

CÁC TIÊU CHÍ LỰA CHỌN DỰ ÁN PPP TẠI CỘNG HÒA PHÁP VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Nguyễn Minh Hằng*
Vũ Duy**

Tóm tắt

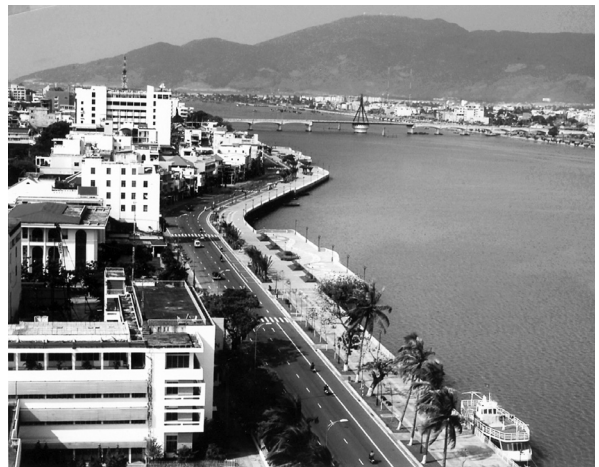
Từ khi Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định 71/2010/QĐ-TTg ban hành Quy chế thi điểm đầu tư theo hình thức đối tác công-tư (PPP), mô hình này đã nhận được sự quan tâm của các nhà đầu tư trong và ngoài nước cũng như của giới nghiên cứu. Không thể phủ định một số lúng túng trong quá trình triển khai mô hình này tại Việt Nam bởi nhiều lý do khác nhau, từ khung pháp lý chồng chéo, chưa hoàn thiện cho đến những khó khăn thực tiễn về lựa chọn dự án, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán ký kết hợp đồng, quản lý dự án... Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước để rút ra các bài học cho Việt Nam là rất cần thiết. Chúng tôi lựa chọn Cộng hòa Pháp vì mô hình PPP đã được ghi nhận tại quốc gia này từ khá sớm, vào thế kỷ 18, với việc xây dựng các kênh đào¹. Pháp cũng là một trong các quốc gia Châu Âu có khá nhiều dự án PPP thành công. Một trong các yếu tố tạo nên thành công của các dự án PPP tại Pháp, đó là việc quốc gia này đã quy định rất rõ ràng các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư dưới hình thức PPP. Bài viết này nghiên cứu một số kinh nghiệm trong việc lựa chọn dự án PPP tại Cộng hòa Pháp để rút ra một số bài học cho Việt Nam.

Từ khóa: PPP, dự án PPP

Mã số: 51.130514; Ngày nhận bài: 13/05/2014; Ngày biên tập: 15/07/2014; Ngày duyệt đăng: 15/12/2014

1. Các tiêu chuẩn để lựa chọn một dự án đầu tư theo hình thức PPP

Đầu tư dưới hình thức đối tác công - tư (PPP) đã thể hiện được vai trò của mình và trở nên phổ biến tại nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Cộng hòa Pháp. Trên thực tế, ngân sách quốc gia không thể gánh đáng hết toàn bộ việc đầu tư cơ sở hạ tầng. Nhiệm vụ này cũng trở nên bất khả thi nếu chỉ trông chờ vào nhà đầu tư tư nhân, do bản chất hoạt động này chứa đựng nhiều rủi ro, thời gian đầu tư



* TS, Đại học Ngoại Thương, Email: hangnm@ftu.edu.vn

** SV lớp Pháp 2- K49 Kinh tế đối ngoại

¹ Tổng hội xây dựng Việt Nam, 2011, *Mô hình PPP là giải pháp tối ưu cho đô thị Việt Nam*, bài viết trong báo cáo Tham vấn PPP tháng 05/2011

dài, khả năng thu hồi vốn lại không cao. Mô hình PPP ra đời đã giải quyết được vấn đề này và đã trở thành một công cụ pháp lý và tài chính hấp dẫn. Điều này đã được Tổng thống Cộng hòa Pháp nhấn mạnh trong bức thư ông gửi Thủ tướng vào ngày 01/10/2007. Ông đã chỉ rõ rằng PPP "tạo ra khả năng tăng đầu tư và chia sẻ rủi ro đầu tư bằng cách thức tối ưu giữa các khu vực công và tư. PPP sẽ cho phép huy động nguồn tài chính tư nhân để thực hiện các dự án lớn ở phạm vi quốc gia"². Dự án PPP được áp dụng phổ biến nhất tại Pháp là trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng (sân bay, nhà ga...) hay các dịch vụ công cộng (cung cấp điện, nước sạch, bệnh viện...).

