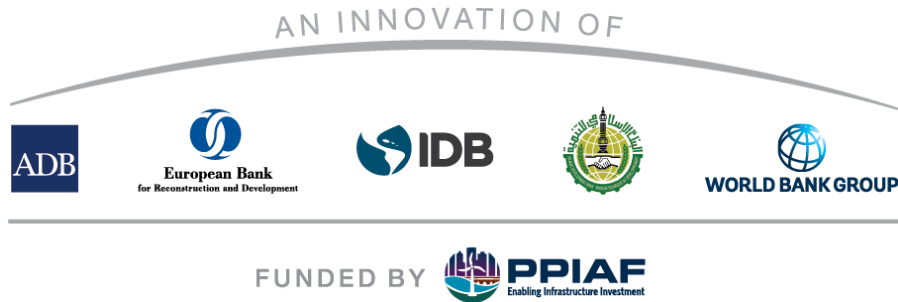


# Tài liệu Hướng dẫn Chứng chỉ Hợp tác Công-tư (PPP) của APMG



© 2016 ADB, EBRD, IDB, IsDB, và Nhóm NHTG

Bảo lưu một số tác quyền

Tài liệu Hướng dẫn PPP của APMG, sau đây gọi là Hướng dẫn PPP, là sách kiến thức (BoK) mô tả chi tiết mọi khía cạnh liên quan để hình thành và triển khai Hợp tác Công-tư (PPP) hiệu quả và bền vững. Sách này nhằm dùng cho các chuyên gia PPP, các cấp chính quyền, cố vấn, nhà đầu tư và các bên khác quan tâm đến PPP. Hướng dẫn PPP là một bộ phận của bộ các chứng chỉ CP3P, sau khi đạt được, sẽ cho phép cá nhân đó được sử dụng chức danh "Chuyên gia PPP được chứng nhận", chức danh này được tạo ra trong khuôn khổ Chương trình Chứng chỉ PPP APMG. Chương trình Chứng chỉ PPP APMG, sau đây được gọi là Chương trình Chứng chỉ, là sản phẩm của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu (EBRD), Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IDB), Ngân hàng Phát triển Hồi giáo (IsDB), và Nhóm Ngân hàng Thế giới (Nhóm NHTG), sử dụng một phần vốn của Quỹ Cố vấn Hạ tầng Công-tư (PPIAF).

"Nhóm Ngân hàng Thế giới" là các tổ chức có pháp nhân riêng gồm Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế (IBRD), Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA), Công ty Tài chính Quốc tế (IFC), và Cơ quan Bảo lãnh Đầu tư Đa phương (MIGA). Quỹ Cố vấn Hạ tầng Công-tư (PPIAF) là quỹ hỗ trợ kỹ thuật đa phương thuộc quản lý theo pháp luật của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế (IBRD).

## **TUYÊN BỐ MIỄN TRỪ TRÁCH NHIỆM**

Mọi quan điểm, diễn giải, phát hiện và/hoặc kết luận bày tỏ trong ấn phẩm này thuộc về các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm hoặc chính sách chính thức hoặc chính kiến của ADB, EBRD, IDB, IsDB, PPIAF và Nhóm NHTG, Ban Giám đốc của các tổ chức đó, hoặc các chính phủ được họ đại diện. Các tổ chức được nêu ở trên không đảm bảo, bày tỏ hoặc ngầm định hoặc đảm nhiệm bất kỳ nghĩa vụ hoặc trách nhiệm gì về độ chuẩn xác, kịp thời, chính xác, đầy đủ, khả năng kinh doanh hoặc mức độ phù hợp với mục đích cụ thể nào cho bất kỳ thông tin gì trong ấn phẩm này.

Ấn phẩm này áp dụng thông lệ của Nhóm NHTG khi tham chiếu đến các bản đồ và tên gọi của thành viên. Việc nêu danh hoặc tham chiếu đến một lãnh thổ hoặc vùng địa lý cụ thể hoặc việc sử dụng thuật ngữ "quốc gia" trong tài liệu này không có ý nhằm bày tỏ bất kỳ quan điểm nào từ phía các tổ chức nêu trên hoặc Ban Giám đốc của các tổ chức đó hoặc các chính phủ được họ đại diện liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc địa bàn nào, hoặc chính quyền liên quan, hoặc liên quan đến phân định các ranh giới và biên giới.

Không có nội dung nào ở đây cấu thành hoặc được coi là gây hạn chế hoặc quyền miễn trừ các đặc quyền và quyền miễn trừ của các tổ chức thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới, các quyền và đặc quyền đó đều được bảo lưu cụ thể.

## **QUYỀN VÀ CHO PHÉP**

Sản phẩm này được công bố theo Giấy phép Quyền Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Theo Giấy phép Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng, người dùng được tự do sao chép, phân phối, truyền tải, và chỉnh lý sản phẩm này, kể cả cho các mục đích thương mại, với những điều kiện như sau: n

### **Quyền**

# Chương 1: Hợp tác Công-tư — Giới thiệu và Tổng quan

## Mục lục

Tài liệu Hướng dẫn Chứng chỉ Hợp tác Công-tư (PPP) của APMG .....	1
TUYÊN BỐ MIỄN TRỪ TRÁCH NHIỆM .....	1
QUYỀN VÀ CHO PHÉP .....	2
Giới thiệu và Mục tiêu .....	10
1. Giới thiệu và xác định phạm vi khái niệm PPP.....	12
1.1 Định nghĩa về PPP cho mục đích của tài liệu Hướng dẫn này .....	13
PPP là thuật ngữ pháp lý ở một số quốc gia.....	16
PPP không phải là tư nhân hóa .....	16
1.2 Phân tích định nghĩa được đề xuất trong tài liệu Hướng dẫn PPP này. Mô tả và giải thích về những đặc điểm của Hợp đồng PPP trên phương diện là công cụ mua sắm công trình hạ tầng mới.....	17
2. Sự tham gia của tư nhân trong dịch vụ và cơ sở hạ tầng công: Như thế nào được gọi là PPP và như thế nào thì không.....	22
2.1. Các phương thức mua sắm công trình hạ tầng không được coi là PPP.....	25
Mua sắm công trình hạ tầng theo phương thức truyền thống: sử dụng nguồn tài chính công và bộ máy quản lý của nhà nước. Các hợp đồng Xây dựng và Thiết kế, và Xây dựng.....	25
Thiết kế, Xây dựng và Cung cấp Tài chính (DBF).....	27
2.2. Các phương thức mua sắm công trình hạ tầng có thể được coi là PPP.....	29
Hợp đồng Thiết kế, Xây dựng, Vận hành và Bảo trì (DBOM).....	29
Hợp đồng DBFOM.....	31
Hợp đồng DBFOM dựa trên chi trả của người sử dụng (PPP có nguồn thu từ người sử dụng hoặc nhượng quyền) .....	32
Hợp đồng DBFOM được chính quyền chi trả (PPP được chính quyền chi trả hoặc Sáng kiến Tài chính Tư nhân [PFI]).....	36
Hợp tác Công-Công và PPP nhà nước góp vốn cổ phần (thuộc kiểm soát của cơ quan mời thầu) .....	39
2.3. Hợp đồng quản lý dịch vụ hoặc hạ tầng hiện có.....	42
Hợp đồng dịch vụ hoặc quản lý dài hạn "chịu rủi ro" .....	42
Hợp đồng O&M truyền thống và hợp đồng dịch vụ ngắn hạn .....	43
2.4. Hình thức tham gia khác của tư nhân trong cơ sở hạ tầng và dịch vụ công	45
Các công ty được tư nhân hóa và công ty hoạt động trên thị trường tự do và có sự quản lý nhà nước — “Công trình tiện ích công có sự điều tiết của nhà nước thuộc sở hữu của nhà đầu tư”.....	45
Nhượng quyền trong lĩnh vực của nhà nước và nhà nước cho phép đầu tư và vận hành hạ tầng có lợi ích công cộng trong điều kiện có sự điều tiết của nhà nước.....	46
3. Các loại hình PPP và vấn đề về thuật ngữ.....	49
3.1. Các loại hình và biến thể của PPP .....	49
3.2. Cách gọi tên – Những tên gọi khác được dùng cho khái niệm PPP .....	50
4. PPP được áp dụng ở đâu - các lĩnh vực hạ tầng.....	56

Tài sản công và Công trình hạ tầng .....	56
Các loại công trình hạ tầng: Hạ tầng kinh tế hay hạ tầng xã hội.....	57
Các loại tài sản theo lĩnh vực.....	58
5. Khi nào áp dụng PPP: Động cơ và cảnh báo.....	60
5.1. Các lý do được đưa ra: PPP là cơ chế tài chính để chính quyền phát triển các dự án hạ tầng .....	61
5.1.1. PPP là phương thức thay thế để cung cấp tài chính cho công trình hạ tầng (huy động vốn tư nhân).....	61
5.1.2. Động cơ tiếp cận nguồn tiền thật .....	62
5.2. Hiệu suất và hiệu quả: PPP là yếu tố có tiềm năng nâng cao hiệu suất cho các dự án hạ tầng .....	62
5.2.1. Quản lý chi phí: Nâng cao linh hoạt trong quản lý chi phí và tính chất "vì lợi nhuận" .....	64
5.2.2. Quản lý chi phí trọn vòng đời .....	64
5.2.3. Chuyển giao rủi ro.....	64
5.2.4. Đổi mới sáng tạo.....	65
5.2.5. Cân nhắc về lợi ích: Độ tin cậy và hiệu quả .....	66
5.2.6. Hiệu suất đạt được qua tối đa hóa mức độ sử dụng/ sử dụng tốt hơn tài sản.....	67
5.3. Những lợi ích khác liên quan đến hiệu suất tổng thể của chính quyền.....	68
5.4. Những nhược điểm và cạm bẫy của phương thức PPP .....	70
5.5. Điều kiện để tiếp cận được lợi ích: Giới thiệu các yếu tố và các giai đoạn của quy trình PPP hợp lý, nhu cầu quản trị dự án và vai trò của khung PPP .....	72
5.6. Thách thức đối với một số quốc gia EMDE và đặc biệt là các quốc gia kém phát triển: Nhu cầu chỉnh lý cách tiếp cận PPP cho phù hợp với bối cảnh kinh tế vĩ mô và những hạn chế trên thị trường tài chính.....	77
5.7. Kết luận: Nên và không nên.....	82
6. Cấu trúc cơ bản tiêu biểu của một dự án PPP .....	83
6.1. Giới thiệu cấu trúc dự án PPP cơ bản.....	83
1. Liên danh cấu thành SPV, đứng ra ký kết hợp đồng. ....	85
2. SPV đứng ra thực hiện các thỏa thuận tài chính và triển khai cấu trúc hợp đồng của họ (các hợp đồng giữa Doanh nghiệp dự án PPP với các bên thực hiện dự án). ....	86
3. Thực hiện xây dựng công trình, và vốn (tiền vay nợ và tiền đóng góp vốn cổ phần) được giải ngân (#3 và #3a). SPV thanh toán cho các nhà thầu xây dựng (#3c). ....	87
4. Đi vào vận hành (#4) và SPV bắt đầu nhận thanh toán từ chính quyền và/hoặc người sử dụng (#4b). SPV chi trả cho các nhà thầu O&M (#4c). ...	88
5. Hoàn trả vốn vay (#5) và phân phối cho bên góp vốn cổ phần.....	88
6. Bàn giao lại công trình .....	89
6.2. Cấu trúc hợp đồng PPP (hợp đồng dự án PPP) và giới thiệu về cơ chế thanh toán.....	90
6.3. Ví dụ về các cấu trúc và phạm vi khác nhau .....	92
7. Cách thức huy động tài chính cho một dự án PPP tài chính tư nhân: Tiền để chi trả kinh phí xây dựng lấy từ đâu.....	93



7.1. Tài chính tư nhân và tín dụng tài trợ dự án .....	96
7.2. Cấu trúc tài chính: Các loại hình, công cụ và nguồn (bên cung cấp vốn) - Chiến lược tài chính của các nhà đầu tư góp vốn cổ phần/đối tác tư nhân .....	100
7.2.1. Các nguồn vốn.....	100
7.2.2. Giới thiệu về xác định cấu trúc tài chính và chiến lược tài chính .....	104
7.2.3. Vai trò của các Ngân hàng phát triển đa phương .....	107
7.2.4. Đặc trưng nguồn tài chính Hồi giáo.....	108
7.3. Đồng tài trợ trên góc độ kết hợp giữa tài chính/mua sắm công truyền thống và tài chính tư nhân.....	109
Những cân nhắc về hiệu quả sử dụng vốn (VfM).....	110
7.4. Những hình thức tham gia khác của khu vực công vào phương án tài chính hoặc can thiệp để đảm bảo khả thi về thương mại.....	111
7.4.1. Các cách thức khác (vốn quay vòng) để bù đắp những bất cập của thị trường tài chính hoặc nhằm nâng cao khả năng chi trả .....	111
7.4.2. Các cách tiếp cận giảm rủi ro, tăng cường tín dụng và các kỹ thuật giảm nhẹ rủi ro khác.....	113
7.5. Những cân nhắc khác liên quan đến cấu trúc tài chính của công ty dự án có thể ảnh hưởng đến hợp đồng - dự án PPP.....	115
Quyền của bên cho vay .....	116
Hạn chế đòn bẩy và yêu cầu cam kết góp vốn sở hữu tối thiểu .....	117
Chuyển nhượng cổ phần và thay đổi về quyền kiểm soát.....	117
Lợi tức đảo nợ .....	118
Yêu cầu gói tài chính sẵn sàng ngay từ trước hay cho phép đàm phán sau trao thầu. Rủi ro không hoàn tất thu xếp tài chính.....	118
Cạnh tranh cấp vốn nợ cho nhà thầu được lựa chọn.....	120
8. Nguyên nhân thất bại của dự án: Sự cần thiết phải quản lý quy trình và chuẩn bị dự án kỹ lưỡng.....	122
8.1. Dự án thất bại là gì? Các loại dự án thất bại.....	122
8.2. Các nguy cơ đối với việc quản lý quy trình hợp lý.....	124
8.3. Ví dụ về việc hủy bỏ dự án do quản lý quy trình không phù hợp.....	127
8.3.1. Phát sinh trong giai đoạn tiền đấu thầu và đấu thầu.....	127
8.3.2. Phát sinh trong thời hạn hợp đồng.....	129
8.4. Sự quan tâm và quan ngại của khu vực tư nhân (các nhà đầu tư tiềm năng) về toàn bộ quy trình PPP .....	130
9. Giới thiệu về Khái niệm Khung PPP và Cân nhắc Khung ban đầu. Mối quan tâm của khu vực tư nhân về khung và thị trường. ....	132
Điều gì tạo nên một Khung cho mục đích của Hướng dẫn PPP này? Nội dung hoặc phạm vi của một Khung.....	133
Khung PPP "nhất thiết" bao gồm các yếu tố sau:.....	134
Làm thế nào để thiết lập hoặc văn bản hoá một khung. Truyền thống pháp lý khác nhau. ....	135
Khung đã có nhưng phải được tinh chỉnh hoặc điều chỉnh cho phù hợp với PPP.....	136
Khu vực tư nhân/các nhà thầu tiềm năng cũng quan tâm đến khung và các chương trình.....	139

10. Tổng quan về chu trình PPP: Cách chuẩn bị, cấu trúc và quản lý hợp đồng PPP.....	143
Giai đoạn 1 (chương 3) - Xác định dự án và sàng lọc PPP.....	149
Giai đoạn 2 (chương 4) – Giai đoạn thẩm định và chuẩn bị.....	150
Giai đoạn 3 (chương 5) – Giai đoạn cấu trúc và soạn thảo.....	155
Giai đoạn 4 (chương 6) – Giai đoạn đấu thầu (trao và ký kết hợp đồng)...	156
Giai đoạn 5 (chương 7) – Giai đoạn Quản lý hợp đồng — Xây dựng.....	159
Giai đoạn 6 (chương 8) – Giai đoạn Quản lý Hợp đồng – Vận hành (đến khi hoàn tất và bàn giao).....	160
Tài liệu tham khảo.....	162
1. Giới thiệu.....	169
2. Những cân nhắc cơ bản về tín dụng tài trợ dự án PPP.....	169
3. Các quan điểm về tín dụng tài trợ dự án.....	170
4. Mô tả cơ bản về các nguồn cung cấp tài chính chủ yếu.....	172
Nợ.....	172
Vốn chủ sở hữu.....	173
Hỗ trợ của chính phủ.....	173
5. Tín dụng tài trợ dự án — Lợi ích và hạn chế.....	174
1. Giới thiệu.....	177
2. Istina'a truyền thống.....	178
3. Istina'a đầu tư.....	178
4. Ijara.....	179
5. Các thoả thuận hỗ trợ.....	179
6. Thanh toán cho nhà tài trợ Hồi giáo.....	180
7. Chuyển giao tài sản dự án PPP về SPV.....	180
8. Tài trợ Hồi giáo trên thực tế.....	180
9. Tài sản hữu hình và vô hình của dự án PPP.....	180

## **Hộp**

HỘP 1.1: PPP: Trọng tâm của tài liệu Hướng dẫn PPP này.....	10
HỘP 1.2: Mục tiêu học tập.....	11
HỘP 1.3: Ví dụ về các định nghĩa về PPP.....	13
HỘP 1.4: Định nghĩa về hợp đồng PPP "tài chính tư nhân" (là phương thức thay thế để mua sắm cơ sở hạ tầng xét mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này).....	15
HỘP 1.5: Tổng hợp những đặc điểm thiết yếu và những đặc điểm phổ biến khác của PPP tài chính tư nhân.....	21
HỘP 1.6: Những ý chính khi giới thiệu về khái niệm PPP.....	21
HỘP 1.7: Các biến thể PPP có nguồn thu từ người sử dụng.....	35
HỘP 1.8: Đường bộ I-595, ví dụ về PPP đường bộ thu phí được chính quyền chi trả qua khoản cấp phát đồng tài trợ.....	37

HỢP 1.9: Ví dụ về PPP có nhà nước góp vốn cổ phần: Madrid Calle 30.....	41
HỢP 1.10: Nhượng quyền hoặc cho thuê dài hạn công trình cơ sở hạ tầng có nguồn thu từ người sử dụng hiện có là trường hợp đặc biệt của PPP Dịch vụ hoặc Quản lý có nguồn tài chính tư nhân lớn. Nhà nước thu tiền từ nhượng quyền kinh tế tài sản hiện có.....	43
HỢP 1.11: Những ý chính tổng hợp về loại hình và hình thức tham gia của tư nhân trong các dịch vụ và hạ tầng công .....	48
HỢP 1.12: Tổng hợp một số ý về loại hình và cách gọi tên PPP .....	55
HỢP 1.13: Những đặc điểm của tài sản công có thể phù hợp với PPP .....	57
HỢP 1.14: So sánh hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế.....	58
HỢP 1.15: PPP cho dù không phát sinh nợ công cũng vẫn tạo ra cam kết ...	62
HỢP 1.16: PPP có thực sự nâng cao hiệu suất? .....	68
HỢP 1.17: Tổng hợp những ý chính: Những yếu tố chính của PPP làm tăng hiệu suất và hiệu quả trong mua sắm công trình hạ tầng .....	69
HỢP 1.18: Cần phải có cạnh tranh. Cách thức đấu thầu PPP .....	73
HỢP 1.19: Những thách thức của chính quyền địa phương .....	80
HỢP 1.20: Nên và không nên .....	82
HỢP 1.21: Doanh nghiệp Dự án PPP (SPV) là đặc điểm chung của PPP .....	89
HỢP 1.22: Làm rõ từ đầu: Cung cấp kinh phí (funding) khác với cung cấp tài chính (financing) .....	93
HỢP 1.23: Những quan ngại chính của bên cho vay dự án.....	98
HỢP 1.24: Những cân nhắc chính về cấu trúc tài chính của dự án PPP .....	100
HỢP 1.25: Các Quỹ hạ tầng và Đối tác tài chính .....	104
HỢP 1.26: Hỗ trợ tài chính song phương: Vai trò của các tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA) .....	108
HỢP 1.27: Thông lệ gần đây về hỗ trợ tài chính cho PPP tài chính tư nhân tại Mỹ Latinh .....	115
HỢP 1.28: Những ý chính về cung cấp tài chính trong hợp đồng PPP tài chính tư nhân .....	121
HỢP 1.29: Tóm tắt các loại dự án thất bại .....	124
HỢP 1.30: Các yếu tố quản lý và quản trị dự án phổ biến có thể ảnh hưởng đến kết quả dự án trong PPP (cũng như trong bất kỳ dự án nào của chính phủ) .....	125
HỢP 1.31: Điều gì tạo nên một Khung theo các Hướng dẫn khác?.....	133
HỢP 1.32: Ý tưởng chính về Khung và Chương trình PPP .....	139
HỢP 26: Những cân nhắc về thẩm định và các quyết định trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này .....	144
HỢP 1.33: Các vấn đề về thuật ngữ liên quan đến Quy trình PPP và các nhiệm vụ liên quan. (Các thuật ngữ được ưu tiên sử dụng trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này so với các thuật ngữ khác).....	148

