

Sự tham gia của khối tư nhân trong ngành nước

Phân bổ rủi ro tối ưu

M. Woolston
S. Saris
P. Smith
Dr. L. Anh



TÓM LƯỢC

Chính phủ các nước trên thế giới đã sử dụng hình thức đối tác công tư (PPP) trong hơn 20 năm qua bởi ba lý do chính. Thứ nhất, hình thức PPP rất hiệu quả trong việc giúp chính phủ đáp ứng nhu cầu đang gia tăng trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ liên quan đến cơ sở hạ tầng. Thứ hai, bằng cách chuyển đổi gánh nặng tài chính sang cho nhà đầu tư tư nhân, PPP có thể giúp chính phủ làm được nhiều việc hơn mà không tốn nhiều nguồn lực. Thứ ba, PPP góp phần thúc đẩy hiệu quả trong cung cấp dịch vụ.

Tuy nhiên, PPP không phải là câu trả lời cho tất cả các yếu tố trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công. Những mô hình PPP thành công đòi hỏi việc phân bổ rủi ro hết sức cẩn trọng và môi trường tạo điều kiện, mà những điều này thì rất khó đạt được. Thêm vào đó, phần lớn các mô hình PPP không thành công là do thiếu sự chuẩn bị kỹ càng khi làm hợp đồng, phân bổ rủi ro không hợp lý, thiếu quy trình đấu thầu cạnh tranh và minh bạch, và hệ thống thực thi và giám sát hợp đồng lỏng lẻo.

Có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau nhằm thúc đẩy sự đầu tư của khối tư nhân trong lĩnh vực nước ở nhiều nơi trên thế giới. Kinh nghiệm rút ra là tương đối đa dạng: Có nhiều mô hình mang lại thành công đáng kể, nhưng cũng có nhiều trường hợp không đạt được kết quả như mong đợi.

Mục đích của bài báo này là trình bày quy mô và các loại hình PPP, để hỗ trợ việc lựa chọn loại hình PPP phù hợp nhất, đồng thời trình bày các lựa chọn cho việc phân bổ rủi ro tối ưu để tạo điều kiện cho sự tham gia của khối tư nhân.

Từ khóa: Sự tham gia của khối tư nhân, Quan hệ đối tác công tư, đảm bảo nguồn nước bền vững, sử dụng nước hiệu quả, cải cách ngành nước

Quan hệ đối tác công tư – Lời giới thiệu

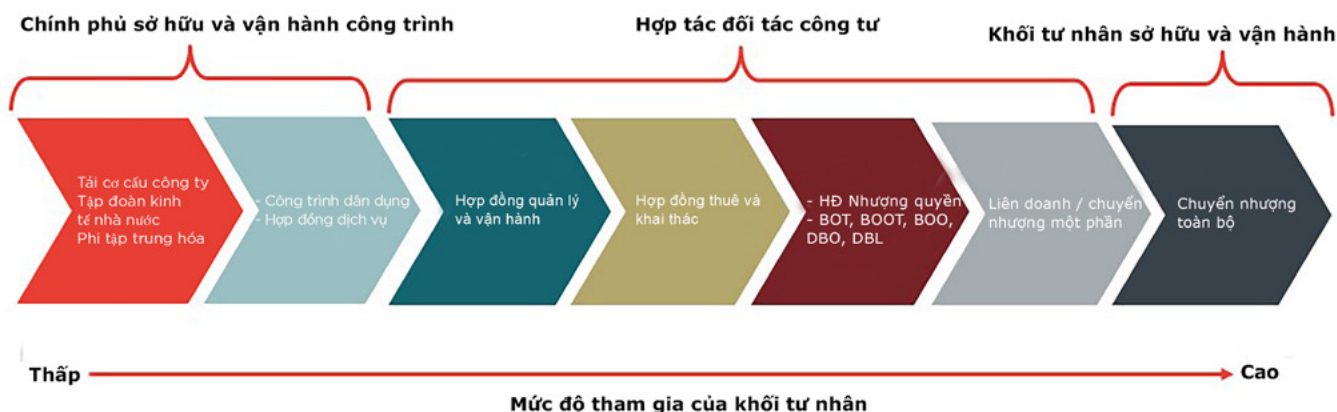
Quan hệ đối tác công tư (PPP) là thỏa thuận hợp đồng giữa chính phủ và nhà đầu tư tư nhân, ở đó nhà đầu tư tư nhân đứng ra cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ thay mặt cho chính phủ.

Điểm đặc trưng của PPP bao gồm việc cung cấp dịch vụ, ở đó yêu cầu nhà đầu tư hoàn thành toàn bộ các giai đoạn liên quan đến phát triển và vận hành công trình, hoặc cũng có thể chỉ tiếp quản công trình sẵn có và tiếp tục vận hành. Thứ hai, chính phủ đóng góp thông qua góp quỹ đất, vốn, chia sẻ rủi ro, chia sẻ doanh thu, mua lại dịch vụ cung cấp bởi nhà đầu tư, hoặc thông qua các cơ chế hỗ trợ khác. Một điểm đặc trưng khác của PPP đó là nhà đầu tư được trả chi phí thông qua việc cung cấp dịch vụ từ chính phủ hoặc người sử dụng dịch vụ. (Menzies, 2016).

Hình thức quan hệ đối tác công tư đang được sử dụng ngày càng nhiều tại các nước đang phát triển để giúp chính phủ đáp ứng nhu cầu về nước sạch cho số dân ngày càng tăng. Việc cung cấp nước sạch đòi hỏi chi phí vốn lớn và yêu cầu chuyên môn kỹ thuật cao về lĩnh vực này để đạt được tính bền vững và hiệu quả. Trong cả hai trường hợp, hợp tác với nhà đầu tư tư nhân có nguồn lực về tài chính và kiến thức ngành nước sẽ hỗ trợ chính phủ trong việc cung cấp các dịch vụ thiết yếu như thế này. Đặc biệt, hình thức PPP rất có lợi bởi nó cho phép tiếp cận với nguồn vốn và kỹ năng trong ngành đồng thời cho phép chia sẻ một phần rủi ro với chính phủ.