Về mặt lý thuyết, có rất nhiều lý do để vận hành một dự án theo mô hình PPP chứ không phải hình thức khác. Đầu tiên, khu vực Công sẽ tận dụng được các kỹ năng, công nghệ hiện đại, cũng như kinh nghiệm quản lý của các đối tác tư nhân. Khi tham gia dự án, các nhà đầu tư tư nhân được khuyến khích thanh toán thông qua hiệu suất thi công và khai thác, điều này sẽ buộc họ có trách nhiệm hơn trong việc cung cấp đầu vào, cũng như đảm bảo đầu ra cho dự án. Nguồn vốn tư nhân sẽ giải tỏa phần nào gánh nặng cho ngân sách, trên cơ sở vừa chia sẻ vốn, vừa chia sẻ rủi ro.

Tuy vậy, chúng ta cần nhìn lại những vấn đề còn tồn tại của mô hình PPP. Với các nhà chính trị bảo thủ, việc chia sẻ vốn, chia sẻ rủi ro đồng nghĩa với chia sẻ "quyền kiểm soát", và điều này thực sự khó chấp nhận được. Hơn nữa, bản thân các Chính phủ có đủ khả năng thu hút nguồn vốn tư nhân hay không, khi mà

hành lang pháp lý về PPP còn chưa được hoàn thiện? Các nhà đầu tư tư nhân có sẵn sàng đầu tư vốn, công nghệ để tham gia vào một dự án cơ sở hạ tầng lớn hay không? Và rằng liệu với một hợp đồng trong thời gian dài như hợp đồng PPP, có gì đảm bảo được các bên sẽ không có xung đột về lợi ích? Các Nhà nước khi đó có sẵn sàng để đi kiện, hoặc bị kiện hay không? Thực tế, có rất nhiều lý do khiến mô hình này bị trì hoãn ở một số quốc gia.

Tại Cộng hòa Pháp, PPP được hiểu là "*một công cụ mang tính ngoại lệ dựa trên một thể chế pháp lý rất khác biệt với pháp luật chung về mua sắm công và việc áp dụng công cụ này được kiểm soát chặt chẽ bởi Hội đồng hiến pháp*"³. Như vậy, có thể hiểu, tại Cộng hòa Pháp, mô hình PPP chỉ được áp dụng đối với những dự án đáp ứng được các tiêu chí rõ ràng và được kiểm soát chặt chẽ.

Các tiêu chuẩn lựa chọn dự án PPP đã được pháp điển hóa bằng Quyết định 2003-473 DC ngày 26/6/2003 của Tòa án Hiến pháp nước Cộng hòa Pháp. Ngoài ra, Chỉ thị số 2004/18/EC của Ủy ban Châu Âu ban hành ngày 31/3/2004 liên quan đến việc phối hợp các thủ tục ký kết hợp đồng mua sắm công và hợp đồng cung ứng dịch vụ công cộng cũng được áp dụng tại Cộng hòa Pháp. Tuy nhiên, phải đến Pháp lệnh về Hợp đồng Đối tác Công- Tư số 2004-559 ngày 17/06/2004 (sau đây gọi là Pháp lệnh Hợp đồng PPP năm 2004) mới đưa ra hai yêu cầu cụ thể đối với dự án được thực hiện theo hình thức PPP là "dự án phức tạp" và "dự án cấp thiết". Ngày 28/07/2008, Luật số 2008-735 về Hợp đồng PPP ra đời đã bỏ

² Cổng thông tin điện tử của Bộ Kinh tế và Tài chính Pháp: <http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>, truy cập ngày 11/5/2014

³ Xem Báo cáo của Ủy ban luật pháp quốc hội ngày 16/01/2014 của Pháp: "Các hợp đồng hợp tác: những quả bom nổ chậm"

sung thêm một yêu cầu nữa: “dự án đem lại hiệu quả kinh tế”⁴. Như vậy, theo quy định hiện hành của Cộng hòa Pháp, để một dự án được triển khai dưới hình thức PPP, dự án đó phải đáp ứng 03 (ba) tiêu chí: tính phức tạp, tính cấp thiết và tính hiệu quả về mặt kinh tế.