HỢP 1.34: Các quy trình thay thế để xác định và thẩm định các dự án PPP .....	151
HỢP 1.35: Các loại quy trình đấu thầu chủ yếu .....	154

## **Hình**

HÌNH 1.1: Phổ các hình thức tham gia của tư nhân vào hạ tầng và dịch vụ công .....	24
HÌNH 1.2: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế - Xây dựng, hoặc Xây dựng .....	26
HÌNH 1.3: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế, Xây dựng và Cung cấp Tài chính (DBF).....	28
HÌNH 1.4: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế, Xây dựng, Vận hành và Bảo trì (DBOM) .....	30
HÌNH 1.5: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng DBFOM ( người sử dụng chi trả) .....	34
HÌNH 1.6: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng DBFOM (chính quyền chi trả) .....	39
HÌNH 1.7: Tổng hợp các yếu tố đem lại hiệu suất trong PPP .....	63
HÌNH 1.8. Biểu đồ so sánh dòng tiền ra của nhà nước.....	66
HÌNH 1.9: Các yếu tố cơ bản để đảm bảo PPP thành công.....	76
HÌNH 1.10: Cấu trúc dự án PPP .....	85
HÌNH 1.11: Bảng cân đối tài sản giảm lược - tài sản có và tài sản nợ trong một công ty dự án PPP .....	95
HÌNH 1.12: Tỷ lệ khả năng trả nợ .....	99
HÌNH 1.13: Các giai đoạn thông thường hoặc giai đoạn chính của quy trình PPP.....	145
HÌNH 1.14: Chu trình PPP được xem xét trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này .....	146

## **Bảng**

BẢNG 1.1: So sánh Tư nhân hóa và PPP .....	45
BẢNG 1.2: Đặc điểm của PPP Tài chính Tư nhân và những điểm không có trong các phương thức mua sắm công trình hạ tầng khác .....	47
BẢNG 1.3: Tên gọi hợp đồng PPP liên quan chủ yếu đến phát triển công trình hạ tầng mới hoặc nâng cấp công trình hạ tầng bằng nguồn tài chính tư nhân .....	50
BẢNG 1.4: Tên gọi dùng cho các hợp đồng PPP chỉ hoặc chủ yếu liên quan đến quản lý công trình hạ tầng hiện có hoặc chỉ liên quan đến vận hành dịch vụ công .....	53
BẢNG 1.5: Các loại tài sản theo lĩnh vực. Các lĩnh vực trong đó tài sản hạ tầng	

có thể được mua sắm theo phương thức PPP .....	59
BẢNG 1.6: Các nguồn vốn và bên cung cấp vốn.....	102
BẢNG 1.7: Các yêu cầu hoặc điều kiện của khu vực tư nhân và đặc điểm của một dự án hấp dẫn và chấp nhận được.....	131
BẢNG 1.8: Điều chỉnh các khung hiện hành để thực hiện được PPP – Ban hành lại (các) văn bản về khung hoặc sửa đổi các luật/ hoặc chính sách hiện hành .....	137
BẢNG 1.9: Các đặc điểm liên quan đến Khung PPP, các chương trình PPP (và các đặc điểm khác của thị trường PPP hấp dẫn và được đánh giá cao) mà các bên tham gia tư nhân có đăng cấp thế giới yêu cầu .....	141

## **Giới thiệu và Mục tiêu**

Chương này được thiết kế để giới thiệu về tài liệu Hướng dẫn PPP và trình bày tổng quan cho độc giả về Hợp tác Công-tư (PPP), đồng thời giới thiệu về những đặc trưng và đặc điểm cơ bản của PPP.

PPP là một phương thức mua sắm công trình hạ tầng và dịch vụ. Như được giải thích ở phần sau trong chương này, cách tiếp cận PPP có thể đem lại nhiều lợi ích nếu và khi đáp ứng được một số điều kiện.

Vì PPP là phương thức hữu ích để mua sắm công trình hạ tầng và dịch vụ, tài liệu Hướng dẫn PPP này đặc biệt chú trọng đến cách vận dụng PPP để trở thành công cụ tốt hơn nhằm cung cấp hạ tầng mới hoặc nâng cấp. Theo đó, giá trị lớn nhất dự kiến của phương thức mua sắm này có thể được khai thác để giúp các quốc gia xử lý thiếu hụt về hạ tầng qua đẩy mạnh tiếp cận nguồn vốn và chuyên môn của tư nhân theo cách đảm bảo hiệu suất và theo chương trình; điều này đặc biệt đúng với các quốc gia thuộc nhóm nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE).

Mục tiêu chính của chương này là nhằm giới thiệu khái niệm PPP, coi đó là phương án để mua sắm và quản lý hạ tầng; xác định phạm vi thuật ngữ này trong tài liệu Hướng dẫn PPP, và giải thích những đặc điểm chính của nó. Chương này cũng giới thiệu những khía cạnh của PPP sẽ được lý giải cụ thể hơn trong các phần sau của tài liệu Hướng dẫn PPP. Đó là sự phù hợp và đặc điểm của khung PPP thích hợp và toàn bộ chu trình của quy trình PPP, bao gồm mô tả cho từng giai đoạn thuộc quy trình đó trên góc độ thực tiễn. Tham khảo Hộp 1.1.

### ***HỘP 1.1: PPP: Trọng tâm của tài liệu Hướng dẫn PPP này***

PPP là một phương thức mua sắm công trình hạ tầng và dịch vụ, không nhất thiết đòi hỏi có sự tham gia của vốn tư nhân. Cách tiếp cận PPP có thể phù hợp cho mua sắm và quản lý các dịch vụ hoặc quản lý các tài sản hạ tầng hiện có. Ngoài ra, hầu hết nếu không nói là mọi lợi ích của PPP đều có thể đạt được trong các cấu trúc hợp đồng phát triển công trình hạ tầng mới, trong đó nguồn tài chính chủ yếu đến từ khu vực nhà nước.

Tuy nhiên, trong bối cảnh tài liệu Hướng dẫn PPP này, nhu cầu giải quyết thiếu hụt hạ tầng tại nhiều quốc gia được ghi nhận chung trên toàn cầu. Hơn nữa, nhiều quốc gia (đặc biệt là các quốc gia EMDE) vẫn cần dùng đến nguồn lực của tư nhân, coi đó là một trong những cách để đẩy nhanh phát triển hạ tầng (kèm theo mọi ý kiến cảnh báo được nêu trong chương này và trong toàn bộ tài liệu Hướng dẫn PPP).

Vì lý do đó, tài liệu Hướng dẫn PPP sẽ tập trung coi PPP là công cụ để mua sắm hạ tầng công (bao gồm cung cấp tài chính, thi công xây dựng, vận hành và bảo trì) có sự tham gia về tài chính của khu vực tư nhân.

Mặc dù vậy, hầu hết kiến thức, thông tin và quy định về thông lệ và cách tiếp cận về quản lý các dự án và chương trình PPP ở đây cũng phù hợp với các hình thức PPP khác.

Một mục tiêu nữa của tài liệu Hướng dẫn PPP này và chương này là giúp tạo ra nền tảng chung về các thuật ngữ liên quan đến PPP và quy trình PPP. Tài liệu Hướng dẫn PPP ghi nhận rằng có rất nhiều khác biệt trên toàn cầu về định nghĩa PPP, và các lý do chính để sử dụng PPP, cũng như những yếu tố chính đem lại hiệu

suất và hiệu quả sử dụng vốn (VfM). Ngoài ra cũng có sự khác biệt về cấu thành của khung PPP và các nội dung chính trong đó, cũng như đặc điểm của quy trình hợp lý nhằm xác định, chuẩn bị, thẩm định, xác định cấu trúc và thực hiện một thỏa thuận PPP.

Trên cơ sở đó, tài liệu Hướng dẫn PPP này vận động để đa số thống nhất về cách sử dụng một số thuật ngữ cụ thể. Với mục đích đó, tài liệu đưa ra một bảng chú giải thuật ngữ toàn diện giúp người đọc hiểu tài liệu Hướng dẫn PPP và xác định các thuật ngữ và cách sử dụng có lẽ phổ biến hơn tại một số quốc gia cụ thể. Để thuận tiện, tài liệu cũng mô tả quy trình PPP và trình tự các giai đoạn và nhiệm vụ một cách cụ thể. Tuy nhiên, cấu trúc này cần được nhìn nhận một cách linh hoạt vì chúng tôi không dự kiến áp đặt bất kỳ cách tiếp cận cụ thể nào về tổ chức và quản lý. Hộp 1.2 mô tả về mục tiêu học tập của chương này.

### **HỘP 1.2: Mục tiêu học tập**

Chương này sẽ giúp người đọc hiểu hơn về PPP và tài liệu Hướng dẫn PPP, như sau:

Phần 1. Giới thiệu và xác định phạm vi khái niệm PPP.

- Định nghĩa về PPP và mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP.
- Những đặc điểm chính của PPP.

Phần 2. Các phương án khác nhau để cung cấp tài chính và mua sắm công trình hạ tầng? Như thế nào được gọi là PPP và như thế nào thì không?

- Các phương thức mua sắm truyền thống hoặc sử dụng nguồn tài chính công (ví dụ, hợp đồng Xây dựng; Thiết kế và Xây dựng [DB]; Thiết kế, Mua sắm và Xây dựng [EPC]) và điều gì khiến chúng khác biệt với PPP.
- Định nghĩa về dự án Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính, Vận hành và Bảo trì (DBFOM) và cách thức cung cấp vốn cho dự án đó (người sử dụng chi trả hay chính quyền chi trả và các biến thể khác nhau).
- Tại sao các hợp đồng quản lý dịch vụ và/hoặc hạ tầng hiện hành có thể là PPP, hoặc có thể không (PPP dịch vụ).
- Tìm hiểu các bối cảnh khác nhau về sự tham gia của tư nhân và tại sao đó không phải là phương thức PPP cũng không phải là phương thức mua sắm.
- PPP có khác biệt gì so với các phương thức mua sắm công trình hạ tầng khác.

Phần 3. Các loại hình PPP và vấn đề về cách gọi tên.

- Tại sao lại có thể có nhiều loại hình PPP.
- Tại sao khái niệm PPP có thể khác biệt giữa các quốc gia và thuật ngữ khác có thể áp dụng cho khái niệm PPP.

Phần 4. PPP được áp dụng ở đâu: các lĩnh vực hạ tầng.

- Tìm hiểu về khái niệm hạ tầng công và cách thức khái niệm đó ảnh hưởng đến phương thức mua sắm PPP.
- Những lĩnh vực và dự án nào phù hợp với PPP.

Phần 5. Động cơ áp dụng PPP: những cảnh báo, quan ngại và giới thiệu về chu trình PPP.

- Các lý do hoặc động cơ thường được nêu ra khi áp dụng PPP.



- Các cạm bẫy và những điểm cảnh báo cần cân nhắc khi áp dụng PPP.
- Tại sao các quy trình lựa chọn, chuẩn bị và đấu thầu minh bạch lại quan trọng.
- Khung PPP đóng vai trò gì trong việc xúc tiến và bảo vệ cách tiếp cận PPP thành công.
- Tại sao và vì lẽ gì một số quốc gia EMDE, nhất là các Quốc gia Kém Phát triển (LDC) có thể gặp khó khăn trong việc phát triển PPP.

#### Phần 6. Cấu trúc tiêu biểu của PPP.

- Những nội dung chính trong một hợp đồng PPP và vai trò khác nhau của các bên tham gia khác nhau.
- Cấu trúc của một hợp đồng PPP: cấu trúc hợp đồng dự án PPP và hợp đồng giữa Doanh nghiệp dự án PPP với các bên tham gia thực hiện dự án.
- "Cơ chế thanh toán" và cách thức vận hành.
- Tại sao xác định cấu trúc PPP lại quan trọng và đối tác tư nhân cần làm thế nào để hoàn thành nghĩa vụ của họ.
- Các cấu trúc chính xét về phạm vi có thể thấy ở hầu hết các lĩnh vực PPP phổ biến nhất.

#### Phần 7. Cách thức huy động tài chính cho PPP.

- Các nguồn vốn và loại hình PPP tiêu biểu theo vào nguồn kinh phí ban đầu (bao gồm cả PPP đồng tài trợ).
- Vai trò của các Ngân hàng Phát triển Đa phương (MDB) và các tổ chức phát triển khác như các Tổ chức Tín dụng Nâng cao (ECA).
- Cân nhắc của cơ quan mời thầu về các khía cạnh tài chính.
- Những cảnh báo và cạm bẫy có thể xảy ra.

#### Phần 8. Lý do dự án thất bại: nhu cầu quản lý quy trình và chuẩn bị dự án cho tốt.

- Yếu tố nào cấu thành một dự án thành công và tại sao dự án có thể thất bại.
- Đối tác tư nhân tìm kiếm gì ở các dự án có thể chấp nhận được.

#### Phần 9. Giới thiệu khái niệm khung PPP và cân nhắc ban đầu cho khung PPP.

- Sự cần thiết phải có một khung PPP thích hợp để thành công với PPP trên phương diện là công cụ chiến lược hoặc chương trình. Khung PPP bao gồm những gì.
- Tại sao đối tác tư nhân quan tâm đến khung và thị trường PPP.

#### Phần 10. Tổng quan về quy trình PPP. Những giai đoạn chính trong chu trình PPP.

- Chu trình PPP và những giai đoạn chính (từ xác định dự án đến quản lý hợp đồng).

## 1. Giới thiệu và xác định phạm vi khái niệm PPP

PPP được coi là phương thức mua sắm và cung cấp cả tài sản công<sup>1</sup> (tài sản mới hoặc nâng cấp tài sản hiện có) và dịch vụ công.

<sup>1</sup> Tài sản công là tài sản cố định (nghĩa là tài sản được mua sắm hình thành để sử dụng lâu dài) là các công trình công cộng, dành để sử dụng cho mục đích công cộng, hoặc cung cấp dịch vụ công.

Tài sản công thường được cho là tài sản hạ tầng, hoặc sử dụng hạ tầng theo nghĩa rộng, và đó cũng là loại tài



Phần này sẽ đưa ra định nghĩa tổng quát về PPP để thể hiện nghĩa của khái niệm PPP trên phương diện là phương thức mua sắm tài sản và cung cấp dịch vụ, và quản lý hạ tầng hiện có. Phần này cũng đưa ra một định nghĩa hẹp hơn, là định nghĩa chính được sử dụng trong phần còn lại của tài liệu Hướng dẫn PPP này, trong đó tập trung coi PPP là phương thức thay thế để mua sắm công trình hạ tầng mới.

Sau khi giới thiệu định nghĩa PPP, và làm rõ một số khía cạnh chung xoay quanh thuật ngữ PPP, phần này sẽ tổng hợp lại những đặc điểm chính của một hợp đồng PPP.

Trên cơ sở định nghĩa đề xuất và cấu trúc hợp đồng PPP, phần tiếp theo sẽ đi vào mô tả chi tiết hơn về các loại hợp đồng chính và các bối cảnh khác, trong đó khu vực tư nhân đóng vai trò trong quản lý cơ sở hạ tầng công và cung cấp dịch vụ.

Thông tin thêm về khái niệm PPP sẽ được đưa ra ở các phần sau, trong đó lý giải về các tên gọi và các khái niệm khác nhau được dùng để nói về hợp đồng PPP ở các quốc gia khác nhau, loại dự án và/hoặc lĩnh vực thường phù hợp với phương thức PPP và giới thiệu về cấu trúc PPP tiêu biểu.

## 1.1 Định nghĩa về PPP cho mục đích của tài liệu Hướng dẫn này

PPP là phương thức hợp đồng để cung cấp tài sản công và dịch vụ công. Hợp đồng PPP bao gồm những hợp đồng nhằm phát triển và quản lý cơ sở hạ tầng mới, những hợp đồng để thực hiện nâng cấp đáng kể cơ sở hạ tầng hiện có (được gọi là PPP hạ tầng), và những hợp đồng trong đó đối tác tư nhân quản lý công trình hạ tầng hiện có hoặc chỉ cung cấp hoặc vận hành các dịch vụ công (được gọi là PPP dịch vụ).

Hiện chưa có một định nghĩa nào được chấp nhận phổ quát cho khái niệm PPP. Thực chất, thuật ngữ PPP đôi khi được dùng cho bất kỳ hình thức hợp tác hoặc phối hợp nào giữa nhà nước và khu vực tư nhân nhằm đạt được mục tiêu chung.

Trong lĩnh vực cụ thể về mua sắm và cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ công, có rất nhiều biến thể cho định nghĩa này (tham khảo Hộp 1.3 dưới đây).

### **HỘP 1.3: Ví dụ về các định nghĩa về PPP**

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) định nghĩa Hợp tác Công-tư (PPP) là thỏa thuận giữa chính quyền và một hoặc nhiều đối tác tư nhân (có thể bao gồm đơn vị vận hành và đơn vị cung cấp tài chính). Trong phạm vi thỏa thuận đó, các đối tác tư nhân cung cấp dịch vụ sao cho các mục tiêu dịch vụ của chính quyền được hài hòa với mục tiêu lợi nhuận của các đối tác tư nhân. Hơn nữa, hiệu quả hài hòa lại phụ thuộc vào việc phải chuyển giao rủi ro đầy đủ cho khu vực tư nhân.

Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), PPP là các cơ chế trong đó khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ và tài sản hạ tầng từ trước đến nay vẫn do chính quyền cung cấp. Bên cạnh việc

---

sản công thường được mua sắm theo PPP. Từ điển tiếng Anh của Oxford định nghĩa hạ tầng là "cấu trúc và công trình vật thể hoặc tổ chức cơ bản (ví dụ, công trình nhà, đường bộ, cấp điện) cần dùng cho hoạt động xã hội hoặc doanh nghiệp". Phần 4 sẽ mô tả thêm về khái niệm hạ tầng và đưa ra ví dụ về các dự án hạ tầng ở các lĩnh vực hạ tầng khác nhau.

khu vực tư nhân thực hiện và cung cấp tài chính cho đầu tư công, PPP còn có hai đặc trưng quan trọng khác: chú trọng đến cung cấp dịch vụ và đầu tư của khu vực tư nhân. Theo nghĩa đó, nhiều rủi ro được chuyển giao từ phía chính phủ sang cho khu vực tư nhân.

PPP có liên đới đến rất nhiều loại dự án hạ tầng kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, phương thức này chủ yếu được dùng để xây dựng và vận hành các bệnh viện, trường học, nhà giam, đường sá, cầu và hầm, mạng lưới đường sắt nhẹ, hệ thống kiểm soát không lưu, công trình nhà máy nước và vệ sinh.

Đối với Ủy ban Châu Âu, thuật ngữ Hợp tác Công-tư chưa được xác định ở cấp độ cộng đồng. Nhìn chung, thuật ngữ này nói về các hình thức hợp tác giữa cơ quan nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp nhằm mục tiêu đảm bảo kinh phí, xây dựng, cải tạo, quản lý và bảo trì cơ sở hạ tầng nhằm cung cấp dịch vụ.

Standard & Poor's định nghĩa PPP là mối quan hệ trung và dài hạn bất kỳ giữa nhà nước và khu vực tư nhân tham gia chia sẻ rủi ro và lợi ích gồm kỹ năng đa ngành, chuyên môn và tài chính để đem lại kết quả chính sách mong muốn.

Đối với Ngân hàng Đầu tư Châu Âu, Hợp tác Công-tư là thuật ngữ chung chỉ mối quan hệ được hình thành giữa khu vực tư nhân và cơ quan nhà nước, thường với mục tiêu sử dụng chuyên môn và nguồn lực của khu vực tư nhân nhằm giúp cung cấp tài sản và dịch vụ của nhà nước. Thuật ngữ PPP vì vậy được dùng để mô tả rất nhiều cơ chế phối hợp, từ quan hệ đối tác lỏng lẻo, phi chính thức và chiến lược đến các hợp đồng dịch vụ dạng thiết kế - xây dựng - cung cấp tài chính - và vận hành (DBFO) và công ty liên doanh chính thức.

*Nguồn: Lấy từ OECD (2008) Hợp tác Công-tư: Theo đuổi chia sẻ rủi ro và hiệu quả sử dụng vốn*

Căn cứ vào định nghĩa được đưa ra trong *Hướng dẫn Tham chiếu về Hợp tác Công-tư, V 2.0* (Ngân hàng Thế giới 2014), là khái niệm rộng áp dụng cho cả các dịch vụ và công trình hạ tầng mới và hiện có, PPP có thể được định nghĩa như sau:

*“Là hợp đồng dài hạn giữa bên nhà nước và bên tư nhân<sup>2</sup>, để phát triển và/hoặc quản lý một dịch vụ hoặc tài sản công, trong đó tác nhân tư nhân chịu nhiều rủi ro và trách nhiệm quản lý trong suốt vòng đời hợp đồng, và thù lao chủ yếu gắn với kết quả thực hiện, và/hoặc nhu cầu hoặc mức độ sử dụng dịch vụ hoặc tài sản đó”.*

Đây là định nghĩa rộng được dùng trong tài liệu Hướng dẫn PPP này qua tham chiếu tới khái niệm PPP là phương thức để cung cấp dịch vụ và/hoặc hạ tầng công thay cho "phương thức mua sắm truyền thống".