Các loại hình PPP – chia sẻ trách nhiệm

Có rất nhiều mô hình PPP phản ánh các chức năng của nhà đầu tư tư nhân và chính phủ trong việc sở hữu, vận hành công trình. Biểu đồ sau đây được trích dẫn từ Menzies (2016) với chi tiết về các mô hình PPP chính cùng với đánh giá về mức độ tham gia của các bên trong việc sở hữu và vận hành công trình.



Hình 1. Các loại hình tham gia của khối tư nhân trong lĩnh vực nước

Các loại hình hợp đồng phía bên trái chủ yếu sở hữu bởi chính phủ, rất ít sự tham gia của khối tư nhân. 3 loại hình đầu tiên – Tái cơ cấu doanh nghiệp, Cổ phần hóa và Phi tập trung hóa – thường liên quan đến việc chuyển giao kiến thức chứ không chuyển giao vận hành công trình. 2 loại hình tiếp theo – Công trình dân dụng và Hợp đồng dịch vụ - thường liên quan đến việc mua hàng hoặc thầu công trình dân dụng, ví dụ như lắp đặt đường ống hoặc dây cáp để sau này sử dụng trong công trình (World Bank, 2017).

Các loại hình ở giữa biểu đồ mô tả cấp độ cao hơn của mô hình hợp tác công tư, và hoàn toàn trái ngược với hình thức ở phía sau. Những hợp đồng được nhắc đến dưới tên "hợp tác công tư" sẽ được thảo luận ở phần sau đây.

Các loại hình PPP – Thời hạn hợp đồng Types of PPPs – length of contract

Các hợp đồng PPP không chỉ tùy thuộc vào việc chia sẻ và phân công trách nhiệm, mà còn tùy thuộc vào thời hạn hợp đồng và yêu cầu về việc có phải xây dựng công trình hay không.

Biểu đồ sau đây được trích ra từ Delmon (2014) chỉ ra tổ hợp PPP với sự kết hợp của thời hạn hợp đồng và trách nhiệm của chính phủ/nhà đầu tư. Ví dụ, loại hợp đồng Thiết kế - Xây dựng sẽ là dự án ngắn hạn và cấp độ chịu trách nhiệm của nhà đầu tư tư nhân là rất thấp, trong khi loại hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Vận hành đòi hỏi thời gian dài hơn và chính phủ chỉ tham gia một phần rất nhỏ trách nhiệm.

Lưu ý rằng các dự án ở phía trên mũi tên là các dự án mới, có nghĩa là tất cả các loại hợp đồng đều là xây dựng công trình mới. Đối với các dự án ở phía dưới mũi tên, là các dự án sẵn có, ở đó đã có sẵn công trình và nhà đầu tư tư nhân có thể tiếp quản và sở hữu.

Các hợp đồng PPP phổ biến đối với công trình sẵn có.

Hợp đồng quản lý

Doanh nghiệp tư nhân được chính phủ giao điều hành công trình sẵn có kèm với nhân viên sẵn có. Đối lại chính phủ trả cho công ty một khoản phí (dựa trên hiệu suất kinh doanh). Doanh nghiệp tư nhân không chịu bất cứ khoản đầu tư bổ sung nào trong thời hạn hợp đồng.

Hợp đồng kinh doanh và bảo dưỡng O&M

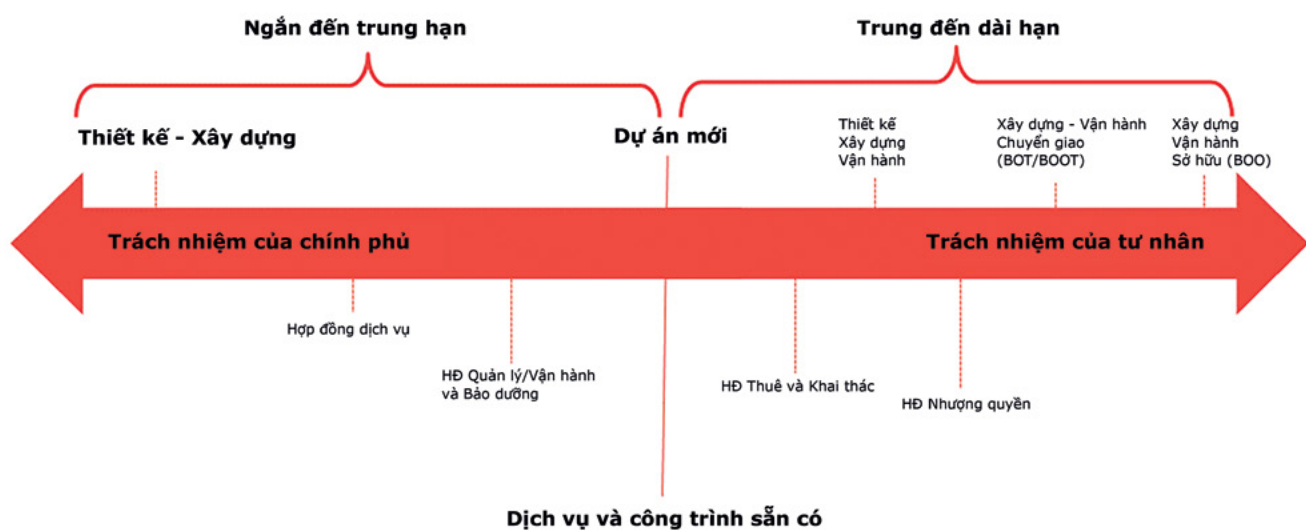
Tương tự với hợp đồng quản lý, doanh nghiệp sẽ vận hành công trình và nhận một khoản phí (dựa trên hiệu suất kinh doanh) từ chính phủ. Doanh nghiệp có quyền kiểm soát công trình hơn và có thể đưa nhân công của mình vào. Doanh nghiệp có thể sẽ chịu trách nhiệm nhiều hơn về mặt sửa chữa và thay mới so với hợp đồng quản lý. Tuy nhiên, các trách nhiệm vẫn rất hạn chế.

