

ĐỐI TÁC CÔNG TƯ DƯỚI GÓC NHÌN CỦA QUAN SÁT VIÊN

Tô Văn Trường

Public - Private Partnership (PPP): Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.

Ngân hàng thế giới (WB) đã đề nghị cả một Website chỉ dẫn cho mọi người theo từng sector kể cả bộ công cụ, phương pháp ứng dụng hay nhất vv... Những ai quan tâm đến PPP có thể coi theo đường link:

<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/practical-tools/toolkits>

Ở Việt Nam đã có một số chuyên gia đã viết về PPP, cho nên nội dung bài viết này chỉ khái quát trong phạm vi dưới góc nhìn của quan sát viên về PPP ở Việt Nam, đặc biệt có những vấn đề người ta chưa đề cập.

Nhận thức chung

Câu hỏi về hợp tác công tư thực chất là về vai trò của nhà nước và tư nhân trong kinh tế. Từ góc độ thực tế, trong kinh tế cần cả nhà nước và tư nhân. Mỗi thành phần có vị trí riêng của mình, không loại trừ hẳn như lý luận của chủ nghĩa cộng sản: chỉ có kinh tế nhà nước, phủ nhận hoàn toàn kinh tế tư nhân hay quan điểm cực đoan chỉ công nhận tư nhân, phủ nhận hoàn toàn kinh tế nhà nước, đều là không phù hợp với nguyên lý phát triển bền vững.

Kinh tế nhà nước, doanh nghiệp nhà nước đặc biệt cần thiết ở những ngành lĩnh vực độc quyền tự nhiên: do điều kiện tự nhiên nên chỉ có thể có 1 đơn vị duy nhất kinh doanh (trường hợp độc quyền, và có thể chỉ một bộ phận cần độc quyền nhà nước) thì mới đạt được hiệu quả hoặc an ninh quốc phòng. Trong các ngành độc quyền tự nhiên, nếu để tư nhân nắm giữ thì lợi ích chung của xã hội sẽ bị thiệt hại nặng nề. Cảng hàng không, cảng biển, đường bộ, đường sắt, điện, nước ... thường được coi là

độc quyền tự nhiên, nhà nước nên nắm giữ. Một số lĩnh vực giáo dục, y tế thường cũng do nhà nước nắm giữ vì không đem lại lợi nhuận đáng kể cho nhà đầu tư tư nhân. Nhưng hiện nay do công nghệ phát triển, điều kiện kinh tế thay đổi nên trong các ngành này bắt đầu chấp nhận cho tư nhân tham gia.

Điều căn bản nhất là không được chuyển từ độc quyền nhà nước thành độc quyền tư nhân: độc quyền nhà nước thì có những cái dở (giá cao, chất lượng không tương xứng) nhưng còn kiểm soát được, chứ độc quyền tư nhân thì sẽ tệ hơn nhiều: giá sẽ bị đẩy lên cao một cách vô lý mà nhiều người không thể trả nổi. Điều này khác hẳn khi có cạnh tranh: cơ chế thị trường sẽ tự điều chỉnh các nhà đầu tư về chất lượng và giá cả.

Đường bộ không nên cho phép tư nhân làm quốc lộ, hoặc chỉ có một con đường duy nhất như Quốc hội đã từng yêu cầu, điện thì đường trục truyền tải quốc gia không nên cho tư nhân làm (phát điện và phân phối thì tư nhân có thể làm được vì có thể có môi trường cạnh tranh). Sân bay thì đường băng, trạm không lưu không nên để tư nhân làm, dù bán hàng miễn thuế có thể cho tư nhân đấu thầu thuê khai thác

Đường sắt thì tư nhân trong nước có thể ít quan tâm nếu không có nguồn vốn nước ngoài đứng đằng sau. Làm toa xe, đầu máy thì không cần nhà nước độc quyền vì tư nhân làm được. Yêu cầu này, dường như khác với chủ trương của Luật PPP: yêu cầu chỉ áp dụng cho những dự án khá lớn, trên một ngưỡng vốn đầu tư nào đó. Dự án quá lớn thì hạn chế cạnh tranh, giám sát và quản lý của nhà nước sẽ khó hơn.