Các quốc gia có sự khác biệt trong các hình thức mua sắm ở chỗ họ coi thế nào là "truyền thống" vì điều đó phụ thuộc vào truyền thống mua sắm của họ. Ngoài ra, một số quốc gia đôi khi triển khai các hình thức mua sắm mới (hoặc loại hình hợp đồng mới) không được coi là truyền thống ở quốc gia đó, nhưng cũng không thể gọi là PPP trong tài liệu Hướng dẫn PPP này. Để thuận tiện, tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng bất kỳ hợp đồng nào để nhà nước mua sắm hàng hóa (bao gồm

---

<sup>2</sup> “Bên tư nhân” là thuật ngữ được lựa chọn để nói về (các) bên tham gia hoặc (các) tác nhân thuộc khu vực tư nhân, nghĩa là doanh nghiệp hoặc các doanh nghiệp đóng vai trò "đối tác tư nhân" trong "quan hệ hợp tác hoặc đối tác" (ở đây là hợp đồng PPP). Đối tác tư nhân là bên tham gia hợp đồng với "bên nhà nước" và thường là một công ty dự án cũng có thể còn được gọi là doanh nghiệp dự án PPP (SPV), chẳng hạn một công ty được hình thành riêng cho mục đích ký kết hợp đồng và quản lý dự án - tham khảo hợp tại phần 6.1. Khái niệm này sẽ được lý giải ở phần sau của chương này. Khái niệm bên nhà nước có thể là chính quyền (cơ quan đầu thầu liên quan), các cơ quan, doanh nghiệp hoặc pháp nhân có vai trò trong hợp đồng là cơ quan đầu thầu thay mặt cho chính quyền. Tham khảo chú giải thuật ngữ để tìm hiểu cho rõ hơn.

công trình) và dịch vụ, nếu không thuộc về định nghĩa nêu trên về PPP sẽ là phương thức mua sắm truyền thống.

Định nghĩa rộng về PPP giả định rằng tác nhân tư nhân phải chịu nhiều rủi ro và trách nhiệm trong mối quan hệ lâu dài. Điều này không nhất thiết có hàm ý rằng tác nhân tư nhân đó sẽ cung cấp tài chính cho một phần hoặc toàn bộ các công trình nếu đó là PPP liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng (PPP hạ tầng), mà chỉ dựa trên giả định rằng việc xây dựng/phát triển và quản lý (vận hành và bảo trì) được gộp lại với nhau. Một giả định nữa là có một bản hợp đồng với vai trò là công cụ pháp lý nhằm quy định quyền và nghĩa vụ của cả hai bên, trong đó không chỉ quy định về mua sắm công trình hạ tầng mới hoặc nâng cấp cơ sở hạ tầng, mà còn quy định về mua sắm các dịch vụ quản lý hạ tầng cho những tài sản đã được cung cấp tài chính và hình thành, thậm chí cả các dịch vụ theo nghĩa hẹp của từ này (nghĩa là các dịch vụ công, như tiện ích công, vận tải hành khách, cấp nước cho hộ gia đình, vân vân, cũng có thể được gọi là PPP dịch vụ).

Tuy nhiên, tài liệu Hướng dẫn PPP đặt trọng tâm coi PPP là phương thức thay thế để mua sắm các cơ sở hạ tầng sử dụng vốn lớn, dựa nhiều vào nguồn tài chính của khu vực tư nhân. Đó có thể là cơ sở hạ tầng mới hoặc nâng cấp và cải tạo cơ sở hạ tầng hiện có. Chính vì vậy, chương này cũng đề xuất ra một định nghĩa hẹp hơn về PPP, cụ thể trên góc độ là phương án để mua sắm công trình mới hoặc nâng cấp cơ sở hạ tầng hiện có trên cơ sở nguồn vốn của tư nhân. Để thuận tiện, tài liệu Hướng dẫn PPP này sẽ gọi các hình thức PPP đó là PPP tài chính tư nhân, hoặc đơn giản là PPP. Tham khảo thêm Hộp 1.4.

**HỘP 1.4: Định nghĩa về hợp đồng PPP "tài chính tư nhân" (là phương thức thay thế để mua sắm cơ sở hạ tầng xét mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này)**

Là hợp đồng dài hạn giữa bên nhà nước và bên tư nhân để phát triển (hoặc nâng cấp hoặc cải tạo lớn) và quản lý tài sản công (bao gồm khả năng quản lý dịch vụ công liên quan), trong đó bên tư nhân chịu nhiều rủi ro và trách nhiệm quản lý trong suốt vòng đời hợp đồng, cung cấp phần lớn tài chính và tự chịu rủi ro vì điều đó, và thù lao gắn kết nhiều với kết quả thực hiện và/hoặc nhu cầu hoặc mức độ sử dụng tài sản hoặc dịch vụ đó sao cho hài hòa được lợi ích của cả hai bên.

Định nghĩa này dựa nhiều vào định nghĩa rộng trong *Hướng dẫn Tham chiếu về PPP 2.0* (Ngân hàng Thế giới 2014) trong đó hàm chứa giả định về sự tồn tại của nguồn tài chính tư nhân do bên tư nhân cung cấp.

Sự hiện diện và có mặt của nguồn tài chính tư nhân trong danh mục gộp chung các nghĩa vụ của bên tư nhân không phải là điều kiện cần để có được lợi ích của cách tiếp cận PPP. Tuy nhiên, chuyển giao rủi ro sẽ trở nên hiệu quả hơn (mặc dù không nhất thiết đảm bảo hiệu suất hơn<sup>3</sup>) nếu tác nhân tư nhân cung cấp nguồn vốn và tự chịu rủi ro về điều đó, thay vì tác nhân đó chỉ bị áp phạt. Đồng thời, thu hút nguồn

<sup>3</sup> Cần phải đáp ứng một số điều kiện để có được hiệu suất tiềm năng mà nguồn tài chính tư nhân có thể đem lại trong dự án PPP, cũng như hiệu suất có khả năng gia tăng trong bất kỳ dự án PPP nào.. Vấn đề này được mô tả ở Phần 5.

tài chính tư nhân cho dự án PPP cũng là một thách thức lớn của các quốc gia EMDE đang đối mặt với thiếu hụt hạ tầng.

Định nghĩa này cũng nhằm bao hàm hai loại hình PPP chính được cân nhắc qua tài liệu Hướng dẫn PPP này: PPP trong đó nguồn thu dựa vào chi trả của người sử dụng (gọi là PPP được người sử dụng chi trả, và còn được gọi là "nhượng quyền" ở nhiều quốc gia) và PPP trong đó nguồn thu dựa vào các khoản chi trả từ ngân sách hoặc nhà nước (PPP được chính quyền chi trả, còn gọi là Sáng kiến Tài chính Công hoặc PFI ở nhiều quốc gia).

### ***PPP là thuật ngữ pháp lý ở một số quốc gia***

Đối với một số quốc gia, PPP có thể là thuật ngữ được quy định trong pháp luật (nghĩa là loại hợp đồng/phương thức mua sắm được quy định trong pháp luật). Tại một số quốc gia khác, PPP vẫn là khái niệm để mô tả về cách thức khác để mua sắm cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ, có thể được triển khai qua một hoặc nhiều loại hợp đồng khác nhau.

Tại nhiều quốc gia, trong đó khung pháp lý đưa ra định nghĩa về PPP, thuật ngữ này được bảo lưu (trên góc độ pháp lý) cho những loại hình PPP, trong đó nguồn thu bao gồm các khoản chi trả của nhà nước, hoặc các khoản chi trả đó chiếm phần lớn doanh thu của công ty PPP (ví dụ, định nghĩa trong Hệ thống Tài khoản châu Âu). Thuật ngữ này thậm chí có thể dùng cho các dự án thuộc loại PPP với khoản chi trả của chính quyền ở bất kỳ mức nào hoặc bằng bất kỳ số tiền nào (ví dụ, như ở Brazil).

Tại những quốc gia đó, có thể có những hợp đồng của nhà nước cũng nằm trong định nghĩa về PPP của tài liệu Hướng dẫn PPP này, nhưng không nằm trong định nghĩa pháp lý về PPP ở những quốc gia đó. Trong những trường hợp như vậy, thuật ngữ "nhượng quyền" thường được dùng cho PPP dựa vào các khoản chi trả của người sử dụng.

Những khác biệt nêu trên và các khác biệt khác nữa về thuật ngữ được dùng cho các hợp đồng PPP được lý giải ở phần 3.2. "Cách gọi tên - những tên gọi khác được dùng cho khái niệm PPP".

### ***PPP không phải là tư nhân hóa***

Người ta thường nhầm lẫn giữa tư nhân hóa với PPP. Nhưng có sự khác biệt rõ ràng giữa hai hình thức tham gia của khu vực tư nhân nêu trên. Theo đúng nghĩa, tư nhân hóa bao hàm chuyển giao vĩnh viễn những tài sản trước đây thuộc sở hữu nhà nước cho khu vực tư nhân kèm theo trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho người dùng cuối. Tuy nhiên, PPP nhất thiết phải bao hàm vai trò của nhà nước vẫn tiếp diễn với tư cách là "đối tác" trong mối quan hệ tiếp diễn với khu vực tư nhân (Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas 2011).

Nhầm lẫn có lẽ phát sinh do đôi khi thuật ngữ "tư nhân hóa" được dùng theo nghĩa rộng hơn; ví dụ, để nói về bất kỳ hình thức quản lý nào của tư nhân. Khi dùng theo cách đó, thuật ngữ này có thể được áp dụng vô số cơ chế khác nhau, bao gồm PPP. Mặc dù vậy, xét mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này, tư nhân hóa được định

nghĩa theo đúng nghĩa như mô tả ở trên, theo đó, PPP không phải là tư nhân hóa. Theo định nghĩa, tư nhân hóa đúng nghĩa không phải là phương án để chính quyền mua sắm cơ sở hạ tầng mới, vì tư nhân hóa có hàm ý là hạ tầng đó vốn đã được xây dựng.

Tương tự, ký hợp đồng thuê quản lý công trình hạ tầng hiện hành không phải là tư nhân hóa vì cách làm đó không bao hàm chuyển giao vĩnh viễn công trình hạ tầng đó cho khu vực tư nhân. Ngoài ra, khu vực nhà nước tiếp tục có vai trò là "đối tác" trong mối quan hệ tiếp diễn với khu vực tư nhân.

Phần 2.4 giải thích thêm về sự khác biệt này, đồng thời giới thiệu những đặc điểm của tư nhân hóa.

## **1.2 Phân tích định nghĩa được đề xuất trong tài liệu Hướng dẫn PPP này. Mô tả và giải thích về những đặc điểm của Hợp đồng PPP trên phương diện là công cụ mua sắm công trình hạ tầng mới**

Tài liệu Hướng dẫn PPP này tập trung vào PPP trên phương diện là phương thức để mua sắm nhằm phát triển và quản lý cơ sở hạ tầng trên cơ sở nguồn tài chính tư nhân, như giới thiệu ở Hộp 1.3. Định nghĩa về PPP tài chính tư nhân trong tài liệu Hướng dẫn PPP này có hàm ý rằng có nhiều đặc điểm cần hiện diện trên hợp đồng PPP để có thể được coi là PPP tài chính tư nhân. Phần này sẽ mô tả và giải thích về từng đặc điểm đó. Hầu hết trong số đó, ngoại trừ sự hiện diện của nguồn tài chính tư nhân, cũng là những đặc điểm mang tính điều kiện cần đáp ứng trong một hợp đồng cơ sở hạ tầng bất kỳ để được coi là PPP theo định nghĩa rộng.

### **1) “Hợp đồng dài hạn giữa bên nhà nước và bên tư nhân”**

**Dài hạn:** Điều kiện hoặc bản chất dài hạn của PPP vô hình trung liên quan đến một trong những đặc điểm cần thiết của dự án PPP bất kỳ, đó là chuyển giao thực chất rủi ro và trách nhiệm cho bên tư nhân trong phần lớn vòng đời của cơ sở hạ tầng. Tính chất dài hạn cũng liên quan đến cấu trúc tài chính như được lý giải dưới đây.

**Hợp đồng:** Mối quan hệ và/hoặc phân quyền quản lý của khu vực nhà nước cho khu vực tư nhân thường đòi hỏi phải áp dụng hình thức hợp đồng, đó là văn bản đề ra quyền và nghĩa vụ từng bên phải thực thi. Thường thì hợp đồng là một văn bản duy nhất, kèm theo các phụ lục, có tính chất ràng buộc. Đôi khi mối quan hệ hợp đồng có thể phức tạp hơn, bao gồm các văn bản hợp đồng khác nhau gắn kết bên tư nhân với các đơn vị nhà nước khác nhau (ví dụ, PPP về một nhà máy điện mới có thể được Bộ ngành quản lý nhà máy đó cấp phép hoặc trao quyền, cùng với một Thỏa thuận mua điện với một công ty truyền tải điện là doanh nghiệp nhà nước).

Hợp đồng thường được trao qua một quy trình cạnh tranh của nhà nước, có thể dưới hình thức các quy trình đấu thầu khác nhau.

**Bên nhà nước:** Bao gồm chính quyền (cơ quan mời thầu) hoặc các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp và pháp nhân đóng vai trò là cơ quan mời thầu cho hợp đồng liên quan thay mặt cho chính quyền. Cơ quan mời thầu đó có thể thuộc trung ương hoặc địa phương (là các tiểu bang trong nhà nước liên bang, chính quyền vùng, chính



quyền đô thị, v.v.). Đối tác nhà nước cũng được gọi là cơ quan mời thầu trong tài liệu Hướng dẫn PPP này<sup>4</sup>, mặc dù còn có các thuật ngữ khác được quốc tế chấp nhận hoặc được sử dụng tại một số quốc gia (tham khảo bảng chú giải thuật ngữ).

**Bên tư nhân:** Thường được gọi là công ty chính của khu vực tư nhân hoặc các công ty tham gia thực hiện dự án, trong đó "đối tác tư nhân" là đối tác hợp đồng của bên nhà nước. Trong PPP, thường thì có một nhóm các bên tư nhân thành lập ra một liên danh để đấu thầu hợp đồng PPP. Nếu liên danh đó được trao hợp đồng, họ sẽ hình thành ra một công ty mới để ký kết hợp đồng và đóng vai trò đối tác tư nhân. Công ty mới này còn được gọi là doanh nghiệp dự án hoặc doanh nghiệp dự án PPP (SPV<sup>5</sup>) trong tài liệu Hướng dẫn PPP này.

Công ty thuộc sở hữu của chính quyền hoặc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) (kể cả doanh nghiệp dự án PPP (SPV) tiềm năng thuộc sở hữu của chính quyền) có thể được gọi là "pháp nhân tư nhân" ở một số quốc gia theo các quy định dân sự (không phải hành chính). Tuy nhiên, hợp đồng giữa cơ quan mời thầu và pháp nhân "tư nhân" thuộc sở hữu của chính quyền đó (khi DNNN thuộc sở hữu của chính quyền đó đứng ra đấu thầu dự án) thường không được gọi là PPP, và cũng không được coi là PPP theo tài liệu Hướng dẫn PPP này (tham khảo phần 2.2). Đó không phải là Hợp tác Công-tư vì có nghi ngại hợp lý về tính chất chuyển giao rủi ro cho khu vực tư nhân<sup>6</sup>.

Tuy nhiên, sự hiện diện của cơ quan mời thầu, chính quyền liên quan, hoặc công ty nhà nước với tư cách là cổ đông của doanh nghiệp dự án không ngăn cản việc hợp đồng dự án đó được coi là PPP, cho dù chính quyền đó nắm giữ cổ phần thiểu số hoặc thậm chí đa số.

## **2) “Vi mục đích phát triển (hoặc nâng cấp hoặc cải tạo lớn) và quản lý một tài sản công (bao gồm cả khả năng quản lý dịch vụ công liên quan)”**

**Phát triển và quản lý tài sản:** Một trong những đặc điểm cần của mô hình PPP là tìm cách nâng cao hiệu suất qua sự tham gia của nhà thầu. Điều này áp dụng không chỉ công tác thiết kế và xây dựng tài sản, mà cả công tác bảo trì dài hạn, cho nên xây dựng và bảo trì trở thành nghĩa vụ gộp chung. Trong một số dự án, công tác quản lý cũng bao hàm cả vận hành (cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ liên quan).

**Nâng cấp hoặc cải tạo lớn:** Tài liệu Hướng dẫn PPP này coi PPP là phương án thực hiện các dự án đòi hỏi vốn đầu tư lớn. PPP cũng có thể được dùng cho đầu tư bổ sung lớn vào một tài sản hiện hữu.

---

<sup>4</sup> Nhìn chung, đối tác nhà nước hoặc đối tác hợp đồng phía nhà nước trong hợp đồng PPP cũng là cơ quan mời thầu, đứng ra mời thầu và thực hiện hợp đồng. Để thuận tiện, tài liệu Hướng dẫn PPP này giả định đó là tình huống chung. Tuy nhiên, có thể có những trường hợp trong đó cơ quan mời thầu đứng ra đấu thầu và trao hợp đồng không phải là cơ quan hoặc đơn vị nhà nước ký kết hoặc thực hiện hợp đồng PPP, mà là đơn vị nhà nước liên quan trong cùng chính quyền đó.

<sup>5</sup> Thành lập doanh nghiệp dự án PPP (SPV) không nhất thiết là điều kiện cần để hợp đồng được coi là PPP. Phần 6 sẽ giải thích thêm về sự cần thiết của SPV và các hình thức thay thế khác cấu thành nên đối tác tư nhân.

<sup>6</sup> Một trường hợp khác là khi công ty nhà nước hoặc DNNN thuộc sở hữu của một cơ quan chính quyền khác với cơ quan chính quyền đứng ra mời thầu dự án. Công ty đó hoạt động trên thị trường như bất kỳ tổ chức kinh tế tư nhân nào khác (nghĩa là cạnh tranh trên thị trường), vì vậy rủi ro chuyển giao cho DNNN đó thực chất đã được chuyển giao ra khỏi chính quyền đứng ra mời thầu.

**Khả năng bao gồm cả quản lý dịch vụ liên quan:** Trọng tâm của tài liệu Hướng dẫn PPP này là phát triển cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, nhiều PPP còn bao gồm công tác quản lý hoặc vận hành dịch vụ công khi cơ sở hạ tầng đó có liên quan đến dịch vụ đó hoặc là nền tảng tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước cung cấp dịch vụ đó. Ví dụ, PPP về một hệ thống giao thông lớn bao gồm cả vận hành dịch vụ vận tải trong phạm vi của PPP đó.

### **3) “Trong hợp đồng, bên tư nhân chịu phần lớn rủi ro và trách nhiệm quản lý trong suốt vòng đời của hợp đồng đó”**

**Trách nhiệm quản lý lớn:** Bên tư nhân cần phụ trách trọn vẹn và phần lớn công tác quản lý tài sản (đặc biệt là quản lý chi phí trọn vòng đời), chứ không chỉ chuyên trách về các lĩnh vực quản lý cụ thể và/hoặc nhỏ lẻ. Nếu không thì không có lý do gì phải chuyển giao rủi ro trọn vòng đời và sử dụng hợp đồng dài hạn theo phương thức PPP.

Đồng thời, phạm vi trách nhiệm đương nhiên sẽ xác định ra mức độ chuyển giao rủi ro vì rủi ro không thể chuyển giao cho các hoạt động và sự kiện mà đối tác tư nhân đó không thể kiểm soát hoặc không có cơ chế tác động đến quản lý rủi ro. Những rủi ro liên quan đến trách nhiệm (nghĩa là những rủi ro liên quan đến quản lý trọn vòng đời cơ sở hạ tầng chỉ nên được chuyển giao nếu trách nhiệm quản lý dài hạn - đặc biệt là bảo trì và cải tạo - đã được giao cho đối tác tư nhân).

**Chuyển giao phần lớn rủi ro:** Phần lớn rủi ro cần được chuyển giao cho khu vực tư nhân trong phần lớn chu trình vòng đời của tài sản (gắn với tính chất dài hạn của loại hợp đồng này), bên cạnh việc chuyển giao những rủi ro xây dựng.

**Phần lớn:** Một lượng lớn rủi ro phải được chuyển giao (vì chuyển giao rủi ro là động cơ chính để đem lại hiệu suất cho PPP - tham khảo phần 5), nhưng không cần phải chuyển giao hết mọi sự kiện/rủi ro và hệ quả của chúng. Sẽ rất không hiệu quả nếu chuyển giao cho đối tác tư nhân một số rủi ro mà những rủi ro đó có thể được giảm bớt bằng cách đối tác nhà nước nhận lại hoặc chia sẻ rủi ro đó.

### **4) “và cung cấp một tỷ lệ lớn tài chính<sup>7</sup>”**

Như đã nêu ở phần giới thiệu, việc tư nhân tham gia cung cấp tài chính cho dự án không phải là điều kiện cần để dự án được coi là PPP. Tuy nhiên, trọng tâm của tài liệu Hướng dẫn PPP này là về PPP tài chính tư nhân.