a. Tính phức tạp

Có thể hiểu một dự án được coi là “phức tạp” nếu phía Nhà nước, một cách khách quan, không thể tự xác định được những nguồn lực kỹ thuật đáp ứng được nhu cầu của dự án, hoặc không thể thu xếp được tài chính hoặc thiết lập cơ chế pháp lý⁵ hợp lý cho dự án. Quy định này được nêu tại Điều 29, Chỉ thị số 2004/18/EC của Ủy ban châu Âu ban hành ngày 31/3/2004 liên quan đến việc phối hợp các thủ tục ký kết hợp đồng mua sắm công và hợp đồng cung ứng dịch vụ công cộng. Cụ thể hơn, văn bản hướng dẫn thi hành Chỉ thị có nêu: “Có trường hợp Chính phủ, hoặc các cơ quan công quyền thực hiện những dự án phức tạp và không thể xác định một cách khách quan các nguồn lực kỹ thuật hoặc tài chính hoặc pháp lý để đáp ứng nhu cầu triển khai dự án, hoặc không thể xác định được nguồn cung những yếu tố đó trên thị trường. Tình trạng này đặc biệt hay xảy ra đối với những dự án xây dựng cơ sở hạ tầng trọng điểm, dự án xây dựng hệ thống thông tin quốc gia, hay những dự án cần lượng vốn đầu tư lớn, từ nhiều nguồn khác nhau mà việc thu xếp vốn là không thể xác định trước”. Như vậy, qua

các văn bản nói trên, có thể thấy rằng tính “phức tạp” của một dự án không chỉ được hiểu một cách cơ học là phức tạp về kỹ thuật, mà còn là những phức tạp về tài chính, hay pháp lý đối với dự án.

b. Tính cấp thiết

Pháp lệnh về Hợp đồng PPP năm 2004 của Pháp có quy định về tính cấp thiết của dự án, tuy vậy lại không đưa ra định nghĩa cụ thể như thế nào là “cấp thiết” và trên thực tế, một dự án “cấp thiết” hay không là do cách diễn giải chủ quan từ phía các cơ quan Nhà nước. Tuy nhiên, từ khi Luật về Hợp đồng PPP ra đời năm 2008, việc đánh giá một dự án là “cấp thiết” trở nên cụ thể hơn: “Dự án được đánh giá là cấp thiết khi nó cho phép khắc phục một sự chậm trễ có thể gây thiệt hại đến lợi ích chung trong việc thực hiện một công trình công cộng hoặc việc thực hiện cung ứng dịch vụ công, cho dù nguyên nhân chậm trễ là gì; hoặc để đối phó với một tình huống không thể lường trước” (Điều 2- Luật hợp đồng PPP năm 2008).

Thông thường, các dự án này liên quan đến các hoạt động mang tính mũi nhọn như các dự án phát triển ứng dụng công nghệ cao, công nghệ mới. Ngoài ra, các dự án xây dựng các bệnh viện, đường sắt tốc độ cao hay sân vận động nhằm phục vụ cho nhu cầu dịch vụ công hay nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, tạo tiền đề cho sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước tại một khu vực nào đó, cũng thường được coi là có tính cấp thiết⁶.

⁴ Cổng thông tin điện tử Pháp luật về mua sắm công của Pháp: <http://www.marche-public.fr/>, truy cập ngày 15/06/2014

⁵ Cơ cấu pháp lý được hiểu là cơ cấu các hợp đồng sẽ ký kết nhằm thực thi dự án (bao gồm cả hợp đồng PPP và các hợp đồng khác giữa nhà đầu tư tư nhân và các bên liên quan). Một dự án gặp khó khăn khi thiết lập cơ cấu pháp lý tức là dự án kêu gọi quá nhiều bên liên quan với thẩm quyền khác nhau, hoặc khi chủ thể công gặp khó khăn trong việc xác định trước một cách chính xác và đáng tin cậy sự phân bổ rủi ro mà nhà đầu tư tư nhân sẵn sàng chấp nhận.