Hợp đồng khai thác

Dưới loại hợp đồng khai thác, doanh nghiệp tư nhân cung cấp dịch vụ tại một khu vực nhất định. Hợp đồng này quy định trách nhiệm tương tự với hợp đồng Kinh doanh và bảo dưỡng. Doanh thu và chi phí của nhà doanh nghiệp được thu từ giá bán cung cấp dịch vụ, phần chênh lệch lớn hơn chi phí được trả lại cho chính phủ để tái đầu tư. Chính phủ vẫn sở hữu công trình và chịu trách nhiệm các phần sửa chữa, thay mới và mở rộng chính.

Hợp đồng thuê

Doanh nghiệp tư nhân trả một khoản phí thuê cố định để lấy quyền kinh doanh công trình trong một thời gian cố định, khoản phí này chủ yếu là để bù đắp cho chính phủ chi phí vốn, tuy nhiên lại đưa công ty vào tình thế phải chịu rủi ro về doanh thu. Công ty phải chịu trách nhiệm sửa chữa, thay mới hoặc thậm chí phải đầu tư vốn.



Các hợp đồng PPP phổ biến đối với các dự án xây mới, mở rộng và phục hồi

Thiết kế - Xây dựng - Kinh doanh (DBO)

Hợp đồng DBO yêu cầu nhà đầu tư thiết kế và xây dựng dự án cũng như cung cấp dịch vụ. Nhà đầu tư về cơ bản không đầu tư cho dự án bởi vì họ được thanh toán một lần vào lúc cuối cùng khi công trình đi vào vận hành và sau đó là các khoản thanh toán định kỳ cho việc vận hành công trình. Nhà đầu tư phải chịu trách nhiệm về xây dựng và vận hành, mọi chi phí còn lại sẽ thuộc về chính phủ. Mọi kế hoạch liên quan đến việc mở rộng trong tương lai thuộc trách nhiệm của doanh nghiệp kinh doanh công trình. Tuy nhiên, việc phê duyệt vẫn cần phải qua cơ quan có thẩm quyền.

Thiết kế - Xây dựng - Thuê (DBL)

Nhà đầu tư thiết kế và xây dựng công trình, sau đó bán lại cho chính phủ, chính phủ cho nhà đầu tư thuê lại với một khoản phí để nhà đầu tư kinh doanh công trình.

Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT)

Hợp đồng BOT liên quan đến việc nhà đầu tư thiết kế, xây dựng, cung cấp tài chính và kinh doanh công trình trong thời gian của hợp đồng. Nhà đầu tư sở hữu công trình cho đến lúc hợp đồng hết hạn và được chính phủ trả một khoản phí dựa trên doanh số.

Xây dựng - Kinh doanh - Sở hữu (BOO)

Hợp đồng BOO được thiết kế tương tự với hợp đồng BOT, tuy nhiên, đối với hợp đồng BOO doanh nghiệp

tư nhân không chuyển giao lại công trình cho chính phủ mà sở hữu vĩnh viễn công trình.

Hợp đồng nhượng quyền

Doanh nghiệp tư nhân được quyền phát triển và kinh doanh công trình trong thời hạn hợp đồng. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp trả phí nhượng quyền cho chính phủ. Hợp đồng nhượng quyền chủ yếu áp dụng đối với công trình sẵn có, nhưng doanh nghiệp sẽ phải tự chịu trách nhiệm đối với việc phát triển hoặc đầu tư thêm. Trong trường hợp này, nếu có đầu tư thêm, doanh nghiệp với tư cách là người nắm quyền khai thác có quyền sở hữu tài sản mới đầu tư thêm cho đến lúc hợp đồng hết hạn.

Liên doanh

Chính phủ thành lập liên doanh với công ty tư nhân và công ty tư nhân mua cổ phần trong quan hệ liên doanh này. Chính phủ vẫn giữ phần kiểm soát nhất định và tham gia vào các quyết định đưa ra bởi doanh nghiệp tư nhân. Cả chính phủ và doanh nghiệp tư nhân đều có quyền kiểm soát các quyết định liên quan đến quản lý, điều đó có nghĩa là đối tác tư nhân có thể vừa là nhà kinh doanh công trình, vừa là chủ sở hữu một phần.

Các loại hình PPP – mô tả chi tiết

Bảng sau đây mô tả chi tiết về các tính năng của từng loại hợp đồng PPP cùng điểm mạnh và điểm yếu của từng loại. Trên thực tế, trong từng trường hợp cụ thể có thể có thay đổi.