Huy động tài chính tư nhân có thể là một mục tiêu hoặc bản thân nó là động cơ của

---

<sup>7</sup> Nhìn trên góc độ chung, bất kỳ nguồn tài chính nào do khu vực tư nhân cung cấp đều có thể được coi là tài chính tư nhân. Tuy nhiên, "tài chính tư nhân" có thể được cân nhắc trên góc độ quản lý nhà nước: trên góc độ tài khoản và báo cáo của quốc gia, tài chính tư nhân nghĩa là nguồn tài chính không được coi là nợ công (nghĩa là không được tổng hợp trên bảng cân đối tài sản của chính quyền). Tuy nhiên, tài liệu Hướng dẫn PPP này coi "tài chính tư nhân" là bất kỳ nguồn tài chính nào do khu vực tư nhân cung cấp với rủi ro của chính họ, nghĩa là phụ thuộc vào kết quả thực hiện của hợp đồng dự án. Quan điểm này phù hợp với khái niệm sở hữu kinh tế đối với tài sản, thường được áp dụng trong một số chuẩn mực và hướng dẫn để đánh giá xem tài sản PPP nên hay không nên được tổng hợp hoặc ghi chép trên bảng cân đối tài sản của chính quyền. Một số quốc gia áp dụng các tiêu chí cụ thể hoặc rõ hơn theo các chuẩn mực để xác định xem tài sản đó có được coi là tài sản công hay không. Chương 2 sẽ cung cấp thêm thông tin về vấn đề hạch toán và báo cáo PPP trên tài khoản quốc gia và thống kê tài chính công.

cơ quan nhà nước khi mua sắm cơ sở hạ tầng theo phương thức này (tuy nhiên, nếu là động cơ thì điều này phải được đánh giá thận trọng như được giải thích ở phần 5).

Hơn nữa, tài chính tư nhân (thường dưới hình thức "tín dụng tài trợ dự án") cũng có thể là yếu tố cần thiết để đảm bảo hiệu suất vì khi đối tác tư nhân cung cấp tài chính cho toàn bộ hoặc phần lớn công trình hạ tầng và thù lao cho họ dựa trên kết quả triển khai (cung cấp và/hoặc sử dụng) công trình hạ tầng đó, thì nguồn tài chính đó có rủi ro. Đây là cơ chế tốt để hài hòa lợi ích của các đối tác nhà nước và tư nhân; nó tạo động lực cho đối tác tư nhân chủ động tối đa hóa mục tiêu của bên nhà nước (nhằm đảm bảo cơ sở hạ tầng được cung cấp và được vận hành và/hoặc bảo trì đầy đủ). Tài chính tư nhân cũng tạo động lực để đối tác tư nhân quản lý chi phí trọn vòng đời (trong suốt chu kỳ vòng đời của tài sản<sup>8</sup>). Điều đó có nghĩa là sau khi trang trải các chi phí vận hành, đối tác tư nhân đó có đủ doanh thu để trả nợ và đem lại lợi nhuận cho các nhà đầu tư của họ.

### **5) “và phần lớn thù lao được gắn với kết quả thực hiện và/hoặc nhu cầu hoặc mức độ sử dụng tài sản hoặc dịch vụ đó, đồng thời hài hòa được lợi ích của cả hai bên”**

Khái niệm này gắn với đặc trưng của tài chính tư nhân và các đặc điểm về chuyển giao rủi ro của PPP. Cách thức hiệu quả nhất để chuyển giao trách nhiệm và phần lớn rủi ro trong vòng đời của hợp đồng là thù lao cho nhà đầu tư (đối tác tư nhân trong PPP) trên cơ sở kết quả thực hiện của tài sản đó (theo nghĩa chất lượng của dịch vụ) hoặc trên cơ sở mức độ sử dụng, hoặc kết hợp cả hai. Thông thường, kết quả thực hiện của tài sản sẽ phụ thuộc vào mức độ đáp ứng trong việc cung cấp dịch vụ được thống nhất, hoặc mức độ sử dụng (nếu mục tiêu chính là khai thác giá trị tài sản để tạo doanh thu). Trường hợp thứ hai thường là trường hợp PPP được người sử dụng chi trả, trước hợp thứ nhất thường là trường hợp PPP được chính quyền chi trả.

Mối liên hệ với kết quả thực hiện và/hoặc mức độ sử dụng cũng dẫn đến một đặc thù khác trong PPP cơ sở hạ tầng: nhà đầu tư sẽ chỉ nhận được thanh toán (hoặc hầu hết tiền thanh toán) sau khi tài sản hạ tầng đó được hoàn tất, nghĩa là cơ quan mời thầu sẽ chỉ thanh toán (hoặc phần lớn được thanh toán) sau khi tài sản đó được đưa vào cung cấp dịch vụ<sup>9</sup>.

Mối liên hệ giữa thù lao và kết quả thực hiện là hết sức quan trọng để hài hòa lợi ích của đối tác tư nhân (chủ yếu tập trung vào thu lời) với mục tiêu của nhà nước (chủ yếu tập trung vào chất lượng hoặc độ tin cậy của dịch vụ). Tuy nhiên, lợi ích cần được hài hòa chứ không nên áp đặt theo bất kỳ phương thức hoặc phương tiện nào được áp dụng (đầu vào) và phải dành không gian hợp lý cho đối mới sáng tạo.

---

<sup>8</sup> PPP cho phép tập trung vào mọi chi phí trong suốt vòng đời của cơ sở hạ tầng, hoặc trong suốt vòng đời của hợp đồng trong đó quy định về quản lý cơ sở hạ tầng đó. Điều này bao hàm chi phí đầu tư ban đầu / xây dựng và công tác bảo trì khác bất kỳ cần thực hiện để duy trì tài sản ở tình trạng kỹ thuật ổn định được chấp nhận, hoặc tình trạng cần thiết để đáp ứng các yêu cầu về kết quả thực hiện được xác định trong hợp đồng.

<sup>9</sup> Cũng giống như nhiều đặc điểm khác, cách làm này có thể bao gồm những ngoại trừ dưới hình thức đối tác tư nhân nhận một phần thanh toán hoặc thù lao trong quá trình xây dựng, tùy vào cơ cấu tài chính của PPP (tham khảo đồng tài trợ trong phần 7.3).



Hình thức hợp đồng tiêu biểu của PPP tài chính tư nhân là hợp đồng thiết kế, xây dựng, cung cấp tài chính, vận hành và bảo trì (DBFOM). Nhưng hợp đồng đó chỉ được coi là PPP tài chính tư nhân đúng nghĩa nếu khu vực tư nhân cung cấp phần lớn tài chính và tự chịu rủi ro về điều đó, và hầu hết thù lao cho công trình cũng như các hoạt động vận hành và bảo trì (O&M) đều gắn với kết quả thực hiện, bảo trì, hoặc sử dụng hiệu quả công trình hạ tầng đó. Loại hợp đồng này có nhiều biến thể và còn được gọi bằng các thuật ngữ khác ở một số quốc gia.

Bên cạnh đó còn có các hình thức hợp đồng khác cũng có thể được gọi là PPP, bao gồm PPP cơ sở hạ tầng không có sự tham gia của tài chính tư nhân. Đó thường là các dự án thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo trì (DBOM) và một số dự án thiết kế, xây dựng, cung cấp tài chính (DBF).

<b>HỢP 1.5: Tổng hợp những đặc điểm thiết yếu và những đặc điểm phổ biến khác của PPP tài chính tư nhân</b>	
<b>Các đặc điểm thiết yếu</b>	<b>Các đặc điểm phổ biến khác</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Có một hợp đồng công dài hạn giữa bên nhà nước và bên tư nhân.</li> <li>• Công tác xây dựng và quản lý dài hạn tài sản được gộp chung trong một hợp đồng.</li> <li>• Phần lớn rủi ro được chuyển giao cho khu vực tư nhân trong phần lớn chu trình vòng đời của tài sản đó.</li> <li>• Phần lớn nguồn tài chính tư nhân phải chịu rủi ro.</li> <li>• Thù lao cho đối tác tư nhân, và chịu rủi ro gắn với kết quả thực hiện và/hoặc các mốc chuẩn về nhu cầu (hài hòa lợi ích).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đối tác tư nhân thường được thành lập dưới hình thức SPV.</li> <li>• Nguồn tài chính thường được bên tư nhân huy động dưới hình thức "tín dụng tài trợ dự án".</li> <li>• Bên tư nhân chỉ nhận được doanh thu (hoặc phần lớn doanh thu) khi tài sản được hoàn thành và sẵn sàng đưa vào sử dụng.</li> <li>• Thù lao cho đối tác tư nhân đặt trọng tâm gắn với kết quả thực hiện, các yêu cầu dịch vụ hoặc kỹ thuật cũng là trọng tâm dựa trên "các yêu cầu đầu ra", chứ không phải đầu vào. Các yêu cầu đó cũng phải dành không gian cho đổi mới sáng tạo.</li> </ul>

Phần tiếp theo giới thiệu và giải thích về những cấu trúc hợp đồng trên và các cấu trúc khác được dùng để phát triển (hoặc quản lý) cơ sở hạ tầng, nhằm phân tích đó là những hình thức PPP nào và tại sao. Phần tiếp theo cũng tìm hiểu về những tình huống và bối cảnh khác, không phải là hình thức hợp đồng, nhưng đôi khi vẫn bị nhầm lẫn gọi là PPP.

Các nội dung dưới đây sẽ cung cấp thêm thông tin về các biến thể và loại hình PPP, làm rõ về thuật ngữ (phần 3), đồng thời cụ thể hóa về phạm vi của những loại tài sản mà PPP thường được áp dụng làm phương thức để mua sắm cơ sở hạ tầng mới (phần 4), và mô tả cấu trúc PPP tiêu biểu.

<p><b>HỢP 1.6: Những ý chính khi giới thiệu về khái niệm PPP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPP là một phương thức mua sắm cơ sở hạ tầng (PPP hạ tầng) và dịch vụ (PPP</li> </ul>
---

dịch vụ), có thể đem lại một số lợi ích gia tăng bên cạnh là phương thức để tiếp cận nguồn tài chính tư nhân cho chính quyền xúc tiến phát triển hạ tầng.

- Tài liệu Hướng dẫn PPP này tập trung vào PPP trên phương diện là công cụ để phát triển hạ tầng mới (hoặc nâng cấp) theo cách đảm bảo hiệu suất. Cụ thể, tài liệu Hướng dẫn PPP này tập trung vào những hình thức PPP dựa nhiều vào nguồn tài chính tư nhân (PPP tài chính tư nhân).
- Hiện không có định nghĩa phổ quát về PPP, nhưng có sự đồng thuận hợp lý về một số đặc điểm chính để một hợp đồng được coi là PPP: hợp đồng dài hạn, chuyển giao phần lớn rủi ro và trách nhiệm từ phía chính quyền cho khu vực tư nhân, và thù lao gắn với kết quả thực hiện và/hoặc nhu cầu về dịch vụ của tài sản hạ tầng được xây dựng.
- PPP có thể được phân loại là PPP được người sử dụng chi trả (nguồn kinh phí chi trả dựa vào phí thu của người sử dụng - phí sử dụng) hoặc PPP được chính quyền chi trả (nguồn kinh phí chi trả dựa vào ngân sách nhà nước).
- PPP có thể được gọi bằng nhiều thuật ngữ khác nhau, cách phân loại tên gọi phổ biến nhất là nhượng quyền (PPP được người sử dụng chi trả) và sáng kiến tài chính tư nhân (PFI) (PPP được chính quyền chi trả).
- Nguồn tài chính tư nhân không phải là điều kiện cần để hợp đồng được coi là PPP. Tuy nhiên, sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung cấp tài chính không chỉ giúp đẩy nhanh phát triển cơ sở hạ tầng mà còn đem lại những lợi ích gia tăng dưới hình thức nâng cao hiệu suất (trong những dự án phù hợp và với những yêu cầu và điều kiện nhất định).
- PPP không đồng nghĩa với tư nhân hóa.

## 2. Sự tham gia của tư nhân trong dịch vụ và cơ sở hạ tầng công: Như thế nào được gọi là PPP và như thế nào thì không

Lưu ý quan trọng: thuật ngữ "cơ sở hạ tầng" được dùng trong tài liệu Hướng dẫn PPP này theo nghĩa rộng. Đó không chỉ là các cơ sở vật chất hoặc hạ tầng đầy đủ gồm chủ yếu các công trình xây dựng, mà còn có cả thiết bị (ví dụ toa xe đường sắt) và nhà máy (nhà máy sản xuất điện độc lập, nhà máy xử lý nước thải, v.v.), trong đó các công trình xây dựng có thể ít liên quan hơn. Với mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này, cơ sở hạ tầng bao gồm hạ tầng xã hội (chẳng hạn trường học và bệnh viện) cũng như hạ tầng kinh tế (liên quan đến nước, năng lượng, vận tải và viễn thông). Tài liệu Hướng dẫn PPP này sử dụng các thuật ngữ "cơ sở hạ tầng", "tài sản công", hoặc đơn giản là "tài sản" thay thế cho nhau để nói về tài sản công được phát triển và quản lý qua hợp đồng PPP. Tham khảo phần 3 mô tả thêm về thuật ngữ cơ sở hạ tầng và ví dụ về những tài sản PPP.

Phần này giới thiệu và giải thích về bối cảnh chính cũng như những ví dụ khả dĩ về sự tham gia của tư nhân trong công trình hạ tầng công cộng (tham khảo Hình 1.1) với mục tiêu nhằm xác định bối cảnh cho cách tiếp cận PPP. Đó không chỉ là các phương thức mua sắm hoặc hợp đồng mà còn gồm những bối cảnh khác, trong đó khu vực tư nhân có thể quản lý cơ sở hạ tầng công hoặc cung cấp các dịch vụ có thể được coi là dịch vụ công (tư nhân hóa/cổ phần hóa và các tình huống tương tự).

Khái niệm Sự Tham gia của Tư nhân vào Cơ sở hạ tầng (PPI<sup>10</sup>) không đồng nghĩa

<sup>10</sup> Sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án cơ sở hạ tầng (dự án PPI) là một thuật ngữ thường được nhiều tổ chức dùng để nói về phương thức tư nhân đầu tư và/hoặc quản lý hạ tầng. Ví dụ, cơ sở dữ liệu PPI của Nhóm Ngân hàng Thế giới (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) bao gồm các dự án PPP, nhưng

với PPP. Khái niệm PPI bao hàm các hình thức tham gia khác của tư nhân trong việc cung cấp và/hoặc quản lý cơ sở hạ tầng công cộng.

Phần dưới đây giải thích về những phương thức mua sắm và bối cảnh để xác định sự tham gia của tư nhân có được coi là PPP hay không, trong đó mô tả về:

- Các phương thức mua sắm cơ sở hạ tầng không được coi là PPP;
- Các phương thức mua sắm cơ sở hạ tầng có thể được coi là PPP;
- Các hợp đồng quản lý dịch vụ hoặc hạ tầng hiện có; và
- Hình thức tham gia khác của tư nhân trong hạ tầng và dịch vụ công.

PPP theo nghĩa rộng là phương thức mua sắm và/hoặc quản lý công trình hạ tầng (bao gồm các hệ thống, cơ sở vật chất, thiết bị và nhà xưởng) và các dịch vụ liên quan, nghĩa là, thuật ngữ này hàm ý có sự tồn tại của hợp đồng và dụng ý cụ thể của chính quyền nhằm ký hợp đồng phát triển và/hoặc quản lý công trình hạ tầng hoặc dịch vụ. Là hợp đồng của nhà nước, nó phải đáp ứng nhiều đặc điểm hoặc điều kiện để được coi là PPP, có tính chất đặc thù và đòi hỏi phải có loại hình hợp đồng PPP liên quan đến cơ sở hạ tầng.

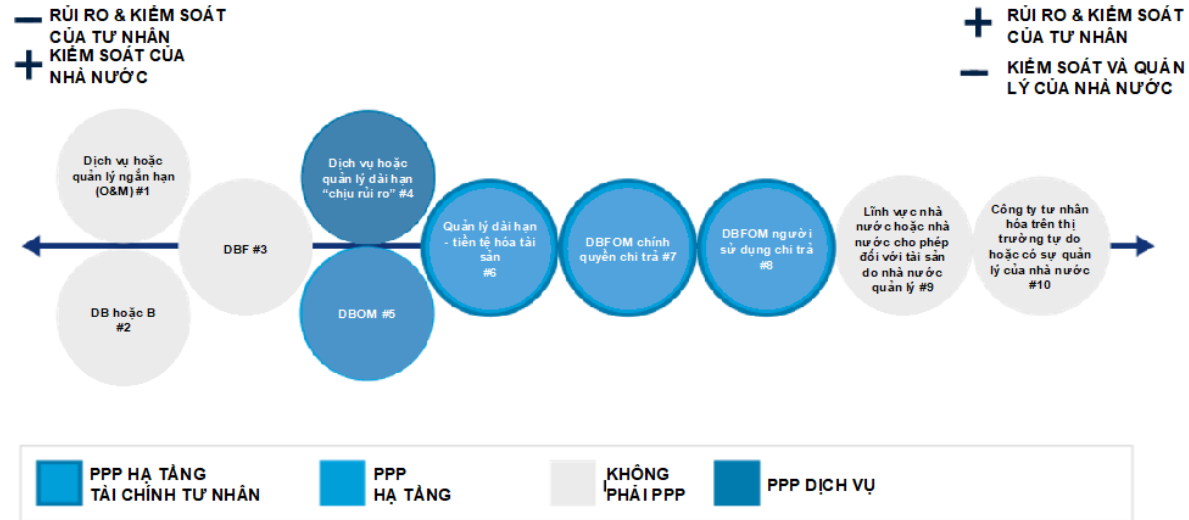
Chỉ có hợp đồng mua sắm mới có thể là PPP, và chỉ khi mọi đặc điểm trong phần 1 được thỏa mãn (ngoại trừ đặc điểm về nguồn tài chính tư nhân chiếm phần lớn, là đặc điểm riêng của PPP tài chính tư nhân). Vì vậy, nếu chỉ có sự tham gia của khu vực tư nhân mà thôi thì bản thân điều đó không cấu thành lý do đủ để gọi cơ chế đó là PPP, hoặc tương tự là sự hiện diện đầy đủ về phạm vi được gộp chung trong một hợp đồng duy nhất, hoặc sự cung cấp tài chính của khu vực tư nhân. Bản chất của doanh thu cũng không cấu thành yếu tố mang tính quyết định, vì còn có nhiều hình thức cơ chế hợp đồng và phi hợp đồng để có doanh thu đến từ người sử dụng hoặc từ ngân sách.

Phần này giải thích về các hình thức hợp đồng được dùng để thực hiện, cung cấp tài chính và quản lý công trình hạ tầng cũng như các bối cảnh tham gia khác của tư nhân. Những phương thức đó cho thấy các yếu tố khác biệt của định hướng PPP hoặc mô hình ký kết hợp đồng phát triển và quản lý công trình hạ tầng, như được tổng hợp ở Bảng 1.2.

---

có cả các dự án và hợp đồng có sự tham gia của tư nhân nhưng không được gọi là PPP.

**HÌNH 1.1: Phổ các hình thức tham gia của tư nhân vào hạ tầng và dịch vụ công**



**Ví dụ**

- #1 Hợp đồng O&M đường bộ 2 năm
- #2 Hợp đồng thiết kế và xây dựng, hoặc chỉ xây dựng hạ tầng (v.d. đường bộ, đường sắt, toàn bộ hệ thống đường sắt, ...)
- #3 Giống #2 nhưng nhà thầu ứng trước cho công trình dựa trên các khoản chi trả tương lai
- #4 Hợp đồng 10 năm quản lý dịch vụ cấp nước, hợp đồng 15 năm quản lý vận hành xe buýt tại thành phố; hợp đồng 15 năm quản lý cải tạo và bảo trì đường bộ thông thường, theo giá cố định và có giảm trừ theo chất lượng. Đôi khi còn gọi là cho thuê tài sản, affermage, nhượng quyền....
- #5 Hợp đồng cung cấp tài sản, trong đó nhà thầu cung cấp tu bổ đường trong nhiều năm
- #6 Cho thuê tài sản hoặc chuyển nhượng 30 năm để vận hành đường bộ thu phí hiện có dựa trên chi trả khoản phí ban đầu, hoặc vận hành hệ thống nước tại thành phố
- #7 Hợp đồng DBFOM 25 năm về xây dựng, cung cấp tài chính và quản lý công trình nhà/cơ sở vật chất bệnh viện, hoặc trường học, hoặc đường bộ hoặc nhà máy xử lý nước thải, v.v. Thủ lao là chi trả dựa trên đảm bảo cung cấp / kết quả thực hiện. Thỏa thuận mua điện (PPA) trong Dự án Điện Độc lập (IPP)
- #8 Hợp đồng DBFOM 30 năm về đường bộ, thủ lao bằng phí sử dụng do đối tác tư nhân được thu, hoặc nhượng quyền cấp nước trong đó cần cải tạo và nâng cấp lớn về hạ tầng và nhà máy
- #9 Nhượng quyền sử dụng đất tại vị trí cảng để phát triển và vận hành cơ sở vật chất cảng trong 99 năm trong đó đơn vị phát triển chịu mọi rủi ro; cho phép phát triển IPP năng lượng tái tạo được trả thủ lao theo giá do nhà nước quản lý và trợ giá căn cứ trên các quy định về năng lượng tái tạo
- #10 Đơn vị vận hành viễn thông hoặc phân phối điện phải cạnh tranh khách hàng / người sử dụng theo một số quy định / hạn mức

## 2.1. Các phương thức mua sắm công trình hạ tầng không được coi là PPP

**Mua sắm công trình hạ tầng theo phương thức truyền thống: sử dụng nguồn tài chính công và bộ máy quản lý của nhà nước. Các hợp đồng Xây dựng và Thiết kế, và Xây dựng.**

Công trình công cộng và cơ sở hạ tầng công cộng thường do chính quyền cung cấp tài chính từ trước đến nay. Nguồn vốn cho phương thức mua sắm truyền thống đó là ngân sách nhà nước<sup>11</sup>.