⁶ MaPPP, *Les contrats de partenariat: guide methodologique*, Ministère de l’Economie, des Finances, 2011, tr.10

c. Tính hiệu quả về mặt kinh tế

Luật về Hợp đồng PPP năm 2008 đã bổ sung tiêu chí thứ ba để chọn lựa hình thức PPP: tính hiệu quả về mặt kinh tế, được xác định dựa trên những tính toán chi phí/lợi ích. Khi lựa chọn hình thức đầu tư PPP cho dự án, phía đối tác Công phải chứng minh được dự án khi triển khai theo hình thức PPP là thuận lợi hơn so với các hình thức đầu tư khác⁷, có tính đến cả lợi ích lẫn hạn chế. Trong các tính toán chi phí/lợi ích, nhà đầu tư sẽ biết được chi phí bỏ ra để thu về một đơn vị lợi ích; lợi ích thu được ở đây không đơn thuần là lợi nhuận, mà đó có thể là lợi ích với môi trường (trong trường hợp phát triển bền vững), hay những lợi thế cạnh tranh cho doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Đây chính là đóng góp lớn của Luật Hợp đồng PPP năm 2008, khiến cho việc đánh giá, lựa chọn hình thức đầu tư cho dự án trở nên thực tế và toàn diện hơn, tránh chú trọng nhiều đến tài chính, kỹ thuật. Trên thực tế, việc so sánh chi phí/lợi ích sẽ được tính toán trước khi thực hiện và cho suốt thời gian thực hiện dự án, có thể bằng nhiều phương pháp khác nhau (giá trị hiện tại ròng, lập ma trận quản lý rủi ro và lượng hóa rủi ro...). Lưu ý rằng Luật Hợp đồng PPP năm 2008 không thừa nhận việc thanh toán chậm như một lợi ích thu được từ dự án⁸.

Cơ quan công quyền, trước khi ký hợp

đồng, phải tiến hành đánh giá tiền dự án để chứng minh rằng việc lựa chọn mô hình PPP cho dự án có liên quan là giải pháp tốt nhất⁹. Việc đánh giá này gồm 2 nội dung:

- Phân tích pháp lý về các hình thức đầu tư khác nhau có thể áp dụng cho dự án đang nghiên cứu;

- Phân tích kinh tế về hiệu quả của việc thực hiện dự án dưới hình thức PPP, có so sánh với các hình thức đầu tư khác.

Để đảm bảo việc đánh giá này được thực hiện một cách trung thực và khách quan, báo cáo này được tiến hành bởi một hội đồng do cơ quan nhà nước lựa chọn. Một trong những cơ quan có vai trò quan trọng hỗ trợ các cơ quan công quyền thực hiện các đánh giá tiền dự án, đó là MaPPP - Cơ quan hỗ trợ phát triển PPP, trực thuộc Bộ Kinh tế - Tài chính Pháp⁹.

2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc lựa chọn dự án PPP

Với một nước đang phát triển như Việt Nam, nhiều người đang đặt ra câu hỏi liệu mô hình PPP có thực sự trở thành một giải pháp hiệu quả để thu hút đầu tư cho các dự án xây dựng và tái thiết cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công hay không, khi mà gánh nặng ngân sách đang đè nặng lên vai Chính phủ.

Hiện tại, phương thức PPP chưa thật sự phát huy tính ưu việt sau hơn 3 năm thí điểm triển

⁷ Như hình thức hợp đồng mua sắm công và hợp đồng đại diện công

⁸ MaPPP, *Les contrats de partenariat : guide méthodologique*, Ministère de l'Économie, des Finances, 2011, tr.15

⁹ Xem Nghị định ngày 02/03/2009 về phương pháp đánh giá trước khi tiến hành thủ tục ký kết hợp đồng hợp tác

¹⁰ Có thể hiểu MaPPP như một cơ quan độc lập về tư vấn các dự án về PPP, có nhiệm vụ hỗ trợ Chính phủ, cũng như các nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế tư nhân trong việc chuẩn bị ký kết hợp đồng PPP. Cơ quan này cung cấp các khuyến nghị, đề xuất quy trình cần thiết để thực thi một dự án, cũng như các văn bản hướng dẫn, mà nổi bật là cuốn "Hợp đồng PPP- phương pháp luận" như một cẩm nang chi tiết hướng dẫn quy trình ký kết hợp đồng PPP. Trên thực tế, MaPPP còn hỗ trợ gián tiếp các dự án PPP thông qua việc cung cấp các công cụ cần thiết để xác định chi phí và đánh giá rủi ro trong quá trình nghiên cứu tiền khả thi. MaPPP cũng trở thành một cổng thông tin chính thống đăng tải các thông báo mời thầu ký kết hợp đồng PPP, đồng thời đóng vai trò thẩm định tính thích đáng của một dự án đầu tư theo hình thức PPP. Xem thêm tại <http://www.marche-public.fr/>

