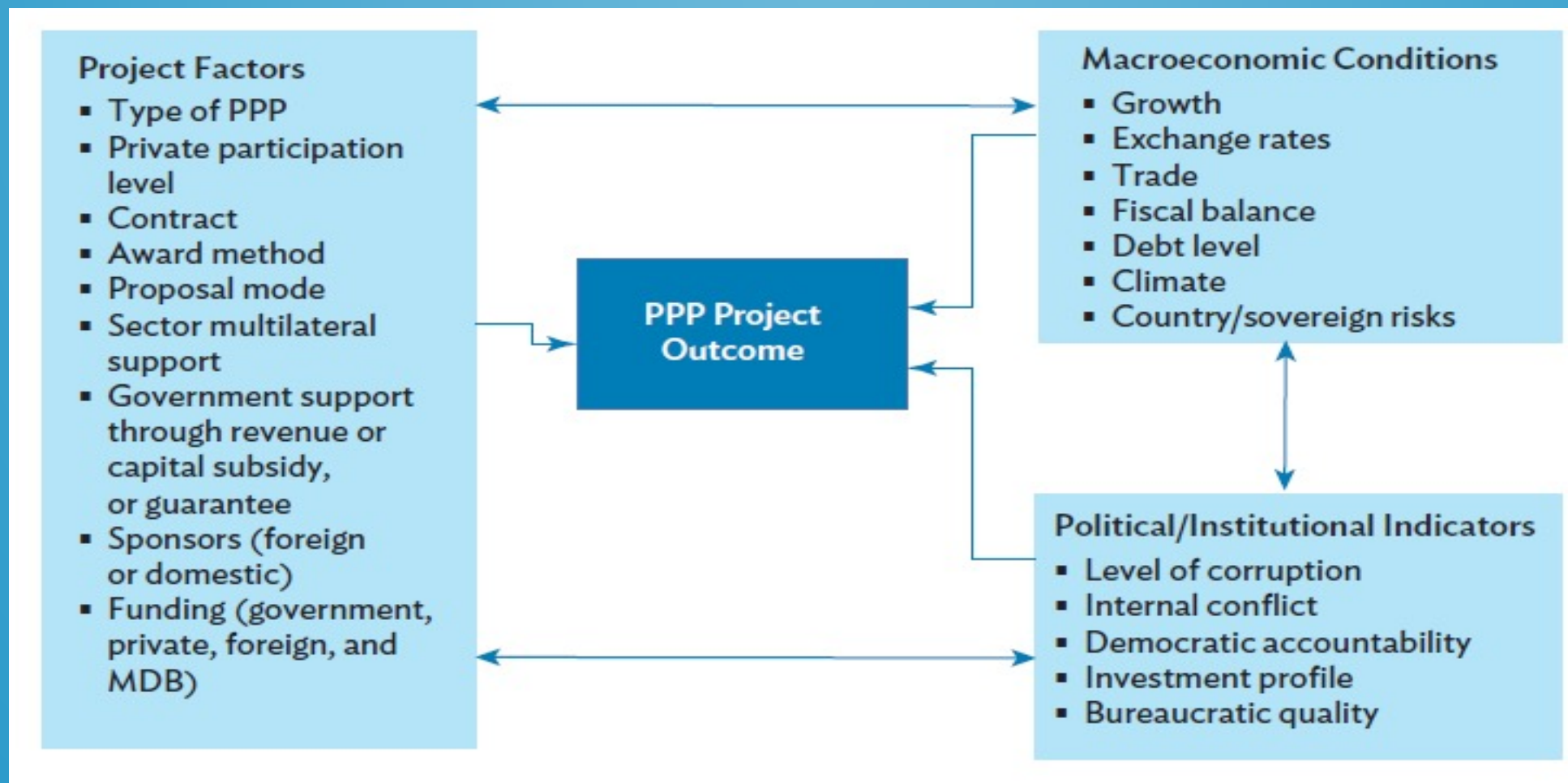


Dự án PPP bị hủy phân theo lĩnh vực và loại dự án, 1991-2015  
(% tổng số dự án bị hủy)



Source: World Bank

# CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN KẾT QUẢ DỰ ÁN PPP



Source: Minsoo Lee, Pilipinas F. Quising, Mai Lin Villaruel, and Xuehui Han, Chapter 3 in ADB 2019

# LUẬT ĐẦU TƯ THEO PHƯƠNG THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) NĂM 2020 VIỆT NAM

- Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Public Private Partnership - sau đây gọi là đầu tư theo phương thức PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP.
- **Góp vốn dự án:**
  - Nhà đầu tư phải góp vốn chủ sở hữu tối thiểu là 15% tổng mức đầu tư dự án
  - Tay không bắt giặc?
- **Quy trình dự án PPP:**
  - Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định chủ trương đầu tư, công bố dự án;
  - Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt dự án;
  - Lựa chọn nhà đầu tư;
  - Thành lập doanh nghiệp dự án PPP và ký kết hợp đồng dự án PPP;
  - Triển khai thực hiện hợp đồng dự án PPP.
  - Còn gì nữa?