Nhà nước có thể huy động vốn/nợ cho các dự án cụ thể. Tuy nhiên, đó không phải là cách tiếp cận phổ biến nhất. Tại phần lớn các quốc gia, nợ công được quản lý theo "nguyên tắc ngân khố chung" (nghĩa là vay nợ cho các mục đích chung của chính quyền, chứ không gắn với các dự án cụ thể).

Hơn nữa, nhiều chính quyền trước đây có các phương thức riêng để cung cấp hạ tầng công cộng, bao gồm sử dụng thiết bị và nhân sự riêng của họ. Ngày nay, gần như tất cả các công trình công cộng đều được xây dựng bởi các công ty riêng lẻ, mà trong hầu hết các trường hợp, được ký kết hợp đồng thông qua đấu thầu công. Một số doanh nghiệp nhà nước là trường hợp ngoại lệ, nhưng kể cả trong những trường hợp đó, hầu hết các công trình đều do các công ty tư nhân thực hiện theo các hình thức hợp đồng thầu phụ.

Các hợp đồng mua sắm truyền thống thường có các hình thức như sau:

- Hợp đồng chỉ Xây dựng (B), trong đó thiết kế đã được một pháp nhân khác hoàn thành và hợp đồng được đấu thầu để xây dựng ra tài sản hạ tầng. Hình thức này đôi khi còn được gọi là Thiết kế - Đấu thầu - Xây dựng; và
- Hợp đồng Thiết kế - Xây dựng (DB), trong đó chỉ có một hợp đồng duy nhất được đấu thầu cho cả thiết kế và xây dựng tài sản hạ tầng. Tại một số quốc gia, hợp đồng D hoặc DB còn có thể được gọi là hợp đồng Thiết kế, Mua sắm thiết bị và Xây dựng (EPC), nhất là khi tài sản cần xây dựng cơ bản là một nhà máy. Thuật ngữ khác có thể được sử dụng cho hợp đồng với phạm vi như vậy là hợp đồng chìa khóa trao tay, trong đó giá và các điều khoản thi công xây dựng là cố định.

Khi hạ tầng được mua sắm theo phương thức truyền thống, cơ quan mời thầu chi trả cho công trình bằng ngân sách của họ và nhận toàn bộ trách nhiệm về tài sản đó sau khi hoàn thành giai đoạn xây dựng (tham khảo Hình 1.2). Các khoản chi trả thường được thực hiện theo tiến độ công trình, với giá cố định (hoặc được sửa đổi). Nhà thầu có thể chịu trách nhiệm tự bỏ chi phí để xử lý các sai sót trong một giai đoạn ngắn và cung cấp đảm bảo cho nghĩa vụ của họ về khiếm khuyết (chẳng hạn bằng bảo lãnh ngân hàng). Nhà thầu cũng có thể tiếp tục chịu trách nhiệm cho những sai sót ngầm trong một giai đoạn dài hơn, nhưng không cung cấp bảo đảm trong giai đoạn này.

Các nhiệm vụ bảo trì thông thường được ký kết với một bên tư nhân qua một hợp

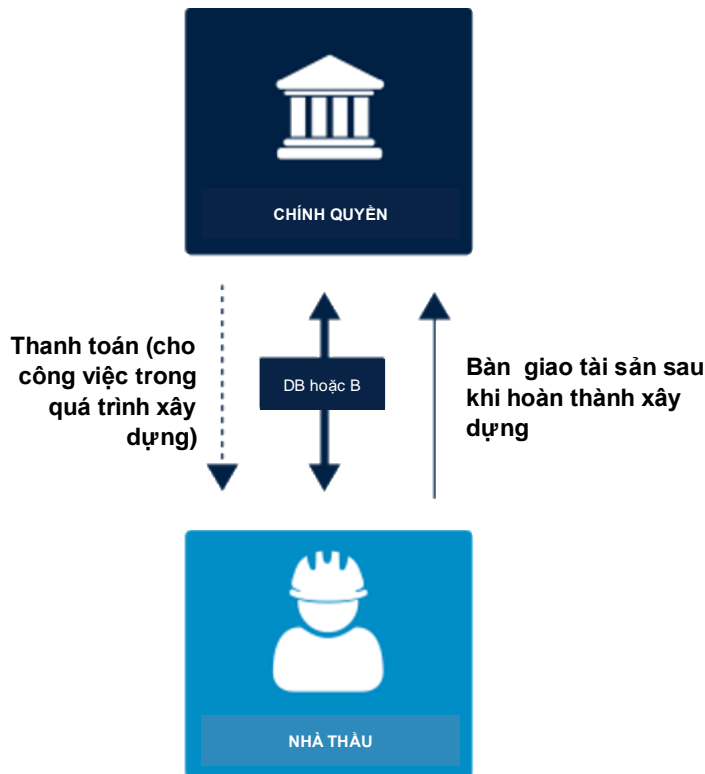
<sup>11</sup> Lưu ý rằng tại một số quốc gia, chính quyền định ra những sắc thuế cụ thể để đảm bảo vốn cho hạ tầng giao thông (thường là đường bộ), dưới cơ cấu là các nguồn thu của nhà nước thu trên tiêu dùng xăng dầu. Trong các trường hợp khác, nguồn vốn có thể dựa vào các loại phí sử dụng hạ tầng cụ thể, có thể được dùng để trang trải chi phí hạ tầng thông qua các cơ cấu tài chính hoặc doanh nghiệp nhà nước, trong đó hạ tầng vẫn được mua sắm theo phương thức truyền thống. Ví dụ, một DNNN có thể huy động tài chính dựa vào nguồn thu phí cầu đường tương lai để ký kết hợp đồng xây dựng một con đường theo phương thức DB.

đồng riêng. Tuy nhiên, trách nhiệm quản lý dài hạn hoặc quản lý trọn vòng đời (cùng những rủi ro liên quan vẫn là trách nhiệm trực tiếp của chính quyền, của cơ quan nhà nước hoặc doanh nghiệp được hình thành vì mục đích đó. Việc cải tạo hoặc bảo trì lớn thường được chính quyền hoặc cơ quan đó ký hợp đồng và cấp vốn thực hiện, nếu và khi thấy cần thiết.

Chính vì vậy các hợp đồng B hoặc DB không tạo ra những khuyến khích thực chất để nhà thầu quan tâm đến chất lượng và khả năng chống chịu của tài sản. Tuy nhiên, nhà thầu đó có động cơ rõ ràng về tăng lợi nhuận bằng cách giảm chi phí (và qua đó ảnh hưởng đến chất lượng) hoặc đòi thanh toán thêm (ví dụ, đề nghị chính quyền sửa đổi phạm vi của hợp đồng). Rủi ro giảm chất lượng hoặc tăng chi phí đối với nhà nước chỉ có thể được kiểm soát bằng cách giám sát chặt chẽ để đảm bảo chất lượng và/hoặc khuyến khích đương nhiên là siết chặt về yêu cầu kỹ thuật.

Mặc dù vậy, hợp đồng B hoặc DB có lẽ vẫn là những phương án phù hợp để phát triển hạ tầng trong nhiều trường hợp, với điều kiện nhà nước có đủ kỹ năng, và biết rõ họ muốn gì về giải pháp kỹ thuật, đồng thời vẫn muốn duy trì trách nhiệm bảo trì trong suốt vòng đời của tài sản, và có đủ vốn ngân sách để chi trả cho công trình. Hiện chưa có phương án mua sắm nào tốt nhất được chấp nhận chung cho bất kỳ công trình hạ tầng nào, nhưng mỗi dự án đều cần một phương án mua sắm cụ thể được coi là tối ưu.

### ***HÌNH 1.2: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế - Xây dựng, hoặc Xây dựng***



Công trình do nhà nước cung cấp tài chính. Nhà thầu nhận thanh toán (sử dụng vốn ngân sách) cho công trình theo tiến độ công trình và tài sản được chính quyền tiếp nhận sau khi hoàn thành xây dựng

← Luồng dịch vụ      ↔ Quan hệ hợp đồng      ← - - - Luồng tiền

Ghi chú: B= Xây dựng; DB= Thiết kế - Xây dựng.

### **Thiết kế, Xây dựng và Cung cấp Tài chính (DBF)**

Hợp đồng DBF tương tự như hợp đồng DB ở chỗ chính quyền nhận về tài sản sau khi công tác xây dựng hoàn tất. Chính quyền cũng giữ lại những trách nhiệm và rủi ro liên quan đến tình trạng tài sản về lâu dài.

Tuy nhiên, trong hợp đồng DBF, chính quyền không trực tiếp chi trả cho công trình mà trì hoãn việc chi trả, qua đó biến nhà thầu thành bên cho vay "trên thực tế". Hợp đồng DBF có thể được coi là một biến thể của mua sắm truyền thống, với sự khác biệt là thời điểm thanh toán. Nhà thầu không chỉ đóng vai trò là nhà thầu xây dựng mà còn là bên cho khu vực nhà nước vay. Cho vay có tính chất gián tiếp ở chỗ rốt cuộc vốn sẽ do một bên cho vay - chẳng hạn ngân hàng - cung cấp, dựa trên đảm bảo về quyền được nhận các khoản thanh toán của chính quyền (tham khảo Hình 1.3), hoặc thậm chí mua nợ với giá thấp hơn không kèm quyền truy đòi các khoản thanh toán tương lai đó<sup>12</sup>.

Các khoản thanh toán đó không được thực hiện cho đến khi kết thúc giai đoạn xây

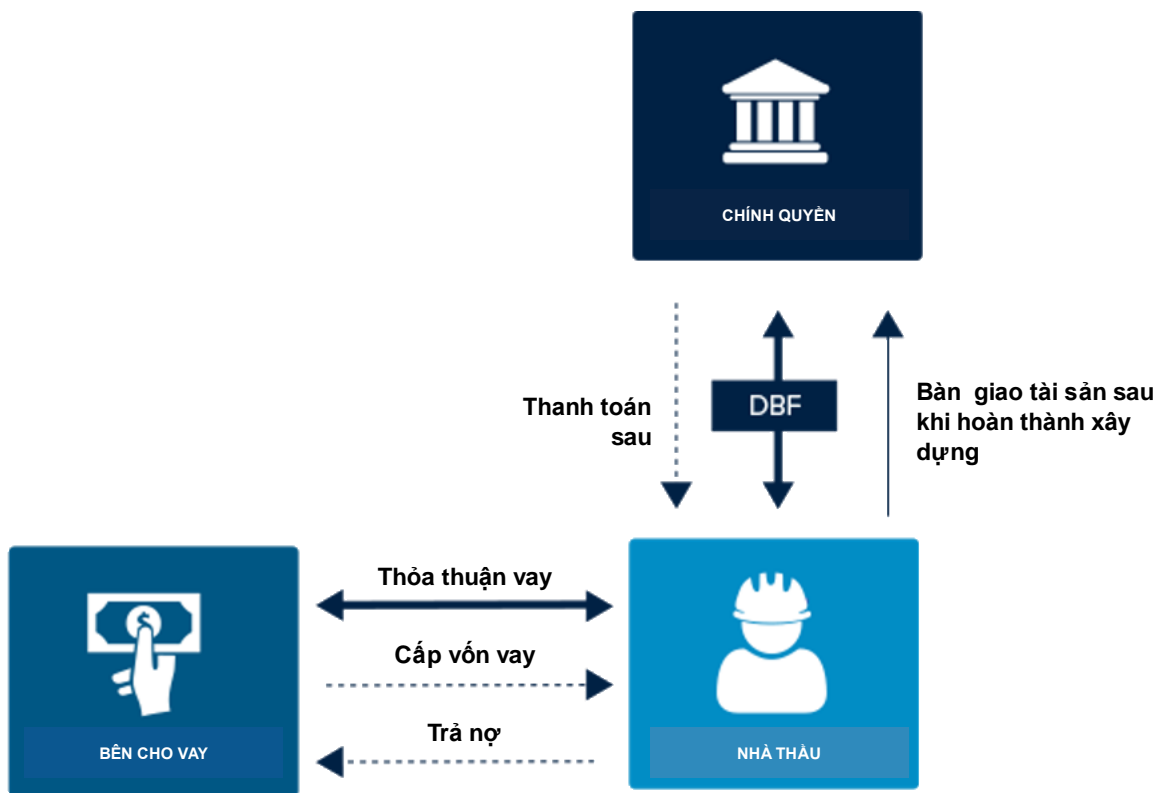
<sup>12</sup> Thay vì cung cấp vốn cho công trình bằng một khoản vay ký với nhà thầu và được hoàn trả bằng các khoản thanh toán định kỳ của chính quyền, không hiếm trường hợp xây ra là khoản tài chính được cấu trúc theo phương thức nhà thầu bán cho chủ nợ quyền nhận những khoản thanh toán đó, và bán như vậy thường không kèm quyền truy đòi (hoặc quyền truy đòi hạn chế được bãi miễn khi công trình hoàn thành). Những cấu trúc như vậy còn gọi là bao thanh toán miễn truy đòi.



dựng, nghĩa là vào giai đoạn nghiệm thu đưa vào sử dụng. Thường thì thanh toán được thực hiện bằng nhiều đợt cố định trong nhiều năm, cho số tiền do bên trúng thầu chào (bao gồm cả chi phí xây dựng và chi phí huy động tài chính).

Mặc dù khu vực tư nhân cung cấp tài chính để phát triển công trình hạ tầng, nhưng nguồn tài chính đó không phụ thuộc nhiều vào rủi ro về kết quả dự án - chỉ là rủi ro xây dựng. Vì vậy, đó không phải là tài chính tư nhân theo mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này. Đồng thời, phương thức mua sắm này thường được coi là sử dụng nguồn tài chính công theo quy định về kế toán của nhiều quốc gia<sup>13</sup>.

**HÌNH 1.3: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế, Xây dựng và Cung cấp Tài chính (DBF)**



Công trình do nhà thầu cung cấp tài chính (thường qua một ngân hàng, dựa trên các khoản thanh toán tương lai trong hợp đồng với bên nhà nước, thường theo lịch thanh toán cố định. Bên nhà nước tiếp quản công trình hạ tầng sau khi hoàn thành xây dựng (như trong B hoặc DB)

← Luồng dịch vụ      ↔ Quan hệ hợp đồng      ← - - - Luồng tiền

Ghi chú: B= Xây dựng; DB= Thiết kế - Xây dựng.

<sup>13</sup> Bất kỳ quốc gia nào tuân thủ chuẩn mực kế toán chính phủ và báo cáo tài khóa quốc tế bất kỳ đều nên coi cấu trúc đó là tài chính công, nghĩa là tài sản có và tài sản nợ đó được hợp nhất vào quyết toán của chính quyền, vì tài sản đó hoàn toàn thuộc kiểm soát của cơ quan mời thầu là bên nhận quyền sở hữu đầy đủ về tài sản và mọi rủi ro liên quan sau khi xây dựng. Tham khảo chương 4 về thông tin thống kê và tài khoản quốc gia. Chương này cho biết khi nào tài sản có và tài sản nợ liên quan được coi là thuộc về khu vực công theo một số chuẩn mực.



Mục tiêu của phương thức mua sắm này thường là để nhà nước né tránh những hạn chế về vốn trong ngắn hạn. Cách thức cung cấp tài chính cũng có thể đem lại lợi ích vì nợ được gắn với tài sản có (vì vậy tổ chức cung cấp tài chính bổ sung thêm một vòng thẩm định chi tiết về dự án, nhưng chỉ liên quan đến những rủi ro xây dựng). Ngoài ra, rủi ro xây dựng cũng có khả năng được chuyển giao nhiều hơn so với hợp đồng B hoặc BD (cơ bản là rủi ro chậm tiến độ xây dựng) với điều kiện khoản thanh toán cho công trình xây dựng đó chỉ được thực hiện (bằng nguồn tiền thực) sau khi công trình hoàn thành.

Đặc điểm trên có thể đem lại lợi ích về hiệu suất (đặc biệt là độ tin cậy về tiến độ xây dựng đề xuất) với điều kiện các khoản thanh toán phần nào được thực hiện với điều kiện là công trình xây dựng được hoàn tất và nghiệm thu đưa vào sử dụng.

Chính quyền cần cân nhắc xem lợi ích tiềm năng của hợp đồng DBF có đủ để bù đắp cho chi phí tài chính cao hơn hay không. Ngay cả khi chỉ có rất ít rủi ro tín dụng trong phương thức này (cơ bản liên quan đến những cân nhắc về tiến độ xây dựng) nhưng chi phí lãi suất vẫn cao hơn chi phí lãi suất nếu nhà nước trực tiếp huy động.

Cũng như với hợp đồng DB, hợp đồng DBF không tạo khuyến khích thực chất để có công trình xây dựng có chất lượng. Nhưng như đã nêu, nhà thầu vẫn có thể có động cơ thiếu trong sáng nhằm tối đa biên lợi nhuận trong quá trình xây dựng do các khoản chi trả không gắn với kết quả của công trình hoặc dịch vụ trong tương lai và nhà thầu không phải quản lý chi phí trọn vòng đời dài hạn của hạ tầng được chuyển sang tay nhà nước.

Hiện có một số quốc gia coi các hợp đồng DBF là một loại hình PPP (đôi khi còn được gọi là phương thức "cung cấp tài chính sáng tạo"), dựa trên đặc điểm về cung cấp tài chính và khả năng chuyển giao rủi ro xây dựng nhiều hơn.

Trong bất kỳ trường hợp nào, PPP có lẽ không phải là phương án phù hợp nhất để mua sắm một dự án hạ tầng cụ thể, nhưng hợp đồng DBF có thể đem lại một số ưu điểm và lợi ích cho cơ quan nhà nước, so với hợp đồng DB hoặc B truyền thống.

## **2.2. Các phương thức mua sắm công trình hạ tầng có thể được coi là PPP**

### ***Hợp đồng Thiết kế, Xây dựng, Vận hành và Bảo trì (DBOM)***

Một số loại hợp đồng sử dụng nguồn tài chính của chính quyền qua ngân sách (chẳng hạn qua mua sắm truyền thống), nhưng trong đó nhà thầu lựa chọn sẽ thực hiện công trình xây dựng, vận hành và bảo trì trong tương lai.

Những hợp đồng đó được gọi là DBOM (thiết kế, xây dựng, vận hành và bảo trì). Nếu nhà thầu không chịu trách nhiệm vận hành<sup>14</sup> công trình hạ tầng đó, hợp đồng như vậy thường được gọi là DBM. Trong hợp đồng DBOM, công tác bảo trì được ký hợp đồng trước và được chính quyền chi trả trực tiếp theo giá được thống nhất trước. Tham khảo Hình 1.4.

---

<sup>14</sup> Vận hành có thể được hiểu theo nghĩa hẹp (gắn với thu phí, đôi khi còn gọi là vận hành thương mại), hoặc theo nghĩa rộng. Theo nghĩa rộng, thuật ngữ này bao hàm các nghĩa vụ và trách nhiệm khác nhau cho cơ sở hạ tầng có thể sẵn sàng để sử dụng và không nhất thiết chỉ là các hoạt động bảo trì theo nghĩa hẹp của từ này. Ví dụ, đối với dự án đường bộ, việc dọn dẹp sau tai nạn, hoặc dịch vụ dọn tuyết (dịch vụ đảm bảo duy trì trong mùa đông). Nhiều quốc gia, theo thông lệ chung, sử dụng thuật ngữ "vận hành" cho mọi hoạt động liên quan đến việc duy trì cung cấp dịch vụ, ngay cả khi hầu hết chỉ liên quan đến hoạt động bảo trì.

Hợp đồng DBOM (khác với PPP tài chính tư nhân) vẫn sử dụng vốn của khu vực nhà nước, nghĩa là công trình xây dựng được thanh toán trực tiếp theo tiến độ. Và giá vận hành và bảo trì (O&M) được gắn chặt với kết quả thực hiện vận hành và bảo trì (O&M) và được thanh toán thành một dòng tiền riêng. Tuy nhiên, nhà thầu vẫn có động cơ giảm chất lượng công trình để tiết kiệm chi phí và tăng biên lợi nhuận, và tất cả những điều đó cần được kiểm soát cẩn thận.