khai ở Việt Nam, một phần vì chúng ta chưa có hành lang pháp lý rõ ràng cho hoạt động đầu tư này, một phần khác, vô cùng quan trọng, là khâu chọn lựa dự án còn chưa được chú trọng. Điều này có thể được thấy rõ qua dự án e-GP (ứng dụng thương mại điện tử trong mua sắm Chính phủ)¹¹. Đây là dự án được lựa chọn thực hiện thí điểm theo hình thức PPP. Sau khi tổ chức đấu thầu rộng rãi quốc tế, Liên danh nhà thầu tư vấn quốc tế gồm hai công ty của Hàn Quốc đã trúng thầu là Nhà thầu tư vấn lập Báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án. Công việc tư vấn được triển khai từ tháng 6/2012. Đến nay, sau gần 02 năm thực hiện, dự thảo Báo cáo nghiên cứu khả thi và Đề xuất phần tham gia của Nhà nước đầu tư của dự án vẫn chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Lý do là vì khi lựa chọn đầu tư dưới hình thức PPP, Chủ đầu tư đã dự báo nhu cầu quá cao so với thực tế mà không tiến hành khảo sát cẩn thận, đánh giá đầy đủ phản ứng của thị trường đối với việc tham gia đấu thầu qua mạng¹². Đây

cũng là một nguyên nhân khiến cho các nhà đầu tư không thấy được lợi ích khi tham gia dự án này. Ngoài dự án này, không thể không nhắc đến nhiều thực tiễn của các dự án BOT tại Việt Nam, trong đó có nhiều dự án đã thất bại vì lý do tương tự, tiêu biểu là dự án BOT cầu Phú Mỹ tại Tp. Hồ Chí Minh¹³.

Vậy, hiện nay pháp luật Việt Nam quy định như thế nào về tiêu chí lựa chọn dự án PPP? Điều 5 Quy chế thí điểm về PPP quy định dự án thực hiện thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư phải đáp ứng được một trong các tiêu chí sau: (i) Dự án quan trọng, quy mô lớn, có yêu cầu cấp thiết cho nhu cầu phát triển kinh tế; (ii) Dự án có khả năng hoàn trả vốn cho Nhà đầu tư từ nguồn thu hợp lý từ người sử dụng; (iii) Dự án có khả năng khai thác được lợi thế về công nghệ, kinh nghiệm quản lý, vận hành và sử dụng hiệu quả năng lực tài chính của khu vực tư nhân.

Điều 17 khoản 2 Dự thảo Nghị định PPP¹⁴ quy định dự án được lựa chọn phải đáp ứng

¹¹ Dự án e-GP đã được Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư triển khai thực hiện tại các Quyết định số 222/2005/QĐ-TTg ngày 27/12/2005 (Kế hoạch tổng thể phát triển thương mại điện tử giai đoạn 2006-2010) và Quyết định số 1073/QĐ-TTg ngày 12/7/2010 (Kế hoạch tổng thể phát triển thương mại điện tử giai đoạn 2011-2015) và Quyết định số 1605/QĐ-TTg ngày 27/8/2010 (Chương trình Quốc gia về ứng dụng CNTT trong hoạt động của các cơ quan Nhà nước giai đoạn 2011-2015). Dự án e-GP được triển khai nhằm: (1) Tiết kiệm ngân sách Nhà nước đầu tư cho dự án, rút ngắn thời gian đầu tư, sớm đưa đấu thầu qua mạng vào thực hiện; (2) Tối ưu hóa chi phí, tiến độ và chất lượng dịch vụ; (3) Đảm bảo tính bền vững khi vận hành; (4) Phát triển thị trường CNTT trong nước, phát triển nguồn nhân lực cho các cơ quan quản lý, phát huy năng lực và kinh nghiệm vận hành dịch vụ CNTT của các doanh nghiệp CNTT; (5) Tránh được những bất cập khi thực hiện đầu tư dự án trong lĩnh vực hạ tầng thông tin theo quy định hiện hành; (6) Thí điểm triển khai dự án e-GP theo hình thức PPP. Hình thức hợp đồng: Hợp đồng DBFOMT (Thiết kế - Xây dựng - Cấp vốn - Vận hành - Bảo trì - Chuyển giao). Tổng mức đầu tư của dự án (bao gồm chi phí tư vấn, thiết kế, xây dựng và lắp đặt hệ thống e-GP trong 2 giai đoạn): 343.527 tỷ đồng.