	Hợp đồng quản lý / Hợp đồng kinh doanh và bảo dưỡng O&M	Hợp đồng khai thác	Hợp đồng thuê	Thiết kế-Xây dựng-Kinh doanh/Thiết kế-Xây dựng-Thuê	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao	Xây dựng-Sở hữu-Kinh doanh	Nhượng quyền	Liên doanh
Mô tả	Chính phủ ủy thác quyền quản lý công trình cho doanh nghiệp	Chính phủ ủy thác quyền cung cấp dịch vụ cho doanh nghiệp	Chính phủ cho thuê công trình cho doanh nghiệp để kinh doanh	Doanh nghiệp tư nhân chấp nhận thiết kế, xây dựng và vận hành công trình	Doanh nghiệp tư nhân chấp nhận xây dựng và vận hành công trình	Doanh nghiệp tư nhân chấp nhận xây dựng, sở hữu và vận hành công trình	Doanh nghiệp tư nhân được trao quyền phát triển và kinh doanh công trình trong thời hạn hợp đồng	Chính phủ và doanh nghiệp tư nhân đều có cổ phần đối với tài sản công trình
Công trình mới/sẵn có	Công trình sẵn có	Công trình sẵn có	Công trình sẵn có + xây mới / phục hồi	Xây mới hoặc phục hồi	Công trình mới	Công trình mới	Công trình sẵn có	Công trình mới
Phạm vi của doanh nghiệp tư nhân	Quản lý hệ thống (hạn chế sửa chữa) (chịu rủi ro về chi phí vận hành)	Kinh doanh và duy trì hệ thống (hạn chế sửa chữa/thay mới)	Kinh doanh và duy trì hệ thống (hạn chế sửa chữa) (chịu rủi ro về chi phí vận hành)	Thiết kế, xây dựng và kinh doanh (+ sửa chữa/thay mới)	Xây dựng, sở hữu và kinh doanh (cho đến lúc chuyển giao)	Xây dựng, sở hữu và kinh doanh	Kinh doanh (+ sửa chữa/thay mới)	Xây dựng, sở hữu và kinh doanh (+ sửa chữa/thay mới)
Quyền sở hữu	Chính phủ	Chính phủ	Chính phủ	Thuộc sở hữu của doanh nghiệp tư nhân cho đến khi thu hồi vốn, sau đó chuyển giao lại cho chính phủ	Thuộc sở hữu của doanh nghiệp tư nhân cho đến khi thu hồi vốn, sau đó chuyển giao lại cho chính phủ	Doanh nghiệp tư nhân giữ quyền sở hữu	Chính phủ	Quyền sở hữu thuộc cả 2 bên chính phủ và nhà đầu tư
Phí	Chính phủ trả phí cho doanh nghiệp tư nhân kinh doanh công trình	Doanh nghiệp trả cho chính phủ tỉ lệ % doanh thu đối với chi phí vốn / doanh nghiệp giữ lại phần tương đương với khoản phí (tính vào phần doanh thu thu được) và trả phần còn lại cho chính phủ	Doanh nghiệp trả cho chính phủ một khoản phí cố định	Chính phủ trả một khoản phí cho doanh nghiệp lúc hoàn thành công trình và phí để kinh doanh công trình	Chính phủ trả phí cho doanh nghiệp vận hành	Chính phủ trả phí cho doanh nghiệp vận hành	Doanh nghiệp trả cho chính phủ một khoản phí cố định	
	Hợp đồng quản lý / Hợp đồng kinh doanh và bảo dưỡng O&M	Hợp đồng khai thác	Hợp đồng thuê	Thiết kế-Xây dựng-Kinh doanh/Thiết kế-Xây dựng-Thuê	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao	Xây dựng-Sở hữu-Kinh doanh	Nhượng quyền	Liên doanh
Nguồn doanh thu	Giá bán nước hoặc ngân sách nhà nước	Giá bán nước	Giá bán nước	Giá bán nước hoặc ngân sách nhà nước	Giá bán nước hoặc ngân sách nhà nước	Giá bán nước hoặc ngân sách nhà nước	Giá bán nước	Giá bán nước
Rủi ro về doanh thu	Chính phủ	Chia sẻ giữa các bên	Nhà đầu tư	Nhà đầu tư	Chính phủ	Chính phủ	Nhà đầu tư	Chia sẻ giữa các bên
Thời hạn	1-10 năm	2-10 năm	5-10 năm	7-20 năm	20-30 năm	20-30 năm	20-30 năm	20-30 năm
Các trách nhiệm trong đầu tư	Không có	Không có	Một chút	Một chút	Toàn bộ	Toàn bộ	Toàn bộ	Chia sẻ

	Hợp đồng quản lý / Hợp đồng kinh doanh và bảo dưỡng O&M	Hợp đồng khai thác	Hợp đồng thuê	Thiết kế-Xây dựng-Kinh doanh/Thiết kế-Xây dựng-Thuê	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao	Xây dựng-Sở hữu-Kinh doanh	Nhượng quyền	Liên doanh
Thông số / Điều kiện khi trình gói thầu	Chi phí quản lý thấp nhất	Phần trăm doanh thu cho chính phủ là cao nhất / phí cho doanh nghiệp thấp nhất	Phí thuê cao nhất. Việc này làm tăng rủi ro cho nhà đầu tư (người thuê) nếu giá định về doanh thu quá lạc quan hoặc nếu chính phủ (người cho thuê) không mở rộng hệ thống	Chi phí xây dựng thấp nhất + Chi phí vận hành thấp nhất	Chi phí xây dựng thấp nhất + Chi phí vận hành thấp nhất	Chi phí xây dựng thấp nhất + Chi phí vận hành thấp nhất	Giá bán nước thấp nhất	Không áp dụng
Quốc gia áp dụng	Uganda, Kenya và Punjab India	Benin, Mali, Niger, Peru, Burkina Faso	Pháp, Vietnam	Bangladesh, Vietnam, Uganda, Philippines, Campuchia	Middle East, Algeria, Australia	Middle East, Australia	Latin America, Madagascar	Brazil, Colombia, Mexico, Tây Ban Nha, Chile, Vietnam
Vấn đề chính	Doanh nghiệp ít chịu rủi ro. Doanh nghiệp ít có động lực để gia tăng doanh thu. Rủi ro về doanh thu thuộc về nhà tài trợ vốn.	Cần kiểm toán do có sự bất cân xứng về thông tin. Cần phân bổ rủi ro rõ ràng trong việc sửa chữa và làm mới.	Chấp nhận rủi ro về doanh thu và trách nhiệm trả cho chủ hợp đồng thuê một khoản phí cố định có thể gây khó khăn nếu doanh thu không đủ.	Việc xây dựng được thực hiện bởi nhà đầu tư và nhà đầu tư nhận được một khoản phí lúc hoàn thành xây dựng công trình. Rủi ro kinh doanh thuộc về doanh nghiệp	Nhiều rủi ro hơn (bao gồm cả việc huy động vốn) thuộc về doanh nghiệp tư nhân	Nhiều rủi ro hơn (bao gồm cả việc huy động vốn) thuộc về doanh nghiệp tư nhân	Chấp nhận rủi ro về doanh thu có thể gây khó khăn nếu doanh thu không đủ	Cho phép phía chính phủ được quyền kiểm soát tương đương