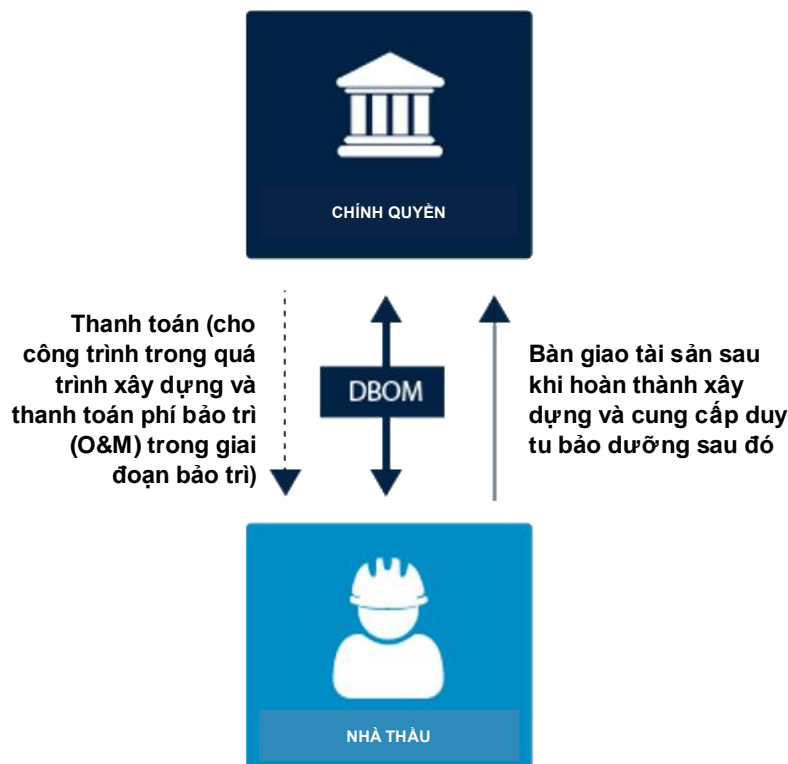
Rủi ro về chi phí bảo trì vượt mức dự kiến có thể được chuyển giao cho nhà thầu theo cách hạn chế, thường qua phương thức thiệt hại ước tính. Mặc dù vậy, phần lớn rủi ro về chi phí bảo trì, còn phụ thuộc vào việc công trình có được thiết kế và xây dựng hợp lý hay không, vẫn nằm trong tay của chính quyền.

Động cơ thực hiện công việc hợp lý và đem lại chất lượng cao cho công trình xây dựng của nhà thầu có thể chỉ ở mức hạn chế. Tuy nhiên, do không có rủi ro về vốn, nếu rủi ro bảo trì được chuyển giao cho nhà thầu, cùng với rủi ro xây dựng, hợp đồng DBOM có thể gần sát với khái niệm PPP về mặt phạm vi và khả năng nâng cao hiệu suất<sup>15</sup> (vì lý do đó, nhiều quốc gia coi hợp đồng DBOM là một loại hình PPP).

***HÌNH 1.4: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng Thiết kế, Xây dựng, Vận hành và Bảo trì (DBOM)***

---

<sup>15</sup> Phần 7 giải thích về động cơ và ưu điểm của PPP - chỉ có thể đạt được nếu dự án phù hợp, có quy trình chuẩn bị và xác định cấu trúc phù hợp, như được giải thích ở phần sau của chương này.



Công trình do nhà nước cung cấp tài chính. Nhà thầu nhận thanh toán (sử dụng vốn ngân sách) cho công trình theo tiến độ công trình và tài sản. Sau đó, nhà thầu (ở đây là đối tác tư nhân) thực hiện bảo trì (hoặc vận hành và bảo trì (O&M)) và được trả theo giá cho công việc bảo trì. Chính quyền có thể nhận công trình sau khi hoàn thành xây dựng hoặc sau khi kết thúc hợp đồng tùy theo quy định từng nước và từng dự án

←— Luồng dịch vụ      ↔ Quan hệ hợp đồng      ←- - - - Luồng tiền

Ghi chú: O&M= vận hành và bảo trì.

Chính quyền có thể chọn cách thực hiện dự án dưới hình thức DBOM nếu họ cho rằng lợi ích của cách tiếp cận quản lý tổng hợp hơn sẽ lớn hơn so với tổn thất về hiệu suất phát sinh. Tổn thất này hiện hữu do từ bỏ khả năng tiến hành đấu thầu cạnh tranh riêng cho hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) trong tương lai. Lựa chọn đó thường xảy ra khi đặc thù của dự án và bối cảnh tài chính không đủ để biện minh cho việc áp dụng phương án PPP tài chính tư nhân (thường là hợp đồng DBFOM, như được giải thích ở phần dưới).

### **Hợp đồng DBFOM**

Trong hợp đồng DBFOM, nhà đầu tư sẽ phát triển công trình cơ sở hạ tầng bằng nguồn vốn tự có và vốn huy động từ các bên cho vay và tự chịu rủi ro về việc đó (nghĩa là nhà đầu tư cung cấp toàn bộ hoặc phần lớn tài chính). Nhà đầu tư cũng chịu trách nhiệm quản lý trọn vòng đời công trình hạ tầng (chịu rủi ro về chi phí trọn vòng đời) bên cạnh vận hành và bảo trì thường xuyên. Để thực hiện những nhiệm vụ đó, nhà đầu tư (đối tác tư nhân trong bối cảnh PPP) thường lập ra một doanh nghiệp dự án PPP (SPV) (phần 6 sẽ giải thích chi tiết hơn về cấu trúc PPP trong loại hình hợp đồng DBFOM, các tác nhân và các mối quan hệ chính).

Hợp đồng loại này thường được gọi là DBFM khi việc vận hành không được đưa vào phạm vi hợp đồng.

Hợp đồng DBFOM (và DBFM) (và các thuật ngữ tương đương khác như Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao [BOT], Xây dựng - Sở hữu - Vận hành - Chuyển giao [BOOT], Xây dựng - Chuyển giao - Vận hành [BTO] vân vân — tham khảo phần 3.2.) là loại hình hợp đồng duy nhất (xét về phạm vi) thỏa mãn mọi điều kiện cần để trở thành PPP tài chính tư nhân. Tuy nhiên, việc hợp đồng DBFOM có được coi là PPP tài chính tư nhân đúng nghĩa hay không còn phụ thuộc vào hiệu quả chuyển giao rủi ro và bản chất của mối quan hệ giữa kết quả thực hiện và doanh thu, vì một số hợp đồng DBFOM có thể giống DBOM trong đó nguồn tài chính do bên tư nhân cung cấp nhưng các nhà đầu tư không phải chịu bất kỳ rủi ro trọng yếu nào. Nếu không có chuyển giao rủi ro trọng yếu cho nhà đầu tư thì dự án sẽ đem lại kết quả về hiệu quả sử dụng vốn (VfM) tương tự như DBOM chứ chưa được như hợp đồng DBFOM.

### ***Hợp đồng DBFOM dựa trên chi trả của người sử dụng (PPP có nguồn thu từ người sử dụng hoặc nhượng quyền)***

Khi cơ quan có thẩm quyền quyết định thu phí sử dụng hạ tầng, nguồn thu tiềm năng được tạo ra từ công trình hạ tầng hoặc tài sản công đó có thể được dùng theo một số cách. Nguồn thu đó có thể dùng làm nguồn thu cho ngân sách công, là nguồn vốn để đảm bảo cho nhu cầu kinh phí cho một lĩnh vực cụ thể (ví dụ, cách tiếp cận phí *eurovignete* [chú giải của người dịch: "eurovignete: Một khoản phí hàng năm thu áp dụng cho các phương tiện vận tải nặng được tính dựa trên mức tổn thất gây ra với môi trường và công trình đường bộ, được áp dụng khi sử dụng đường bộ tại các nước EU mà không thu phí sử dụng đường cao tốc" [https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/eurovignette.](https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/eurovignette)] tại một số quốc gia Liên minh Châu Âu [EU]), hoặc thậm chí tách riêng nguồn thu đó dùng cho chính hệ thống cụ thể tạo ra nguồn thu đó (ví dụ, doanh thu của hệ thống cấp nước tại một thành phố, nguồn thu phí của đơn vị vận hành tàu điện ngầm công cộng, hoặc nguồn thu phí cầu đường của các đường cao tốc thuộc sở hữu của chính quyền - như trường hợp các doanh nghiệp đường cao tốc thu phí tại một số bang của Hoa Kỳ).

Các nguồn thu tương lai của các tài sản/dự án đầu tư mới có thể được dành riêng đầu tư cho dự án cụ thể, giao cho một công ty cụ thể mới thành lập.

Nguồn thu từ phía người sử dụng có thể đủ để trang trải chi phí O&M và bảo trì dài hạn và tạo ra thặng dư có thể được dùng làm nguồn hoàn trả vốn xây dựng tài sản.

Một cấu trúc hợp đồng mà theo đó đơn vị chính quyền giao nguồn thu tương lai/tiềm năng cho một bên tư nhân trong trường hợp công trình hạ tầng công đó được sử dụng công cộng để bù đắp chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng đó và dịch vụ liên quan, thì đó là PPP có nguồn thu từ người sử dụng. PPP có nguồn thu từ người sử dụng còn được gọi là các phương án nhượng quyền, đặc biệt ở các quốc gia áp dụng dân luật<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Tại các quốc gia áp dụng dân luật, nhượng quyền có thể được áp dụng cho cả các loại hợp đồng DBFOM và hợp đồng dịch vụ, hoặc hợp đồng trao quyền vận hành tài sản hiện có. Đối với tài sản hiện có, các nước theo luật án lệ còn sử dụng thuật ngữ "cho thuê tài sản". Tham khảo phần 3 về phân loại tên gọi.

Hình thức PPP có nguồn thu từ người sử dụng khi được áp dụng để cung cấp tài chính, cung cấp và quản lý cơ sở hạ tầng là một hình thức hợp đồng, trong đó phạm vi bao gồm DBFOM được lồng ghép, trong đó nguồn tài chính là của tư nhân (thường được gọi là tài chính tư nhân theo các chuẩn mực kế toán quốc gia<sup>17</sup>) và nguồn thu trong đó đều hoặc chủ yếu có hình thức là quyền thương mại hóa việc sử dụng tài sản: toàn bộ hoặc phần lớn doanh thu đến từ người sử dụng. Tham khảo Hình 1.5.

Trong những hợp đồng đó (trong trường hợp mua sắm hạ tầng mới hoặc nâng cấp lớn), khác với phương thức mua sắm truyền thống nêu trên, đối tác tư nhân sẽ không chỉ xây dựng (và có thể cả thiết kế) công trình, mà còn vận hành và bảo trì tài sản đó qua một hợp đồng dài hạn (bên cạnh cung cấp tài chính và tự chịu rủi ro về việc đó - với một số ngoại lệ được bàn ở phần sau của chương này).

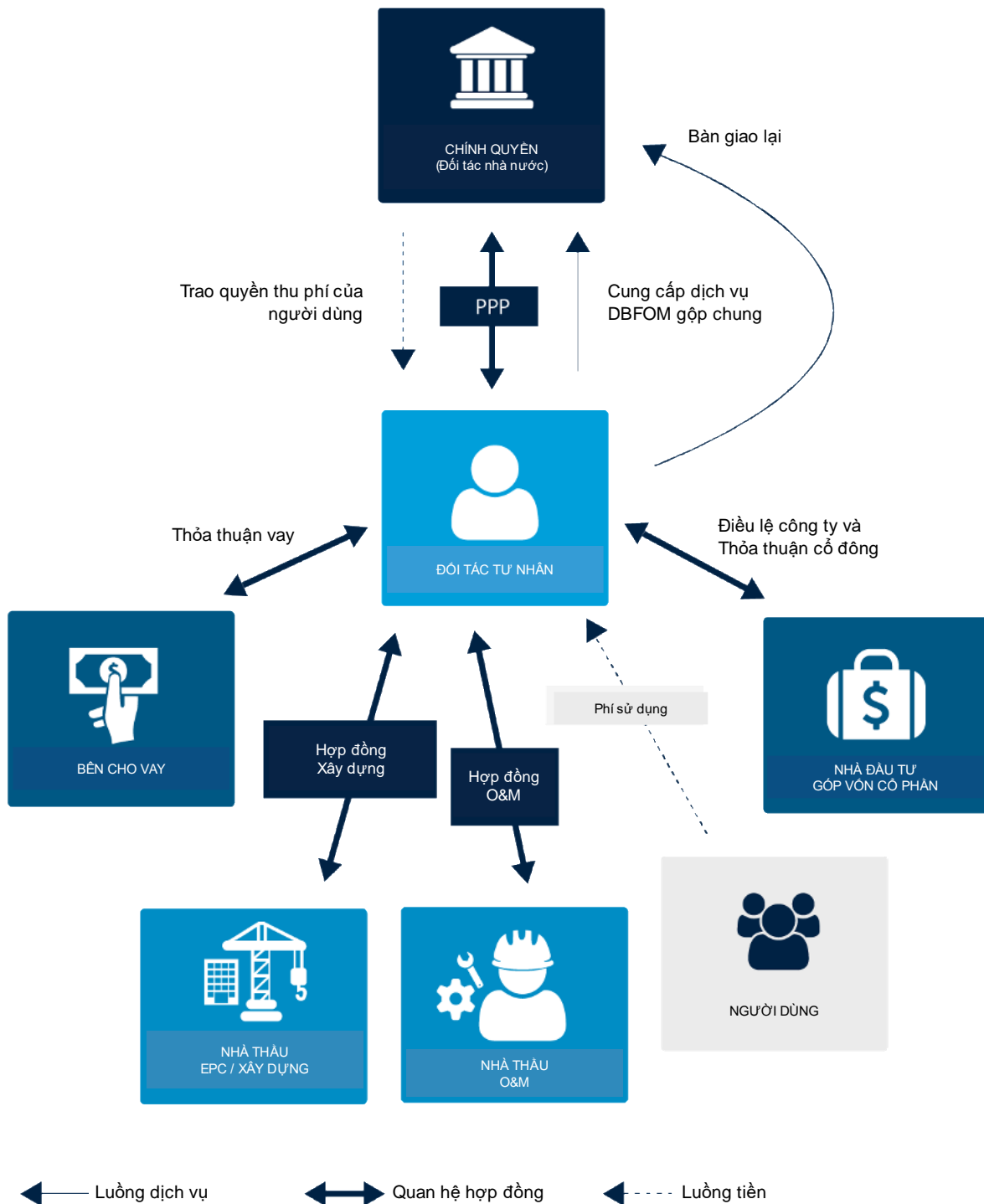
Đối tác tư nhân đó sẽ thu hồi vốn đầu tư (trực tiếp qua vốn góp hoặc gián tiếp qua vốn đầu tư huy động dưới hình thức nợ) từ các khoản chi trả của người sử dụng, theo cách tự chịu mọi chi phí và rủi ro. Đối tác tư nhân đó vẫn là chủ sở hữu kinh tế của tài sản đó trong suốt vòng đời của hợp đồng nhượng quyền. Điều đó có nghĩa là đối tác tư nhân đó sẽ phải bảo trì và cải tiến công trình tài sản với rủi ro và chi phí tự chịu, không được đòi hỏi gì từ phía bên nhà nước (trừ một số trường hợp ngoại trừ hiện hữu trong phương án phân bổ rủi ro hợp lý).

Nếu và khi doanh thu dự kiến vượt quá số tiền cần thiết để hỗ trợ đảm bảo tài chính cho dự án, cấu trúc PPP có nguồn thu từ người sử dụng có thể còn bao gồm khoản thanh toán của bên tư nhân cho cơ quan mời thầu dưới hình thức phí trả trước và/hoặc phí trả sau dưới các hình thức khác nhau (tham khảo chương 5.4).

---

<sup>17</sup> Tuy nhiên, DBFOM dựa vào các khoản chi trả của chính quyền có thể được coi là tài sản công có ảnh hưởng đến bộ chi và nợ theo các mục đích của tài khoản quốc gia, khi các điều kiện chung hoặc một số điều kiện không được thỏa mãn. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào chuẩn mực kế toán cụ thể áp dụng tại quốc gia cụ thể đó (tham khảo các chương 1 và 3).

**HÌNH 1.5: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng DBFOM ( người sử dụng chi trả)**



**Ghi chú:** DBFOM= Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính, Vận hành và Bảo trì; EPC= Thiết kế, Mua sắm thiết bị và Xây dựng; O&M= vận hành và bảo trì; PPP= Hợp tác Công-tư.

Ngược lại, có thể có khả năng là doanh thu dự kiến từ người sử dụng không đủ để bù đắp mọi nghĩa vụ vay và chi phí vận hành và bảo trì. Tuy nhiên, nếu dự án vẫn được coi là giải pháp hợp lý và có giá trị đối với người dân/người nộp thuế, chính quyền sẽ muốn bù đắp "phần thiếu hụt nhằm đảm bảo khả thi" qua một biến thể của phương thức DMFOM (tham khảo Hợp 1.7 dưới đây).

Ngoài hình thức chuẩn về PPP có nguồn thu từ người sử dụng mô tả ở trên và các biến thể có đồng tài trợ, còn một biến thể liên quan khác trong phương thức DBFOM, đó là: công ty cổ phần hỗn hợp công-tư hoặc liên doanh công-tư (“empresa mixta”). Tham khảo Hộp 1.7 dưới đây.

### **HỘP 1.7: Các biến thể PPP có nguồn thu từ người sử dụng**

**Các phương thức hỗn hợp và đồng tài trợ trong các dự án nhượng quyền không khả thi tài chính. Cấp bù đắp phần thiếu hụt nhằm đảm bảo khả thi.**

Nhượng quyền trên phương diện là phương thức mua sắm và cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng mới đòi hỏi phải có biên lợi nhuận hoặc lợi ích khi so doanh thu với chi phí vận hành và bảo trì (O&M), nghĩa là dự án phải tạo ra doanh thu cao hơn chi phí O&M, phần cao hơn đó được dùng để bồi hoàn chi phí hình thành tài sản và tạo ra lợi nhuận cho nhà đầu tư tư nhân.

Tuy nhiên, doanh thu, và do đó là khoản thặng dư, có thể không đủ để bù đắp các nghĩa vụ tài chính và đem lại lợi nhuận trên vốn cổ phần. Tình huống đó được gọi là phần thiếu hụt để đảm bảo khả thi. Phần thiếu hụt này thường được bù đắp bằng nguồn tài chính công, thường dưới hình thức cấp phát (các phương thức đồng tài trợ), hoặc các phương thức chi trả bổ sung từ nguồn ngân sách gắn với kết quả thực hiện.

Các lĩnh vực/ loại hình dự án có số thu từ phía người sử dụng đủ lớn để trang trải hầu hết hoặc toàn bộ nhu cầu của dự án bao gồm đường bộ, sân bay và bến cảng. Ngoài ra, còn có một số dự án viễn thông và nước (trong trường hợp dự án bao gồm toàn bộ chu trình nước, kể cả cấp nước cho hộ gia đình, và cấu thành phần lớn hệ thống). Trong những dự án đó, nếu nguồn thu từ người sử dụng không đủ để trang trải mọi nhu cầu của dự án, đồng tài trợ và các hình thức hỗ trợ doanh thu khác có thể cần dùng để bù đắp phần thiếu hụt nhằm đảm bảo khả thi.

Có những lĩnh vực và loại hình dự án mà nguồn thu từ người sử dụng hầu như không bao giờ đủ trang trải nhu cầu kinh phí để dự án hạ tầng đảm bảo khả thi. Đó thường là các trường hợp hạ tầng giao thông đường sắt, do kết hợp giữa nhu cầu vốn rất lớn và mức giá vé được trợ cấp. Trong các trường hợp đó, cách thức tiêu chuẩn là áp dụng cơ chế chi trả hỗn hợp và đồng tài trợ (kết hợp thu phí người sử dụng và chi trả cho dịch vụ).

Lưu ý: đồng tài trợ có thể được áp dụng ngay cả khi dự án có nguồn thu từ người sử dụng khả thi, vì các lý do khác. Đồng tài trợ sẽ được giải thích thêm ở phần 7.5 trong chương này và cụ thể hóa thêm ở chương 5.4.

### **Công ty cổ phần hỗn hợp, liên doanh và PPP có phần vốn góp của nhà nước<sup>18</sup>**

Cấu trúc hợp đồng PPP không hề kém phổ biến là cấu trúc trong đó chính quyền tham gia cổ phần trong công ty dự án PPP với vai trò như một đối tác tư nhân. Tuy nhiên, những cấu trúc như vậy rất đa dạng tùy thuộc vào mức độ tham gia góp vốn cổ phần của chính quyền, quyền và mức độ tham gia, cũng như mức độ ảnh hưởng được chính quyền bảo lưu cho họ trong quản trị công ty dự án.

<sup>18</sup> *Sách nguồn tham khảo các Nghiên cứu Điển hình về PPP* (Ủy ban Châu Âu, 2005) trong đó đưa ra nhiều nghiên cứu điển hình tại châu Âu về liên doanh trong các lĩnh vực nước và vận tải. Lưu ý đặc biệt đối với các trường hợp đó là nghiên cứu điển hình số 10, mô tả ví dụ cụ thể về một liên doanh của Đức hình thành năm 1993 để hiện đại hóa cả hạ tầng và quản lý dịch vụ cấp nước tại thành phố Schwerte.