¹² Đến tháng 4/2014 mới chỉ có hơn 9500 đơn vị đăng ký với danh nghĩa là Bên mời thầu nhưng chỉ có hơn 2069 trong số đó được phê duyệt, rõ ràng là nhỏ hơn rất nhiều so với con số hơn 100.000 dự kiến ban đầu; số gói thầu đấu thầu điện tử chỉ đạt 1255 và 603 gói đạt được kết quả cuối cùng.

¹³ Đây là dự án cầu dây văng lớn nhất tại đây, tuy nhiên do khâu thẩm định dự án không hiệu quả, nên không tính toán được chính xác lưu lượng phương tiện giao thông qua lại. Vì nguồn thu không bù đắp được chi phí, nên Ban quản lý dự án xin được giãn nợ với ngân hàng, hoặc xin vay hơn 1000 tỷ từ Ngân sách, nếu không sẽ bàn giao lại dự án cho UBND Thành phố Hồ Chí Minh. Các ví dụ này cho thấy nếu việc thẩm định chi tiết và khách quan các dự án PPP trước khi triển khai không được tiến hành một cách cẩn trọng thì khả năng thất bại của dự án là rất cao.

¹⁴ Dự thảo ngày 19/07/2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

đầy đủ các điều kiện: (i) Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; (ii) b) Phù hợp với loại hợp đồng, lĩnh vực đầu tư quy định tại Điều 4, Điều 5 Nghị định này; (iii) Có khả năng thu hút và tiếp nhận nguồn vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý của Nhà đầu tư; (iv) Có khả năng thu hồi vốn và lợi nhuận cho Nhà đầu tư; (v) Có khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ ổn định, đạt chất lượng theo tiêu chuẩn, đáp ứng nhu cầu của người sử dụng; (vi) Có tổng mức đầu tư từ 20 tỷ đồng hoặc từ 5 tỷ đồng trở lên đối với Dự án thuộc lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Như vậy, các tiêu chí về tính cấp thiết, và tính hiệu quả về mặt kinh tế cũng đã được quy định trong pháp luật Việt Nam về PPP. Tuy nhiên, so sánh quy định tại hai văn bản nói trên, có thể thấy các tiêu chí lựa chọn dự án đã được quy định cụ thể và rõ ràng, chặt chẽ hơn trong Dự thảo Nghị định. Nếu như tại Quy chế thí điểm, dự án chỉ cần đáp ứng một trong các tiêu chí thì tại Dự thảo Nghị định PPP, dự án cần phải đáp ứng đầy đủ các tiêu chí đưa ra. Ngoài ra, Dự thảo Nghị định có bổ sung quy định về dự án quy mô nhỏ để phù hợp với nhu cầu thu hút đầu tư và điều kiện quản lý đặc thù của một số Bộ, ngành (ví dụ ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn). Đối với những dự án này, có thể áp dụng thủ tục rút gọn, không phải lập Báo cáo nghiên cứu khả thi và thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận đầu tư (Điều 11 Dự thảo Nghị định). Dự thảo Nghị định cũng đã quy định rõ hơn về tính hiệu quả về mặt kinh tế, đó là đảm bảo “*khả năng thu hồi vốn và lợi nhuận*” chứ không chỉ là “*khả năng hoàn trả vốn cho nhà đầu tư*” như tại Quy chế thí điểm theo Quyết định 71.

Tuy nhiên, các văn bản nói trên đều chưa quy định về cách thức cụ thể thẩm định các

tiêu chí nói trên và cơ quan thực hiện việc thẩm định này. Liệu cơ quan nhà nước có thẩm quyền, là các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh đưa ra đề xuất dự án có đủ năng lực để thực hiện việc này?