Khi nhà nước cho tư nhân làm những việc của nhà nước thì cần kiểm soát chất lượng và giá cả. Đây là cái khó mà hiện nay cơ quan quản lý chưa làm tốt vì đòi hỏi kiến thức chuyên môn và sự công tâm: làm sao để lợi nhuận đem lại có thể chấp nhận được cho nhà đầu tư mà giá cả xã hội chấp nhận được.

Có lẽ yêu cầu "hợp tác", hài hòa lợi ích này là rất khó: chưa nói là lòng tham của con người vô đáy thì cơ chế rắc rối đẩy chi phí đầu tư lên cao

thì khó có giá thành và giá cả hợp lý được. Nếu tôi không nhầm thì kiểm toán các dự án BOT đã hoàn thành cho thấy các dự án đều có suất đầu tư rất cao, cao hơn đầu tư nhà nước đáng kể. Các dự án cao tốc Bắc Nam khi được phê duyệt có thể thấp hơn dự án vốn nhà nước một chút nhưng e rằng khi hoàn thành sẽ bị đẩy lên cao ngất ngưỡng và không biết có quyết toán được không. Đó là thời đã qua. Thời nay, tư bản thân hữu còn mạnh hơn nữa thì chưa biết sự thế sẽ ra sao.?

Một số ý kiến ban đầu e ngại tư nhân không làm thay nhà nước được, nhưng nay có vẻ như lại đang theo hướng ngược lại, chấp nhận cho tư nhân vượt quá mức cần thiết. Hai thái cực đều không ổn, đều đáng lo ngại.

PPP trong các lĩnh vực ở Việt Nam

Theo số liệu tại Báo cáo của Chính phủ về tổng kết tình hình thực hiện dự án PPP, đến hết năm 2019 cả nước đã huy động được khoảng 1.609.295 tỷ đồng thực hiện đầu tư 336 dự án PPP, các dự án PPP không bao gồm các dự án áp dụng loại hợp đồng BT (Hợp đồng xây dựng chuyển giao) được triển khai chủ yếu thuộc một số lĩnh vực trọng điểm như giao thông vận tải, năng lượng, cung cấp nước sạch, xử lý nước thải, chất thải.

Về lĩnh vực nông nghiệp PPP mới chỉ ở dạng thí điểm mô hình. Trong y tế thì Nhà nước không cần đầu tư cho cơ sở tư nhân mà chỉ cần tạo sân chơi bình đẳng nhất là về bảo hiểm y tế và đất đai. Tuy nhiên, hiện nay Nhà nước chưa có bất kỳ hợp tác nào với khối ngoài nhà nước trong y tế dự phòng. Với tình hình dịch bệnh như hiện nay thì việc hợp tác trong phòng chống dịch bệnh với tư nhân và tổ chức cộng đồng sẽ hiệu quả và tiết kiệm chi phí. Ngoài ra, còn mảng sản xuất, bảo trì bảo dưỡng thiết bị y tế cũng rất cần có chính sách công tư rõ ràng

PPP được thể hiện khá rõ trong lĩnh vực môi trường đơn cử như việc xử lý chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH). Tại các nước đang phát triển thường ít được Nhà nước và người dân quan tâm, mặt khác, nguồn lực đầu tư

công của Nhà nước còn hạn chế. Việc đầu tư PPP vào lĩnh vực này khắc phục hạn chế về vốn đầu tư, đem lại các giá trị lớn về an sinh xã hội và hoàn thiện hệ thống hạ tầng kỹ thuật. Nguồn vốn vào hoạt động đầu tư PPP lĩnh vực xử lý CTRSH gồm: nguồn vốn chủ sở hữu của các Nhà đầu tư, nguồn vốn của các tổ chức tín dụng và nguồn vốn tham gia của Nhà nước (Ngân sách nhà nước và phí vệ sinh môi trường người dân đóng).