Nguồn: Delmon (2014), ADB (2000), Menzies (2016) và phân tích của Frontier Economics.

Lựa chọn loại hình PPP phù hợp

Trong khi các loại hình PPP mang lại nhiều lợi ích, việc các lợi ích này có đạt được trên thực tế hay không tùy thuộc vào lựa chọn loại hình PPP phù hợp với từng dự án cụ thể và chi tiết các hợp đồng PPP và các thể chế pháp lý và luật định điều chỉnh có liên quan.

Như đã nêu ở trên, có rất nhiều loại hình PPP. Mỗi loại hình phân bổ trách nhiệm và rủi ro cho các bên, do đó, lựa chọn loại hình PPP có thể được thiết kế tùy thuộc vào điều kiện kinh tế và chính trị hiện tại của một quốc gia. Đồng thời, việc có quá nhiều lựa chọn về PPP có thể dẫn đến việc chính phủ lựa chọn sai loại hình, và do đó phân bổ rủi ro/trách nhiệm sai đối tượng, dẫn đến các kết quả không mong muốn.

Cần cân nhắc các tiêu chí sau:

- Xác định phần trách nhiệm liên quan đến cung cấp dịch vụ và rủi ro liên quan đến các trách nhiệm đó.
- Phân bổ chức năng, trách nhiệm và rủi ro cho đối tượng có thể quản lý chúng một cách tốt nhất (nhà

đầu tư tư nhân, chính phủ, khách hàng).

- Thiết kế loại hình PPP và hợp đồng chi tiết (bao gồm phương thức thanh toán) để đáp ứng sự phân bổ về trách nhiệm và rủi ro này.

Một khi những tiêu chí này được cân nhắc cẩn thận thì việc xác định loại hình PPP nào là phù hợp trong tình huống hiện thời sẽ trở nên dễ dàng hơn rất nhiều.

Yếu tố quan trọng khi thiết kế hợp đồng PPP là phân bổ rủi ro. Phân bổ rủi ro cho đúng đối tượng sẽ dẫn đến khả năng thành công cao hơn, trái lại phân bổ sai đối tượng sẽ đe dọa đến thành công của PPP.

Ngân hàng Phát triển châu Á nêu lên tầm quan trọng của việc xác định các rủi ro tiềm năng và đánh giá kỹ càng đối tượng có thể quản lý tốt nhất những rủi ro liên quan (ADB, 2000). Thông thường rủi ro sẽ được phân bổ cho bên có thể quản lý những rủi ro đó hiệu quả nhất, trong trường hợp không bên nào có thể quản lý rủi ro hiệu quả hơn bên còn lại thì rủi ro sẽ được phân bổ đều cho các bên.

Điểm mạnh/Điểm yếu của các hình thức PPP (nguồn: ADB)

	Điểm mạnh	Điểm yếu
Hợp đồng quản lý / O&M	- Lợi nhuận từ kinh doanh có thể đạt được mà không cần phải trao lại công trình cho nhà doanh nghiệp tư nhân. - Hợp đồng làm đơn giản và ít gây tranh cãi hơn. - Phí hợp đồng thấp do phí trả cho doanh nghiệp tư nhân thấp.	Việc phân chia trách nhiệm giữa cung cấp dịch vụ và quản lý và huy động vốn và lập kế hoạch mở rộng làm hạn chế tính tự chủ và khả năng doanh nghiệp tư nhân có được ảnh hưởng lâu dài.
Hợp đồng khai thác / Thuê	Lợi nhuận của các đối tác tư nhân phụ thuộc vào doanh thu và chi phí. Do đó có động lực để gia tăng năng suất,	- Xác định biểu giá nước để thu khách hàng là việc làm khá nhạy cảm, bởi vì mong muốn của doanh nghiệp tư nhân là thu giá nước cao. - Thứ hai, quyết định đầu tư vốn thuộc về chính phủ, do đó làm giảm khả năng doanh nghiệp tư nhân áp dụng các thay đổi trong kinh doanh.
DBO/DBL	Giảm rủi ro trong việc thiết kế hoặc chất lượng xây dựng kém	Rủi ro doanh nghiệp chấm dứt hợp đồng ngay khi việc xây dựng hoàn tất.
BOT/BOOT/BOO	- Giảm thiểu rủi ro thương mại cho nhà đầu tư tư nhân vì chính phủ là khách hàng duy nhất. Chính phủ cần giữ đúng thỏa thuận mua hàng của mình. - Là lựa chọn tốt khi chính phủ cần sự hỗ trợ của doanh nghiệp tư nhân trong việc cung cấp các giải pháp về kỹ thuật khi huy động vốn.	- Không thể mang lại lợi ích cho toàn bộ hệ thống mà chỉ một mảng nhất định. - Vay vốn tư nhân là rất tốn kém nếu không sử dụng ngân sách nhà nước khi mà thỏa thuận nhận mua hay thanh toán được áp dụng. - Hạn chế trong sự can thiệp/hỗ trợ của chính phủ đòi hỏi nhà đầu tư phải rất mạnh để có thể thành công được. - Phức tạp
Hợp đồng nhượng quyền	- Để thu hút vốn đầu tư tư nhân cho việc thay đổi/ phục hồi. - Nhà đầu tư tư nhân có động lực để cải thiện hiệu suất vì việc làm này dẫn đến tăng lợi nhuận. - Với tư cách là người nhận nhượng quyền, nhà đầu tư tư nhân kiểm soát được việc kinh doanh và tài chính, giúp họ ưu tiên, cải tiến những phần cần thiết.	- Phải làm hợp đồng phức tạp để xác định các hoạt động của doanh nghiệp. - Chính phủ cần làm chặt các thể chế pháp lý để đảm bảo doanh nghiệp tư nhân không khai thác cơ hội độc quyền. - Hợp đồng dài (nhưng cần thiết để thu hồi vốn đầu tư lớn) khiến việc đấu thầu và thiết kế hợp đồng phức tạp. - Nhà đầu tư có thể chỉ đầu tư nếu thấy khả quan thu lợi nhuận trong thời gian kiểm soát.
Liên doanh	Kết hợp giữa kỹ năng tư nhân, mục tiêu lợi nhuận và các mối quan tâm xã hội của nhà đầu tư	Việc chính phủ đóng cùng lúc 2 vai trò là cơ quan quản trị, và người sở hữu có thể gây ra xung đột về lợi ích. Trong hệ thống mà cơ chế quản lý và luật định yếu kém, tham nhũng có thể trở thành vấn đề.