Từ kinh nghiệm của Pháp cũng như thực tiễn triển khai các dự án PPP tại Việt Nam trong thời gian vừa qua, chúng tôi đề xuất:

- Về quy mô của dự án PPP, chúng tôi cho rằng không nhất thiết áp dụng PPP đối với những dự án lớn. Trong 3 tiêu chí được áp dụng tại Pháp thì cũng không có tiêu chí về quy mô và trên thực tế. Việc áp dụng PPP vào các dự án nhỏ tại Việt Nam có thể có tính khả thi. Tất nhiên vẫn cần có thêm các nghiên cứu thực tiễn tại các quốc gia khác trên thế giới để khẳng định điều này.

- Trong các tiêu chí lựa chọn thực hiện dự án dưới hình thức BOT, cần đặc biệt chú trọng đến tiêu chí về tính hiệu quả về mặt kinh tế. Dù là dự án lớn hay nhỏ thì luôn phải đảm bảo tính hiệu quả về mặt kinh tế, điều này một mặt đảm bảo thu hút được sự tham gia của khu vực tư nhân vào dự án, mặt khác là một yếu tố không thể thiếu đảm bảo sự thành công của dự án. Sẽ rất rủi ro nếu một dự án, mặc dù có tính cấp thiết, nhưng lại không đảm bảo lợi ích kinh tế; trong trường hợp này, dự án sẽ không có tính khả thi vì không thu hút được nguồn đầu tư tư nhân. Thực tế tại Pháp đã cho thấy một dự án PPP luôn là một dự án phức tạp, do thời gian thực hiện kéo dài, có sự đan xen lợi ích giữa chủ thể công và tư. Nếu dự án không được lựa chọn kỹ lưỡng thì các rủi ro như mất khả năng chi trả, hay nguồn thu không đủ bù đắp chi phí... hoàn toàn có thể xảy ra.

- Cần quy định cụ thể về cách thức thực hiện việc thẩm định các dự án trước khi đưa vào Danh mục dự án PPP nhằm đảm bảo các

dự án này đáp ứng được các tiêu chí đặt ra. Theo kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp, để đảm bảo tính trung thực, khách quan, chính xác, việc thẩm định này nên do một cơ quan chuyên môn độc lập thực hiện. Ở Việt Nam, đây có thể là một nhóm công tác, bao gồm các chuyên gia về kỹ thuật, pháp lý và kinh tế-tài chính.

Khi đưa ra Quy chế thí điểm đầu tư dưới hình thức PPP tại Việt Nam theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg, Chính phủ Việt Nam muốn tạo ra một cơ chế mới, thông thoáng hơn, một “cải cách” đáng kể trong hình thức đầu tư để

thu hút đầu tư tư nhân vào các dự án cơ sở hạ tầng quan trọng của nền kinh tế quốc dân, cũng là nhằm lấy lại niềm tin của nhà đầu tư sau nhiều dự án BOT thất bại. Việc quan trọng nhất là xây dựng được khung pháp lý phù hợp. Hiện nay, dự thảo Nghị định về PPP đang được Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì soạn thảo trên cơ sở hợp nhất Nghị định 108 về BOT và Quyết định 71. Kinh nghiệm của Pháp cho thấy, để triển khai thành công một dự án PPP, việc lựa chọn dự án một cách cẩn trọng dựa trên nghiên cứu tiền dự án đối với các đề xuất dự án là rất cần thiết. □

Tài liệu tham khảo

1. Công thông tin điện tử của Bộ Kinh tế và Tài chính Pháp: <http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>
2. Công thông tin điện tử về Doanh nghiệp SMEs và mua sắm Công của Pháp: <http://www.marchespublicspme.com/>
3. Công thông tin điện tử Pháp luật về mua sắm công của Pháp: <http://www.marche-public.fr/>
4. MaPPP, *Les contrats de partenariat : guide methodologique*, Ministère de l’Economie, des Finances, 2011
5. Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế xã hội quốc gia, *Phương thức Đối tác Công- Tư (PPP) : kinh nghiệm quốc tế và khung khổ thể chế tại Việt Nam*, Tham luận hội thảo tháng 7/2013
6. Viện nghiên cứu đô thị và phát triển hạ tầng, *Kinh nghiệm PPP quốc tế và Thực tiễn tại Việt Nam*, tham vấn PPP, 2011