Các dự án xử lý CTRSH có thể thực hiện theo phương thức PPP hoặc theo hình thức “xã hội hóa”. Xã hội hóa toàn phần chỉ đạt được khi Nhà đầu tư dự án, đưa vào vận hành và thu tiền trực tiếp của người dân phát thải, không cần thiết có sự tham gia, hỗ trợ của Nhà nước.

Tuy nhiên, nếu xã hội hóa chỉ một phần, chẳng hạn việc thu phí vệ sinh của người dân vẫn do Nhà nước thu, việc thanh toán chi phí xử lý CTRSH vẫn do Nhà nước trả cho Nhà đầu tư (ngoài phí vệ sinh, còn có thể phải bù thêm bằng ngân sách nhà nước), còn có các ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước thì hình thức này mang tính chất của PPP nhiều hơn. Vì vậy, với các lĩnh vực như xử lý CTRSH vẫn cần sự tham gia của Nhà nước, khi hoạt động đầu tư không thể trở thành quan hệ 2 bên Nhà đầu tư sản xuất – Người dân mua hàng, thì việc xã hội hóa đầu tư lĩnh vực xử lý CTRSH vẫn có thể hiểu là PPP ở mức sơ khai, có sự tham gia của cả 3 bên Nhà nước – Nhà đầu tư – Người dân.

Do đặc trưng công-nghệ và phương thức PPP, nên Nhà đầu tư phải có năng lực tài chính, nhân sự, quy trình quản lý và kinh nghiệm đầy đủ, am tường về lĩnh vực này do các dự án này có nguy cơ cao về ô nhiễm môi trường. Mặt khác, hình thức hợp đồng phổ biến áp dụng cho lĩnh vực này là Hợp đồng Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh (BOO) hoặc Hợp đồng Xây dựng – Thuê dịch vụ – Chuyển giao (BLT) hàm ý Nhà đầu tư phải vận hành nhà máy xử lý CTRSH. Nhà đầu tư PPP có thể phải chịu chi phí đền bù cho người dân sống quanh khu vực dự án nếu gây ô nhiễm môi trường. Thông thường các dự án đầu tư trong lĩnh vực xử lý CTRSH có nguy cơ cao bị phản đối của người dân xung quanh.

Vì vậy, khi thực hiện đầu tư PPP đối với lĩnh vực xử lý CTRSH, các bên liên quan không chỉ am hiểu về PPP mà còn phải am hiểu cả về đặc thù của lĩnh vực xử lý CTRSH. Dự án quản lý đầu tư xử lý CTRSH thực hiện theo PPP phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch kinh tế - xã hội của đô thị cụ thể. Bên cạnh đó, các dự án đầu tư PPP chỉ được áp dụng trong lĩnh vực xây dựng, cải tạo, vận hành và kinh doanh, quản lý công trình, cung cấp trang thiết bị cho công trình hoặc dịch vụ công.

Do đặc trưng của dự án xử lý chất thải rắn nên lựa chọn hình thức hợp đồng cũng có đặc trưng khác với các dự án đầu tư PPP khác: Công nghệ và dây chuyền xử lý CTRSH được Nhà đầu tư nắm giữ, để vận hành cũng cần chi phí và tổ chức quản lý, trong khi, Nhà nước không nhất thiết và sẽ tốn nhiều nguồn lực cũng như khó có khả năng tiếp nhận công nghệ nếu phải quản lý chúng. Mặt khác, việc Nhà đầu tư thu phí vệ sinh của người dân là không dễ dàng, đồng thời, Nhà nước vẫn phải cấp ngân sách nhà nước cho việc xử lý vệ sinh môi trường.