Nguồn: ADB (2008).

Ở cấp độ cao, rủi ro có thể được phân chia thành các loại sau:

Xây dựng/Thiết kế

- Công nghệ và thiết kế
- Chậm tiến độ
- Vượt ngân sách
- Thu hồi đất

Vận hành

- Điều kiện tài sản
- Cầu
- Chất lượng/Sản lượng nước đầu vào
- Vượt chi phí vận hành
- Tiêu chuẩn dịch vụ
- Thu tiền

Tài chính/Kinh tế

- Hoán đổi tỉ giá
- Lãi suất

Chính trị

- Cơ chế giá
- Rủi ro thanh toán/bảo lãnh
- Quy định và phạt đền
- Nền kinh tế mang tính chất chính trị
- Thay đổi luật/quy định



Các loại hình PPP khác nhau đã nêu ở trên có thể được phân biệt bằng bản chất và quy mô nhà đầu tư phải chịu rủi ro. Ví dụ, hợp đồng thiết kế và xây dựng chỉ chuyển giao phần rủi ro liên quan đến thi công quá tiến độ hoặc thiết kế cho nhà đầu tư, khác với những thỏa thuận hợp đồng mà nhà đầu tư phải vận hành công trình trong một thời gian, rủi ro về vận hành và bảo dưỡng do đó cũng chuyển giao cho nhà đầu tư (từ đó đẩy nhà đầu tư tối ưu hóa bất cứ chi phí đánh đổi giữa xây dựng, vận hành và bảo dưỡng). Tương tự, ở những hợp đồng mà quyền sở hữu thuộc về nhà đầu tư, thì những rủi ro liên quan đến quyền sở hữu sẽ thuộc về nhà đầu tư. Thực ra, một hợp đồng PPP thường được phân biệt bởi tính chất nhà đầu tư cung cấp tài sản vốn, cung cấp dịch vụ và chịu rủi ro liên quan đến tài sản.

Phân tách rủi ro

Bảng phân tách rủi ro sau đây được đưa ra bởi ADB (2000) và là ví dụ về những rủi ro mà một dự án đầu tư công trình cấp nước có thể gặp phải.

Đối tượng nào chịu rủi ro nào trong từng loại hợp đồng PPP cụ thể?

Chuyển giao rủi ro tối ưu

Sau khi định hình được rủi ro và đối tượng cần quản lý những rủi ro này, cần bàn đến chuyển giao rủi ro tối ưu. Một trong những nhân tố quan trọng vì sao PPP mang lại lợi ích cho chính phủ đó là vì nó cho phép chuyển giao một phần rủi ro cho nhà đầu tư tư nhân. Điều đó không có nghĩa là chính phủ có thể chuyển giao toàn bộ rủi ro hay theo ý muốn. Sẽ đến một giới hạn mà nếu quá nhiều rủi ro phân bổ cho nhà đầu tư sẽ gây ảnh hưởng đến sự thành công của dự án.

Menzies (2016) chỉ ra rằng điểm “chuyển giao rủi ro

Loại rủi ro	Rủi ro đặc trưng
Xây dựng / Thiết kế	Vượt quá chi phí Chậm tiến độ Không đáp ứng tiêu chuẩn bị vận hành Thu hồi đất / Quyền sử dụng đất
Vận hành	Chất lượng / Công suất Vượt quá chi phí vận hành Quan hệ lao động ngành Quy chuẩn về dịch vụ / Chất lượng dịch vụ kém Vận hành bị gián đoạn
Doanh thu	Chi phí vận hành gia tăng Nợ xấu Doanh thu giảm Cầu không đủ
Tài chính / Kinh tế	Tỉ giá Tỉ giá hối đoái
Rủi ro về chính trị	Thay đổi chính phủ Sự can thiệp về mặt chính trị
Bất khả kháng	Lũ lụt, động đất, bạo động, thiên tai.