Nhiều cấu trúc như vậy được một số quốc gia gọi là công ty cổ phần hỗn hợp (hoặc “empresas mixtas” tại các quốc gia nói tiếng Tây Ban Nha) hoặc liên doanh (giữa đối tác nhà nước và tư nhân) ở các quốc gia khác. Ủy ban EU sử dụng thuật ngữ PPP có nhà nước góp vốn cổ phần (institutionalized PPPs)<sup>19</sup>. Các cấu trúc này có thể được gọi một cách không chính thức nữa là PPP có vốn góp cổ phần của nhà nước, trong đó chính quyền giữ quyền kiểm soát công ty dự án, và thường nắm cổ phần chi phối (tham khảo “Hợp tác Công-Công và PPP có nhà nước góp vốn cổ phần (thuộc kiểm soát của cơ quan mời thầu)” ở phần dưới).

Tài liệu Hướng dẫn PPP này sử dụng thuật ngữ liên doanh, công ty vốn cổ phần liên doanh, công ty vốn cổ phần hỗn hợp, và PPP có nhà nước góp vốn cổ phần đồng nghĩa với nhau để nói về các cấu trúc hợp đồng, trong đó chính quyền tham gia góp lượng vốn cổ phần đáng kể trong công ty với tư cách cổ đông, và có sự hiện diện (có quyền biểu quyết và quyền tương ứng với mức độ tham gia cổ phần) trong Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp dự án PPP (SPV) đó, đồng thời tích cực tham gia quản trị công ty (ví dụ, có khả năng bổ nhiệm nhân sự cấp cao). Việc tham gia góp vốn cổ phần có thể được chính quyền/ cơ quan mời thầu thực hiện trực tiếp hoặc do một pháp nhân nhà nước phụ trách lĩnh vực dịch vụ liên quan đến hợp đồng PPP đó đứng ra thực hiện.

Ngược lại, khi sự tham gia của chính quyền chỉ đơn giản ở mức cổ đông thiểu số, không có quyền gây ảnh hưởng đến quản trị ngoài quyền thông thường của cổ đông thiểu số theo các chuẩn mực thị trường, thì cấu trúc PPP đó thường không được gọi là liên doanh hoặc thuật ngữ tương tự (mặc dù có thể tùy vào thông lệ của một số quốc gia). Sự phân biệt giữa liên doanh và “PPP truyền thống, trong đó chính quyền tham gia góp vốn cổ phần” có thể rất tinh tế hoặc thậm chí không rõ ràng, và đôi khi có lẽ chỉ phản ánh cách gọi theo pháp luật hoặc thuật ngữ truyền thống quen dùng tại quốc gia cụ thể đó.

### ***Hợp đồng DBFOM được chính quyền chi trả (PPP được chính quyền chi trả hoặc Sáng kiến Tài chính Tư nhân [PFI]<sup>20</sup>)***

Các phần trên đã mô tả cho thấy PPP có nguồn thu từ người sử dụng hoặc nhượng quyền là phương thức thay thế để cung cấp tài chính và mua sắm công trình hạ tầng theo phương thức DBFOM. Cơ quan nhà nước hoặc chính quyền (chủ sở hữu gốc và cuối cùng về quyền thu phí người sử dụng đối với dịch vụ công hoặc đối với việc công chúng sử dụng cơ sở hạ tầng) trao quyền cho một bên để đổi lấy việc bên đó có nghĩa vụ phải phát triển và xây dựng tài sản, cung cấp tài chính và bảo trì tài sản/hạ tầng đó theo những chuẩn mực chất lượng nhất định một cách thường xuyên.

Phần trên giải thích rằng khi doanh thu từ người sử dụng ở mức đáng kể nhưng không đủ để trang trải cho toàn bộ dự án, dự án đó sẽ được đảm bảo khả thi bằng các khoản cấp phát hoặc chi trả bổ sung của chính quyền.

Tuy nhiên, nếu không có nguồn thu từ người sử dụng (chẳng hạn không có người dùng cuối để thu phí), hoặc nguồn thu dự kiến không đủ lớn so với nhu cầu vốn đầu tư (thường là dự án đường sắt) hoặc hạ tầng đó được cung cấp miễn phí cho người

<sup>19</sup> Tham khảo *Sách Xanh về Hợp tác Công-tư và Luật Cộng đồng về Hợp đồng Nhà nước và Nhượng quyền*, Phần 3. Ủy ban Châu Âu, 2004.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

<sup>20</sup> Như đã nêu trên trong phần này, có nhiều quốc gia (đặc biệt ở Mỹ Latinh) dùng riêng thuật ngữ PPP cho các hợp đồng được chính quyền chi trả, và gọi các dự án có nguồn thu từ người sử dụng là nhượng quyền. Ngược lại, một số quốc gia khác dùng thuật ngữ “PFI” (nghĩa là Sáng kiến Tài chính Tư nhân) cho PPP được chính quyền chi trả.





hạ tầng được thông xe đưa vào sử dụng), nhưng FDOT cũng cung cấp một khoản cấp phát trả sau trị giá 685 triệu \$ (không hoàn trả) cho công ty dự án qua bảy đợt thanh toán vào các thời điểm được xác định trên hợp đồng, hoặc vào thời điểm nghiệm thu cuối cùng công trình xây dựng, tùy theo thời điểm nào đến trước.

Theo cách đó, FDOT dùng một phần ngân sách phân bổ trong những năm đầu của dự án, nhưng được lợi là cam kết hàng năm ở mức thấp hơn cho các khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ.

Công trình hạ tầng này được thu phí cầu đường. Quyết định đưa ra là nguồn thu từ phí vẫn là tài sản của FDOT (và họ tự chịu rủi ro). FDOT sau đó dùng nguồn thu phí đó để bù đắp một phần hoặc toàn bộ các khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ cho đối tác tư nhân, chứ không chuyển doanh thu thu phí cho đối tác tư nhân làm nguồn thu của đối tác. Điều này cho phép FDOT có sự linh hoạt cao hơn trong chiến lược thu phí cầu đường, vì đây là vấn đề nhạy cảm nên họ áp dụng hệ thống thu phí cầu đường linh hoạt theo tình trạng giao thông với mục tiêu chính là quản lý ùn tắc giao thông. Vấn đề được cân nhắc ở đây là nếu đối tác tư nhân thu phí cầu đường thay vì nhận khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ, xung đột sẽ xảy ra giữa mục tiêu quản lý ùn tắc giao thông của chính quyền và động cơ tối đa hóa doanh thu của đối tác tư nhân đó.

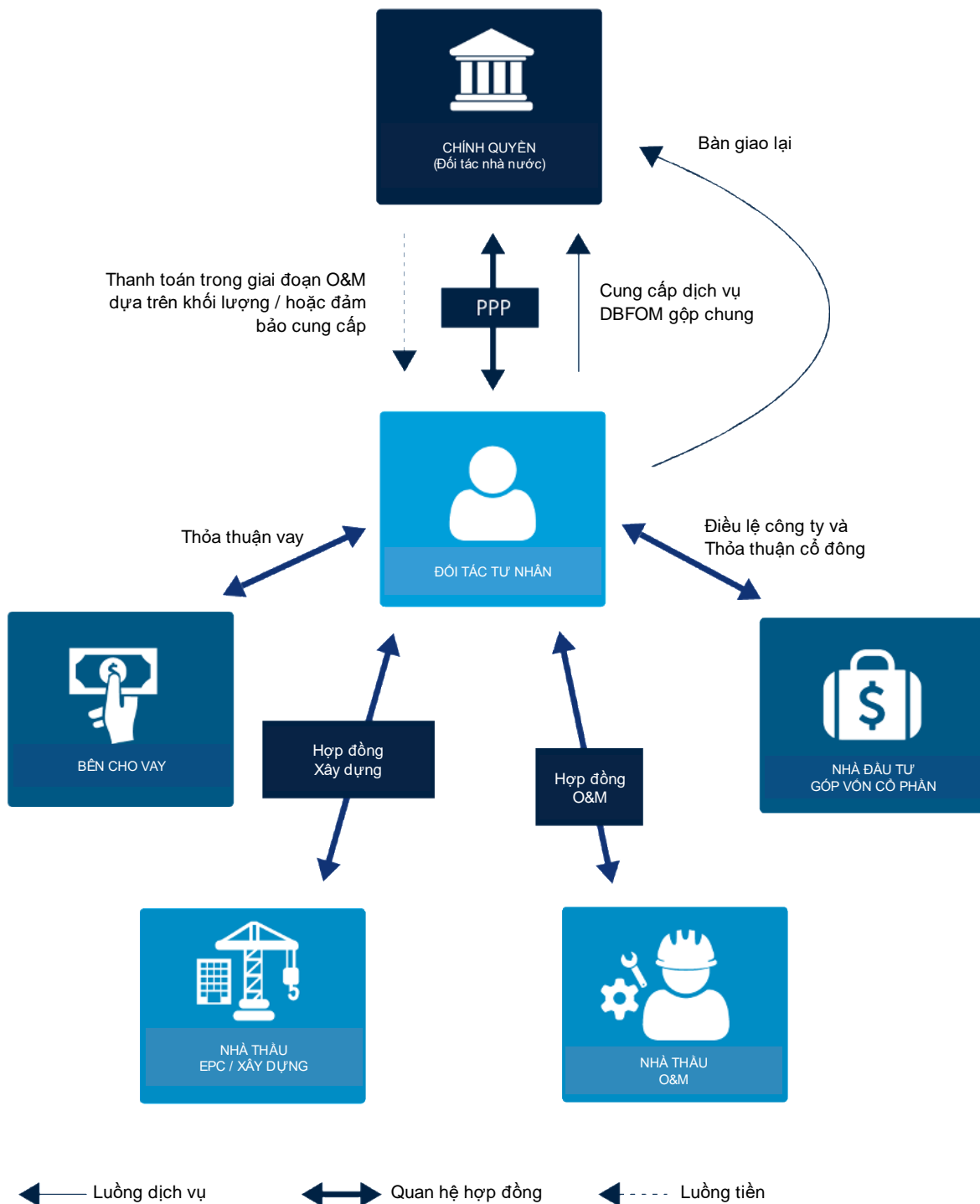
Mô tả về các đặc điểm và yếu tố ảnh hưởng đến dự án PPP này có thể được tìm hiểu trong nhiều bài viết và nghiên cứu điển hình khác nhau<sup>21</sup>.

Hình 1.6 minh họa về cấu trúc cơ bản của hợp đồng DBFOM trong PPP được chính quyền chi trả. Phần 6 sẽ cung cấp hình và giải thích chi tiết hơn về cấu trúc này (cả trường hợp người sử dụng chi trả và chính quyền chi trả).

<sup>21</sup> Tham khảo "Mở đường: Tối đa hóa Giá trị của Hạ tầng Tài chính Tư nhân", Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2010; và "I-595: Thương vụ Giao thông Bắc Mỹ của Năm" – Tạp chí *Infra-structura*, Deloitte, Tháng 07/2010.

Trang web của dự án: <http://www.i595express.com/> and <http://www.595express.info/>

**HÌNH 1.6: Sơ đồ cơ bản về cấu trúc hợp đồng DBFOM (chính quyền chi trả)**



*Ghi chú:* DBFOM= Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính, Vận hành và Bảo trì; EPC= Thiết kế, Mua sắm và Xây dựng; O&M= vận hành và bảo trì; PPP= Hợp tác Công-tư.

**Hợp tác Công-Công và PPP nhà nước góp vốn cổ phần (thuộc kiểm soát của cơ quan mời thầu)**

Chính quyền có thể hình thành nên các công ty thuộc sở hữu của chính quyền (doanh nghiệp nhà nước hoặc DNNN) theo vụ việc để xây dựng, cung cấp tài chính và quản lý công trình hạ tầng, thường trên cơ sở có doanh thu từ hạ tầng đó hoặc

dịch vụ cung cấp qua hạ tầng đó (ví dụ, phí đường bộ, phí giao thông công cộng, tiền nước/ phí sử dụng dịch vụ cấp nước).

Khi một doanh nghiệp nhà nước được hình thành riêng để phát triển, cung cấp tài chính và quản lý công trình hạ tầng qua hợp đồng DBFOM của chính quyền sở hữu doanh nghiệp đó và đã phê duyệt dự án (hoặc qua cấu trúc DBFOM được một DNNN hiện hành thực hiện), cơ chế đó hầu như sao chép cấu trúc quản trị và tài chính của pháp nhân PPP truyền thống (tư nhân). Trong trường hợp như vậy, cấu trúc hợp đồng đó đôi khi có thể được gọi là "Hợp tác Công-Công".

Tuy nhiên, cấu trúc như vậy không được coi là PPP theo tài liệu Hướng dẫn PPP này: nhiều cơ chế dịch vụ giữa chính quyền và công ty thuộc sở hữu nhà nước không bao hàm một hợp đồng theo nghĩa chặt chẽ của từ đó, mà chỉ là nhà nước giao nhiệm vụ hoặc giao quyền kinh tế cho doanh nghiệp của chính quyền hoặc DNNN. Chỉ khi nào hình thức như vậy bao hàm một hợp đồng (theo nghĩa hẹp/ chặt chẽ) trong đó vạch ra ranh giới quyền và trách nhiệm (kể cả thời hạn), thì mới có được lợi ích qua các kỹ thuật tài trợ dự án (trong đó bên cho vay đóng vai trò tổ chức cung cấp tài chính chủ yếu trên cơ sở chất lượng tài sản); tuy nhiên, hiện vẫn có những nghi ngại hợp lý về khả năng chuyển giao rủi ro thực tế cho khu vực tư nhân trong nền kinh tế đó.

Ví dụ như các cấu trúc hợp đồng dịch vụ công được Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu (EBRD) phát triển để nâng cấp giao thông đô thị tại một số quốc gia châu Âu. Trong những trường hợp đó, chính quyền ký kết hợp đồng dịch vụ công với đơn vị vận hành nhà nước, trong đó sao chép nhiều đặc điểm của PPP (các khoản chi trả của nhà nước để đạt điểm cân bằng tài chính phần nào dựa trên hoặc chịu tác động của kết quả thực hiện). Chính quyền cũng ký Thỏa thuận Hỗ trợ Đô thị (MSA) với EBRD để tăng cường cam kết tài chính cho dự án này<sup>22</sup>.

Tuy nhiên, chính quyền cũng có thể đấu thầu hợp đồng dạng DBFOM nhằm giao cho công ty dự án thuộc sở hữu chung của các đối tác nhà nước và tư nhân (nghĩa là, phương thức liên doanh), nhưng trong đó, chính quyền đó giữ quyền kiểm soát pháp nhân SPV đó (thường bằng cách nắm giữ cổ phần chi phối). Những phương thức như vậy, cho dù là liên doanh hoặc công ty cổ phần hỗn hợp, cũng thường được coi là "PPP có nhà nước góp vốn cổ phần" (tham khảo Hộp 1.9 bên dưới).

Tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng PPP có nhà nước góp vốn cổ phần chỉ có thể được coi là PPP tài chính tư nhân đúng nghĩa khi khu vực tư nhân tham gia làm nhà đầu tư góp vốn cổ phần ở mức lớn (có tỷ lệ cổ phần đáng kể) trong công ty dự án. Chính vì vậy, đối tác tư nhân là bên đảm nhận rủi ro của dự án, tham gia nhiều vào quản trị công ty và/hoặc vận hành công trình hạ tầng (ví dụ, như một thành viên liên danh là nhà thầu thực hiện dự án) và nợ huy động phải chịu rủi ro gắn với kết quả thực hiện.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này tập trung vào PPP truyền thống (thuộc sở hữu tư nhân hoặc thuộc kiểm soát của nhà đầu tư tư nhân, và cơ quan chính quyền có thể tham gia cổ phần với tư cách cổ đông nhỏ lẻ) và quy trình PPP liên quan, bao gồm xác định cấu trúc hợp đồng. Quy trình đấu thầu và quản lý hợp đồng mô tả trong tài liệu Hướng dẫn PPP này nhằm dành cho hình thức PPP truyền thống (mặc dù hầu hết nội dung của tài liệu Hướng dẫn này cũng có thể áp dụng tương tự cho phương

---

<sup>22</sup> Tham khảo *Đẩy nhanh cung cấp hạ tầng* (WEF 2014). <http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

thức liên doanh).

### **HỢP 1.9: Ví dụ về PPP có nhà nước góp vốn cổ phần: Madrid Calle 30**

Madrid Calle 30 (M-30) là tuyến đường vành đai chính của Madrid và là tuyến đường đông đúc nhất ở Tây Ban Nha. Để đáp ứng như cầu tăng trưởng trong tương lai và quản lý ùn tắc, cũng như để sửa chữa các hạng mục xuống cấp của tuyến đường, người ta có kế hoạch định tuyến cho một phần lưu lượng giao thông đi ngầm qua một hệ thống các đường hầm. Dự án bao gồm 99 km đường bộ mới, trong đó có 12 km hầm phía nam Madrid, là đường hầm đô thị dài nhất thế giới.

Tổng kinh phí dự án là 4,5 tỷ € (5,4 tỷ US\$), sử dụng nguồn vốn nợ dài hạn huy động qua một nhóm ngân hàng và vốn tự có của hội đồng thành phố và một nhà đầu tư tư nhân (là bên phụ trách vận hành và bảo trì công trình dự án).

Dự án được cấu trúc thành hợp đồng DBFOM 35 năm với các khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ ký giữa hội đồng thành phố và công ty dự án. Đó là liên doanh ("Madrid Calle 30") giữa chính quyền đô thị và một liên danh tư nhân (*Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 -EMESA*, gồm ba đơn vị vận hành tư nhân). Hội đồng thành phố giữ 80% cổ phần (bên cạnh vai trò là cơ quan mời thầu), còn đối tác tư nhân sở hữu 20% cổ phần qua EMESA. Công ty liên doanh này đứng ra huy động vốn vay.

Hội đồng thành phố đấu thầu để lựa chọn đối tác tư nhân tham gia vốn cổ đông vào Madrid Calle 30. Đối tác tư nhân đó đã cam kết góp 20% vốn cổ phần và đồng thời ký hợp đồng quản lý (hợp đồng thầu phụ) để cung cấp dịch vụ vận hành và bảo trì (lấy một phần phí của các khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ) được ký kết giữa hội đồng thành phố và công ty liên doanh.

Điều thú vị là nhà thầu xây dựng được chọn để xây dựng đường hầm và nâng cấp đường vành đai lại được lựa chọn qua một quy trình riêng và được công ty cổ phần hỗn hợp (Madrid Calle 30) trực tiếp ký hợp đồng.

Dự án đó được phát triển theo hình thức PPP với dụng ý nhằm đưa nó ra khỏi bảng cân đối tài sản của Madrid. Tuy nhiên, do nhiều yếu tố, đặc biệt là không đủ yếu tố chuyển giao rủi ro theo Eurostat, cuối cùng nó vẫn được hạch toán là dự án công trên "bảng cân đối tài sản của nhà nước (chính quyền đô thị)", và giá trị của dự án được ghi vào nợ công.

Tuy nhiên, cấu trúc như vậy dường như tạo ra động cơ đúng đắn để khu vực tư nhân đảm bảo kết quả thực hiện (đơn vị vận hành tư nhân cũng là các nhà đầu tư vốn cổ phần ở mức đáng kể cho dự án) và dịch vụ nhận được phản hồi tốt từ phía công chúng.

Trang web của dự án là: <http://www.mc30.es>

*Nguồn:* Chính lý của *Báo cáo tổng hợp về Hợp tác Công-tư quốc tế* (Parsons Brinckerhoff theo yêu cầu của FHWA, 2013)<sup>23</sup>

<sup>23</sup> [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us\\_ppp\\_case\\_studies\\_final\\_report\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf)

## 2.3. Hợp đồng quản lý dịch vụ hoặc hạ tầng hiện có

Các hợp đồng mua sắm dịch vụ hoặc quản lý hạ tầng hiện có có thể được chia thành hai loại.

- Hợp đồng dịch vụ hoặc quản lý dài hạn "chịu rủi ro" có thể được coi là PPP (đó là PPP dịch vụ, không phải hợp đồng DBFOM); và
- Hợp đồng được coi là hợp đồng dịch vụ hoặc O&M truyền thống.

### ***Hợp đồng dịch vụ hoặc quản lý dài hạn "chịu rủi ro"***

Các hợp đồng có phạm vi chỉ bao gồm bảo trì hoặc vận hành hạ tầng hoặc dịch vụ có thể được coi là PPP (theo nghĩa rộng hoặc theo định nghĩa rộng đề xuất trong tài liệu Hướng dẫn PPP này), với điều kiện các hợp đồng đó phải chuyển giao phần lớn rủi ro, gắn với kết quả thực hiện và tương đối dài hạn<sup>24</sup>.