Hiện nay, các cơ quan quản lý nhà nước còn lúng túng với các thủ tục dự án đầu tư PPP trong lĩnh vực xử lý CTRSH, từ bước chuẩn bị, lập kế hoạch đến hết thời gian dài của hợp đồng dự án (thường 20-30 năm) và liên quan tới nhiều đối tượng tham gia. Chỉ riêng việc lựa chọn hình thức hợp đồng PPP, trong kêu gọi đầu tư nhiều địa phương vẫn chỉ ghi chung chung là PPP mà chưa lựa chọn được cụ thể chẳng hạn Hợp đồng Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh (BOO) hay Hợp đồng Xây dựng – Chuyển giao – Thuê dịch vụ (BLT)

Việc thiếu tài chính cho phần vốn tham gia của nhà nước trong các dự án PPP, tài chính chi trả dịch vụ cho doanh nghiệp thực hiện cung ứng dịch vụ xử lý môi trường là một trong những rủi ro lớn cho các địa phương, khi mà vừa phải chịu sức ép về chất thải, vừa phải chịu sức ép về nguồn ngân sách và trần nợ công.

Nói tóm lại: Dưới góc nhìn của quan sát viên, chúng ta nhận thấy chủ đề PPP rất quan trọng, có nhiều vấn đề cần xem xét đánh giá cho phù hợp

với tình hình ở Việt Nam. Theo tôi tìm hiểu được biết chủ trương PPP có sự thúc đẩy/ thúc ép ban đầu từ các nhà tài trợ (WB đi đầu) trong các nỗ lực “liberalising public sector- tự do hoá lĩnh vực công.” Rất nhiều năm WB đã khuyến nghị tự do hóa ngành điện mở đường cho tư nhân tham gia như tranh luận về tăng giá điện bắt đầu từ rất lâu. Sau đó, WB hỗ trợ xây dựng nhà máy điện Phú Mỹ, tiếp đó là nước sinh hoạt cũng bắt đầu từ việc nói lỏng quy định về giá nước sạch.

PPP bổ sung cho đầu tư nhà nước nhưng để thực hiện PPP trong từng lĩnh vực cụ thể, thí dụ như xử lý rác thải rắn sinh hoạt thì cần xây dựng đề án xác định cụ thể công việc nào do nhà nước đảm nhiệm, công việc nào có thể giao cho tư nhân, có những rủi ro, khó khăn gì có thể phát sinh và cách giải quyết ra sao.

Khi chuyển sang lĩnh vực giao thông đã có những sự méo mó rõ rệt (chỉ định thầu, thu phí BOT tùy tiện...). Việc chính phủ quyết định chuyển toàn bộ việc xây dựng cao tốc Bắc- Nam sang đầu tư công có thể là 1 sự thay đổi về nhận thức.

Hiện nay mới quyết định 8/11 dự án cao tốc Bắc Nam sang đầu tư công, còn 3 dự án vẫn theo phương thức PPP. Trong bối cảnh ấy, cụm từ “xã hội hóa” được hiểu và vận dụng 1 cách sai lệch mặc dù nhiều người vẫn cố tình ngụy biện cho thuật ngữ này. Tương tự như kiểu dùng “cổ phần hóa” thay cho “tư nhân hóa”. Bản chất thuật ngữ xã hội hóa từ học thuyết Mác- Lê hàm ý khác hẳn so với cụm từ sử dụng hiện nay.

Xã hội hoá hiện nay, thực chất là việc nhà nước chối bỏ nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công cho người dân, và chuyển gánh nặng đó sang cho người dân gánh chịu.

Giáo dục, y tế, nhất là y tế dự phòng, cơ sở cần phải được nhìn nhận là hàng hóa /dịch vụ công mà người dân cần được hưởng. PPP đúng nghĩa vẫn phải là nhà nước cung cấp dịch vụ công thông qua việc “procurement” từ khu vực tư nhân, chia sẻ rủi ro vv... **Vì thế mà không thể để PPP làm thay những dịch vụ mà Chính phủ phải làm. Chính**

phủ bắt dân đóng thuế thì phải dùng tiền thuế này làm những dịch vụ công (public goods).