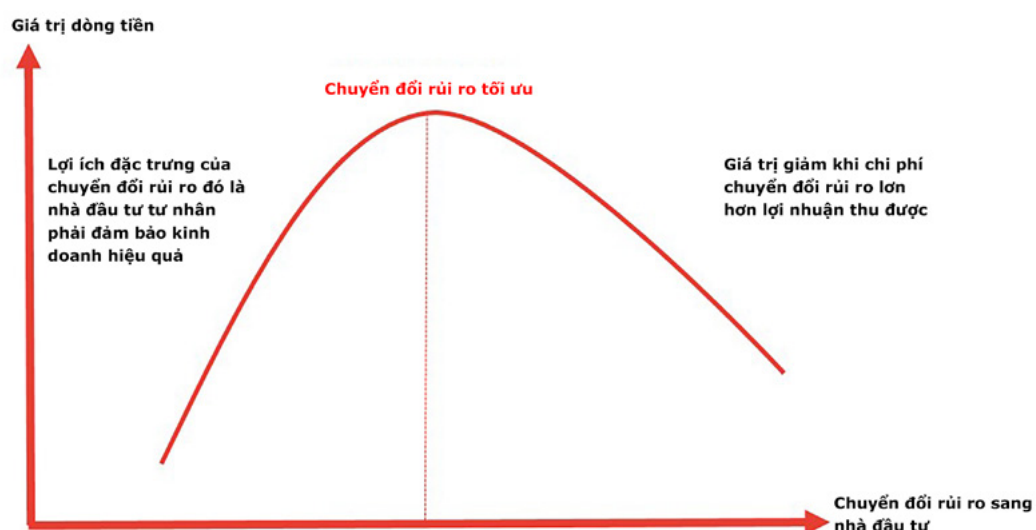
tối ưu” này chỉ mang tính khái niệm và sẽ tùy thuộc vào từng đặc điểm cụ thể của chính phủ và nhà đầu tư liên quan. Cũng cần lưu ý rằng trên thực tế, các hợp đồng được lập dựa trên thỏa thuận giữa các bên. Quy tắc chung trong phân bổ rủi ro vẫn giữ nguyên. Rủi ro nên được phân bổ cho đối tượng có thể quản lý rủi ro đó tốt nhất. Điều đó có nghĩa là đối với từng rủi ro, cần xác định ai có thể dự báo các rủi ro, gây ảnh hưởng, kiểm soát, đa dạng hóa hoặc chấp nhận các rủi ro còn lại.

Biểu đồ trên mô tả điểm rủi ro tối ưu mà nhà đầu tư nên quản lý. Đến một điểm nhất định, giá trị dòng tiền gia tăng khi rủi ro chuyển giao sang cho nhà đầu tư, nhưng một khi quá nhiều rủi ro chuyển cho họ, PPP sẽ trở nên rủi ro hơn và giá trị dòng tiền sẽ giảm vì nhà đầu tư không còn khả năng để gánh thêm những rủi ro nữa.



AI sở hữu tài sản	Loại PPP	Rủi ro về thiết kế	Rủi ro về xây dựng	Rủi ro về vận hành	Rủi ro tài chính / Kinh tế	Rủi ro về doanh thu
Chính phủ	Quản lý / O&M	Chính phủ	Chính phủ	Chính phủ	Chính phủ	Chính phủ
	Khai thác	Chính phủ	Chính phủ	Tư nhân	Chính phủ	Chính phủ
	Thuê	Chính phủ	Chính phủ	Chia sẻ	Chính phủ	Tư nhân
	Thiết kế-Xây dựng-Kinh doanh (DBO)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Chính phủ hoặc chia sẻ
	Thiết kế-Xây dựng-Thuê (DBL)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Chính phủ hoặc chia sẻ
Đầu đầu tư tư nhân	Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao (BOT)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Chia sẻ
	Xây dựng-Kinh doanh-Sở hữu (BOO)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
	Xây dựng-Sở hữu-Kinh doanh-Chuyển giao (BOOT)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
	Nhượng quyền	Chính phủ	Chính phủ	Chia sẻ	Chính phủ	Tư nhân
	Liên doanh	Chia sẻ	Chia sẻ	Chia sẻ	Chia sẻ	Chia sẻ

Nguồn: Ngân hàng thế giới (2017), Ngân hàng phát triển châu Á (2000), Menzies (2016).



KẾT LUẬN

Có nhiều loại hình mô tả quan hệ giữa chính phủ và nhà đầu tư tư nhân ở đó nguồn lực của nhà đầu tư được dùng để đáp ứng nhu cầu của công chúng. Việc này liên quan đến những chức năng sau: Thiết kế, Xây dựng, Tài chính, Kinh doanh, Bảo dưỡng, Sở hữu và Chuyển giao.

Lựa chọn sử dụng hình thức PPP nào là hết sức quan trọng quyết định khả năng thành công của dự án PPP – do vậy cần phải đánh giá toàn diện để lựa chọn loại hình PPP nào là phù hợp nhất.

PPP là hợp tác. Theo kinh nghiệm của chúng tôi, nếu chính phủ hay cơ quan quản lý cố tình đẩy hết rủi ro cho nhà đầu tư tư nhân thì không nhà đầu tư nào chấp nhận dự án và khả năng thất bại là rất cao. Ví dụ, nhà đầu tư không thể chịu rủi ro về việc thu tiền nước từ người sử dụng cuối cùng, những người không có khả năng chi trả với mức phí đề xuất.

Cuối cùng, môi trường tạo điều kiện đóng vai trò rất quan trọng. Quy định rõ ràng hoặc hệ thống pháp lý minh bạch là điều kiện tiên quyết và giúp củng cố lòng tin của nhà đầu tư. Mô hình PPP lý tưởng là các bên đầu tư tư nhân tham gia cạnh tranh nhau trong thị trường nợ và vốn, đưa đến việc cung cấp dịch vụ công chất lượng cao với mức chi phí thấp nhất

có thể. Những cam kết dài hạn của chính phủ (ví dụ như biểu giá nước, nhượng quyền, phí quản lý, v.v.) sẽ củng cố lợi nhuận cho khối tư nhân, cùng với bản ghi nhận các cam kết của chính phủ sẽ thu hút đầu tư của khối tư nhân. Cần thiết phải phát triển một khuôn khổ vững vàng, tạo thuận lợi về mặt pháp lý, luật pháp trong phân bổ rủi ro để thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng vì hiện nay nhiều quốc gia đang cố gắng gia tăng cạnh tranh với khối tư nhân để phục vụ các nhu cầu về cơ sở hạ tầng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

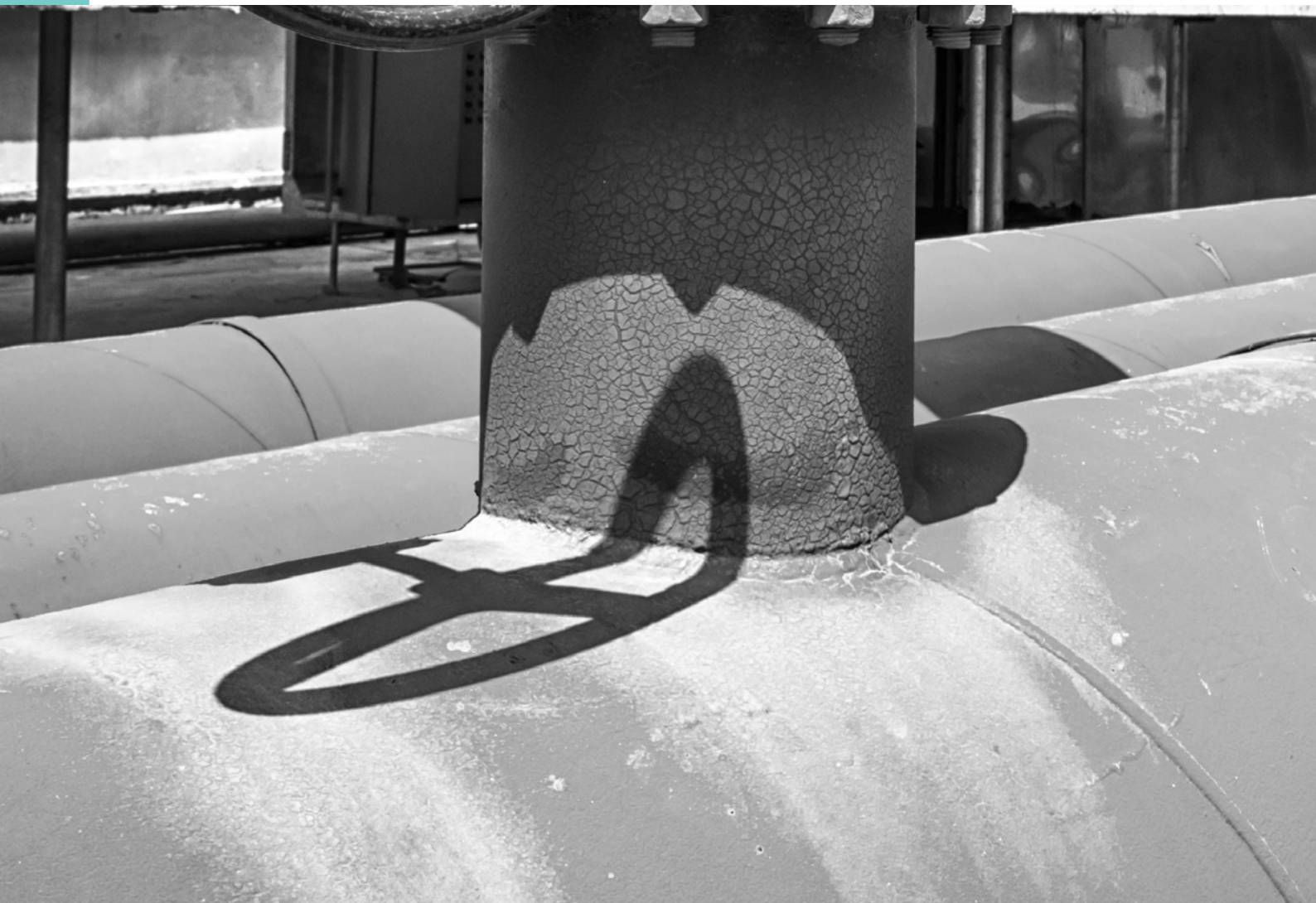
Asian Development Bank 2000, Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure, ADB.

Asian Development Bank 2008, Public Private Partnership Handbook, ADB.

Delmon, VR 2014, Structuring Private-Sector Participation (PSP) Contracts for Small Scale Water Projects, Water Sanitation Program.

Menzies, I 2016, Delivering universal and Sustainable Water Services, Partnering with the Private Sector.

World Bank 2017, Joint Ventures/Government shareholding in Project Company, Available from: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/joint-ventures-empresas-mixtas> [March 2017]





Mike Woolston

is with Frontier Economics.



Stella Saris

is the Director at Resources Energy and Infrastructure, SEAI Australia & New Zealand Banking Group Limited.



Paul Smith

is the International Manager at the Australian Water Association.



Dr. Luong Van Anh

is the Director at National Centre for Rural Water Supply and Environmental Sanitation.



Australian Water Association

PO Box 222, St Leonards NSW 1590

Ph: 02 9436 0055

E: journal@awa.asn.au

www.awa.asn.au