Sau đây là một số ví dụ về loại hình PPP này (đề nghị lưu ý thời hạn ở đây chỉ mang tính dự kiến):

- Hợp đồng 7 năm để quản lý thu phí dịch vụ cấp nước tại một thành phố, có thưởng phạt về kết quả thực hiện (ví dụ, dựa trên tăng về tỷ lệ hóa đơn thu);
- Nhượng quyền vận hành xe buýt giao thông công cộng 15 năm, trong đó đối tác PPP cung cấp tài chính hoặc cải tạo đoàn xe và vận hành dịch vụ (bao gồm thu vé). Nguồn thu dựa vào thu vé cộng trợ giá, hoặc chi trả dịch vụ theo mỗi km hành trình;
- Hợp đồng quản lý CNTT có thời hạn 7 năm, trong đó đơn vị nhà nước hoặc sở ngành chính quyền ký hợp đồng thuê cung cấp và bảo trì các hệ thống và thiết bị CNTT;
- Hợp đồng 12 năm về chính trang và quản lý một cơ sở công lập hiện có - bao gồm quét dọn, cung cấp đồ ăn, quản lý rác thải, và bảo trì (ví dụ trường học, công sở, v.v.) - trên cơ sở thanh toán tiền thuê dưới hình thức thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ, có thể điều chỉnh theo chất lượng dịch vụ;
- Hợp đồng 10 năm về quản lý dịch vụ thu gom rác thải tại một thành phố với mức phí cố định theo năm có áp dụng giảm trừ do chất lượng dịch vụ;
- Nhượng quyền dịch vụ khám chữa bệnh tại một bệnh viện công lập (thường bao gồm cả thiết bị y tế);
- Hợp đồng 10 năm về quét dọn đường phố và chăm sóc cây tại một thành phố, trong đó đối tác PPP được thù lao bằng tiền thuê cố định theo năm, có áp dụng giảm trừ theo mức độ đạt các chỉ số chính về kết quả thực hiện (KPI).
- Hợp đồng mười năm về O&M một tuyến đường thu phí hiện có, trong đó nguồn thu của đối tác tư nhân là một tỷ lệ % thỏa thuận trên tiền phí thu được, hoặc số tiền cố định phụ thuộc vào sự sẵn sàng của dịch vụ và/hoặc giảm trừ chất lượng; và

<sup>24</sup> Mặc dù chưa có sự đồng thuận phổ quát về thế nào được gọi là dài hạn, nhưng các hợp đồng dưới 5 năm nhìn chung được gọi là ngắn hạn. Đối với bảo trì hoặc quản lý dịch vụ, 2-4 năm không đủ dài để phù hợp với khái niệm PPP vì thời hạn như vậy không cho phép chuyển giao đầy đủ những rủi ro gắn liền với chi phí và kết quả. Mười năm thường được cho là dài hạn, nhưng 7 năm trở lên có thể được coi là giai đoạn đủ dài cho những loại hợp đồng được coi là PPP, mặc dù đây vẫn là vấn đề về nhận định.

- Nhượng quyền 40 năm để vận hành và bảo trì một tuyến đường bộ thu phí hiện có, đem lại lợi nhuận cao (tham khảo Hộp 1.10 bên dưới).

Một vài dự án trong đó yêu cầu phải đầu tư ban đầu đáng kể (ví dụ, mua đội xe để cung cấp dịch vụ vận tải xe buýt). Lý do những hợp đồng đó được coi là "hợp đồng quản lý" hoặc "hợp đồng dịch vụ" chứ không phải DBFOM liên quan đến số tiền tương quan trong vốn/đầu tư ban đầu. Ví dụ, trong hầu hết các trường hợp nhượng quyền xe buýt, đầu tư chỉ bao hàm chỉnh trang một lượng nhỏ xe hàng năm, vì vậy chi phí chủ yếu đối với chính quyền và đối tác tư nhân là chi phí hàng năm.

Như đã nêu trên, câu hỏi như thế nào thì được phân loại là PPP được giải đáp bằng mức độ và nhận định, vì vậy bất kỳ hợp đồng quản lý nào đòi hỏi đầu tư lớn ban đầu đều có thể dễ dàng được phân loại là PPP tài chính tư nhân.

Một điều cần lưu ý nữa là không có ví dụ nào về hợp đồng nêu trên được coi là PPP khi nguồn thu của bên đối tác tư nhân được xác định theo cách lấy chi phí cộng thêm một khoản lợi nhuận, nghĩa là dựa vào chi phí thực tế phát sinh chứ không phải số tiền thống nhất từ trước. Chi trả theo cách đó chỉ chuyển giao rủi ro được rất ít nếu không nói là bằng không.

### **Hợp đồng O&M truyền thống và hợp đồng dịch vụ ngắn hạn**

Bất kỳ hợp đồng nào nếu không có những đặc điểm nêu trên về PPP dịch vụ đều không được coi là PPP.

Hợp đồng O&M truyền thống thường dựa trên khái niệm chi phí cộng thêm, và/hoặc tập trung vào thanh toán cho phương tiện (đầu vào) thay vì kết quả, theo các văn bản hợp đồng mang tính áp đặt cao. Những hợp đồng dịch vụ ngắn hạn như vậy hoặc hợp đồng O&M hoặc bảo trì (M) truyền thống như vậy phù hợp trong nhiều bối cảnh và có ưu điểm về sự linh hoạt.

**HỘP 1.10: Nhượng quyền hoặc cho thuê dài hạn công trình cơ sở hạ tầng có nguồn thu từ người sử dụng hiện có là trường hợp đặc biệt của PPP Dịch vụ hoặc Quản lý có nguồn tài chính tư nhân lớn. Nhà nước thu tiền từ nhượng quyền kinh tế tài sản hiện có.**

Khi chính quyền sở hữu và vận hành một công trình hạ tầng hiện có (thường qua một DNNN) (đặc biệt trong lĩnh vực giao thông vận tải) trong đó, hoặc người sử dụng trả phí hoặc một đơn vị vận hành khác trả tiền sử dụng (ví dụ, hãng hàng không trong sân bay hoặc tàu chở hàng hoặc tàu du hành tại bến cảng), và hoạt động kinh doanh đó đem lại lợi nhuận (tạo ra nguồn thu tài chính), chính quyền có thể muốn đưa một đối tác tư nhân vào vận hành và/hoặc quản lý công trình hạ tầng đó vì các lý do khác nhau.

Chính quyền có thể quyết định giữ lại quyền sở hữu số tiền thu được qua hoạt động kinh doanh đó nhưng muốn cải thiện công tác quản lý chi phí và chất lượng dịch vụ. Điều này có thể được thực hiện bằng cách đấu thầu hợp đồng dịch vụ hoặc quản lý, nhằm thuê ngoài công tác quản lý một số lĩnh vực (như thu phí, bảo trì thông thường, v.v.). Hợp đồng đó thậm chí có thể bao gồm bảo trì dài hạn hoặc nâng cấp lớn các công trình (tạo ra hợp đồng DBFOM vào giai đoạn sau). Việc này cũng có thể được thực hiện bằng cách chi trả chi phí vận hành cho đối tác tư nhân (áp dụng giảm trừ hoặc rủi ro về khối lượng) và giữ lại quyền sở hữu trực tiếp nguồn thu đôi ra.



Tuy nhiên, có rất nhiều trường hợp trong đó chính quyền quyết định chuyển giao trách nhiệm O&M chung (thường bao gồm sửa chữa lớn, nghĩa là quản lý trọn vòng đời) cùng với quyền kinh tế của hoạt động kinh doanh đó. Vì vậy, nhiệm vụ thu tiền được chuyển giao cho khu vực tư nhân, với mục tiêu huy động vốn dựa trên giá trị tài chính của tài sản là công trình hạ tầng đó. Đây là trường hợp tiêu biểu trong các dự án đường bộ thu phí.

Liệu giao dịch như vậy có đem lại giá trị cho chính quyền hay không, điều này còn phụ thuộc vào việc nhận được giá hợp lý cho tài sản đó và trên hết là số tiền thu được dùng làm gì. Khi huy động vốn bằng nhượng quyền kinh tế tài sản hiện có, chính quyền có thể dùng để phát triển công trình hạ tầng khác, dùng để đáp ứng nhu cầu khác của người dân, hoặc giảm nợ. Số tiền thu được có thể được quản lý sử dụng bằng cách hình thành nên một quỹ phát triển hạ tầng chuyên biệt, trong đó tiền thu được qua nhượng quyền là nguồn thu chính của quỹ đó. FONADIN của Mexico là điển hình của cách tiếp cận này.

Ngoài ra còn có những cách tiếp cận khác, bao gồm sử dụng kết hợp số tiền thu về. Điều quan trọng ở đây là cần phải có kế hoạch rõ ràng và hợp lý về sử dụng nguồn tiền đó, và phải truyền thông đầy đủ cho người dân/ người nộp thuế, để dễ dàng có được sự đồng thuận chính trị cần thiết và sự đồng lòng của đông đảo người dân.

Ví dụ tại Hoa Kỳ về cơ chế cho thuê đường trên cao tại Chicago (Chicago Skyway)<sup>25</sup>.

*Vào tháng 12/2004, Hội đồng Thành phố Chicago phê duyệt đề xuất của Thị trưởng Daly về phân bổ khoản tiền thu được 1,83 tỷ \$ từ Skyway. Họ nhất trí dành 875 triệu \$ để thiết lập một quỹ dự trữ dài hạn 500 triệu \$, và một khoản niên kim trung hạn 375 triệu \$, mà thành phố có thể dùng để bình ổn biến động chu kỳ kinh tế và ổn định nhu cầu thu bổ sung. Hội đồng quy định 100 triệu \$ được đầu tư trong năm năm tiếp theo để cải thiện chất lượng sống cho người dân và doanh nghiệp tại thành phố. Phần lớn của số 100 triệu \$ - 28 triệu \$ - sẽ dùng cho các chương trình "an sinh xã hội" nhằm thu hẹp khoảng cách cho người dân có hoàn cảnh khó khăn nhất tại Chicago, bao gồm những người bị ảnh hưởng do suy giảm kinh tế quốc gia và cái mà Thành phố gọi là thiếu hụt vốn cấp liên bang và bang cho các chương trình quan trọng, trong đó bao gồm chương trình của thành phố về Kế hoạch Chấm dứt Vô Gia cư, các chương trình hỗ trợ sười ấm hộ gia đình, hỗ trợ người khuyết tật sửa nhà, cung cấp nhà ở trong khả năng chi trả, và chương trình tự sở hữu nhà, tạo việc làm và dạy nghề trong các chương trình tái gia nhập cho người mới ra tù và Quỹ Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ mới, các chương trình cho trẻ em và người cao tuổi như chương trình sau học đường, Bữa ăn trên xe, và các trung tâm vệ tinh cho người cao tuổi.*

*Phần tiền còn lại được dùng để trả hết nợ 463 triệu \$ của Skyway, 392 triệu \$ nợ ngắn và dài hạn, đồng thời để trả các nghĩa vụ hiện hành khác của thành phố, Thành phố cho biết.*

*Bản tin Đường bộ thu phí, tháng 12/2004*

Các cách tiếp cận khác để hiện thực hóa giá trị của vốn huy động qua dự án có sự tham gia của tư nhân bao gồm:

- Chính quyền thu phí nhượng quyền trả trước kết hợp với cổ phần thiểu số tại công ty dự án PPP (có thể bán trong tương lai).
- Áp phí hàng năm cho đối tác tư nhân dưới hình thức khoản thanh toán cố định hoặc khoản phí tính trên tỷ lệ % doanh thu (tham khảo chương 4.4).

<sup>25</sup> Tham khảo nghiên cứu điển hình về Chicago Sky Way tại "Mở đường: Tối đa hóa giá trị của hạ tầng tài chính tư nhân" (WEF, 2010), trang 106.

- Giảm thời hạn cho thuê để thu hồi tài sản sớm hơn.

Những hình thức hợp đồng như vậy được coi là PPP tài chính tư nhân, và hầu hết thông tin trong tài liệu Hướng dẫn PPP này đều được áp dụng cho những hình thức đó.

## 2.4. Hình thức tham gia khác của tư nhân trong cơ sở hạ tầng và dịch vụ công

***Các công ty được tư nhân hóa và công ty hoạt động trên thị trường tự do và có sự quản lý nhà nước — “Công trình tiện ích công có sự điều tiết của nhà nước thuộc sở hữu của nhà đầu tư”.***

Nhiều người thường nhầm lẫn giữa tư nhân hóa và PPP (đặc biệt là PPP có nguồn thu từ người sử dụng). Nhưng có sự khác biệt rõ rệt giữa hai hình thức tham gia của khu vực tư nhân này. Tham khảo Bảng 1.1.

Như đã nêu trên, tư nhân hóa theo đúng nghĩa bao hàm chuyển giao vĩnh viễn cho khu vực tư nhân một tài sản trước đó thuộc sở hữu nhà nước kèm theo trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho người thực sự sử dụng, trong khi đó PPP nhất thiết phải bao hàm nhà nước tiếp tục có vai trò là "đối tác" trong mối quan hệ tiếp diễn với khu vực tư nhân (Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas 2011).

Tại nhiều quốc gia (bao gồm Australia, Pháp, Anh [UK], Hoa Kỳ, và các nước khác), cơ sở hạ tầng dạng tiện ích công (như hệ thống sản xuất và phân phối điện, hệ thống viễn thông) có thể thuộc sở hữu trực tiếp của các pháp nhân tư nhân (chứ không phải được nhượng quyền) theo các phương thức có thể được gọi là "công trình tiện ích công có sự điều tiết của nhà nước thuộc sở hữu của nhà đầu tư". Mặc dù những phương thức đó cũng thường trao quyền để nhà đầu tư thu phí của người sử dụng (như trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng), nhưng đó không phải là các lựa chọn mua sắm. Nhà nước không ký hợp đồng với đối tác tư nhân với mục tiêu thể nhằm phát triển và quản lý một tài sản công, mà chỉ trao cho khu vực tư nhân quyền được phép kinh doanh theo các điều kiện nhất định có sự quản lý nhà nước, trong một khoảng thời gian không hạn chế.

**BẢNG 1.1: So sánh Tư nhân hóa và PPP**

<b>Tư nhân hóa</b>	<b>PPP</b>
Khu vực tư nhân có quyền sở hữu đầy đủ tài sản đó.	Thường thì chủ sở hữu theo pháp luật của tài sản đó thuộc về chính quyền và tài sản đó phải trao lại sau khi hết hạn hợp đồng.
Không có hợp đồng theo nghĩa chặt chẽ, nhưng có cho phép cùng các điều kiện nhất định trong quy định về lĩnh vực thị trường cụ thể đó.	Có hợp đồng chi tiết quy định về quyền và nghĩa vụ của từng bên.
Không có giới hạn về thời gian vận hành tài sản đó.	Hợp đồng có giới hạn về thời gian.
Tư nhân hóa không bao hàm hài hòa mục tiêu theo nghĩa chặt chẽ vì mục đích thường là chính quyền không tham gia trực tiếp quy định các tiêu chuẩn đầu ra của	Chính quyền quy định chi tiết về số lượng và chất lượng của dịch vụ họ yêu cầu.

pháp nhân được tư nhân hóa. Dĩ nhiên, nhà cung cấp tư nhân tự xác định chất lượng và khối lượng cung cấp, đồng thời xác định cụ thể về thiết kế và xác định giá cả (có thể sau khi thương thảo với khách hàng). (OECD 2008).	
Pháp nhân được tư nhân hóa được tự do hơn trong việc xác định mức giá thu của người sử dụng.	Công ty sẽ áp mức giá đã được thống nhất cho dịch vụ đó (chính quyền chi trả) hoặc phí sử dụng (PPP có nguồn thu từ người sử dụng), được chính phủ xác định hoặc được thống nhất qua hợp đồng, không được phép linh hoạt hoặc chỉ được linh hoạt ở mức rất hạn chế.

Các lĩnh vực viễn thông và năng lượng có một số ví dụ tiêu biểu về tư nhân hóa, khi chính phủ quyết định tự do hóa lĩnh vực cụ thể đó. Chính phủ thường sở hữu một công ty độc quyền và khi muốn tự do hóa thị trường (nghĩa là mở cửa dịch vụ thị trường cho phép cạnh tranh có sự quản lý nhà nước), họ sẽ bán công ty đó cho một nhà đầu tư tư nhân (đôi khi nhiều nhà đầu tư tư nhân khác nhau sau khi chia tách tài sản để nâng cao cạnh tranh).

Trong thị trường được tự do hóa như trên, đơn vị vận hành phải tuân thủ quy định cụ thể, nhưng không cần phải có hợp đồng giữa chính quyền và đơn vị vận hành về tiếp tục phát triển hạ tầng. Đơn vị vận hành có động cơ nội tại về tiếp tục phát triển tài sản của họ, bao gồm hạ tầng/mạng lưới, và tự chịu rủi ro về việc đó.

### ***Nhượng quyền trong lĩnh vực của nhà nước và nhà nước cho phép đầu tư và vận hành hạ tầng có lợi ích công cộng trong điều kiện có sự điều tiết của nhà nước***

Ngoài tư nhân hóa những tài sản hiện có trong thị trường có sự điều tiết của nhà nước còn có các dự án phát triển cơ sở hạ tầng cụ thể, trong đó đơn vị xúc tiến trong khu vực tư nhân được phép phát triển hạ tầng hoặc nhà máy, và vận hành tài sản đó trong các điều kiện do nhà nước quy định, đôi khi có yếu tố trợ giá và giá cả có sự quản lý của nhà nước.

Ví dụ trong trường hợp này có thể là đơn vị sản xuất độc lập năng lượng điện tái tạo, trong đó bên tư nhân mua đất và xin phép sản xuất năng lượng trong hệ thống trợ giá. Trường hợp này không có hợp đồng và cũng không có yêu cầu trực tiếp từ phía chính quyền đối với nhà đầu tư phát triển, mà chỉ có những điều kiện quy định chung cho phép bên tư nhân đó được bán điện cho hệ thống. Ngược lại, trong trường hợp đối tác nhà nước cam kết chi trả cho điện sản xuất ra và chủ ý đấu thầu hợp đồng DBFOM để hình thành nhà máy theo các yêu cầu đầu ra mới được nhận khoản thanh toán cam kết - thường là theo một hợp đồng mua dài hạn gọi là Thỏa thuận Mua Điện (PPA) - thì trường hợp đó được coi là PPP.

Các tình huống tương tự khác là tình huống liên quan đến khái niệm "nhượng quyền trong lĩnh vực của nhà nước" tại một số quốc gia theo dân luật. Đây là trường hợp quyền sử dụng đất được giao dài hạn (thường lên đến 99 năm), nhưng mục đích

sử dụng đất chỉ giới hạn ở (ví dụ) phát triển cơ sở vật chất cảng được vận hành theo các quy định nhất định và được hoàn trả lại chính quyền sau giai đoạn đó.

Những cơ chế như vậy không phải là PPP vì tương tự như tư nhân hóa và các mô hình kinh doanh được tự do hóa khác liên quan đến hạ tầng vì lợi ích công cộng, không có hợp đồng và chính quyền đóng vai trò quản lý nhà nước tương đối thụ động (khác với PPP, trong đó chính quyền chủ động đứng ra quản lý hợp đồng).

### **Thoái vốn một phần đơn vị vận hành nhà nước**

Cuối cùng, một tình huống rõ rệt về sự tham gia của tư nhân là khu vực tư nhân tham gia làm cổ đông một đơn vị vận hành/doanh nghiệp nhà nước hiện có đang thực hiện nhiệm vụ vận hành công trình hạ tầng cụ thể. Tuy nhiên, không có hợp đồng (theo nghĩa chặt chẽ) giữa chính quyền và đơn vị vận hành, nhà đầu tư tư nhân, hoặc các nhà đầu tư đó. Những tình huống như vậy có thể được gọi là "tư nhân hóa một phần" và thường được cấu trúc theo hình thức chào bán lần đầu ra công chúng (IPO), trong đó toàn bộ hoặc đa số cổ phần được lưu hành trên thị trường chứng khoán. Những tình huống như vậy không cấu thành lý do để áp dụng hợp đồng PPP, vì không hề có hợp đồng theo nghĩa chặt chẽ còn nhà đầu tư tư nhân không được kiểm soát gì về dịch vụ và hoạt động của công ty nhà nước (như ví dụ về tư nhân hóa một phần đơn vị vận hành cảng hàng không Tây Ban Nha AENA năm 2014).

Bảng 1.2 mô tả những đặc điểm liên quan nhất về mua sắm cơ sở hạ tầng như đã bàn ở phần này và giải thích về mức độ phù hợp và không phù hợp với những đặc điểm chính của hợp đồng PPP.

<b>BẢNG 1.2: Đặc điểm của PPP Tài chính Tư nhân và những điểm không có trong các phương thức mua sắm công trình hạ tầng khác</b>							
	Đặc điểm của PPP	DB	DBOM	DBF		DBFOM / Nhượng quyền (có nguồn thu từ người sử dụng)	DBFOM hoặc DBFM / PFI (nhà nước chi trả)
1	Có được đưa vào hợp đồng (giữa bên tư nhân và nhà nước) không	Có	Có	Có		Có	Có
1B	Có tính chất dài hạn không	Không	Có, thông thường	Đôi khi		Có	Có
2	Có gồm DB và OM gộp chung không	Không	Có	Không		Có	Có
3	Có chuyển giao rủi ro đáng kể trong suốt chu trình vòng đời tài sản không	Không	Đôi khi	Không (chỉ rủi ro xây dựng)		Luôn luôn	Luôn luôn
4	Có bao gồm nguồn tài chính của khu vực tư nhân không	Không	Không	Có		Có (theo cơ chế tài trợ dự án)	Có (theo cơ chế tài trợ dự án)
5	Doanh thu có gắn với kết quả thực hiện và/hoặc mức độ sử dụng không	Không	Đôi khi (thường bằng tiền phạt và thiệt hại ước tính)	Không		Có (mức độ sử dụng)	Có (kết quả thực hiện/ chất lượng)

*Ghi chú:* DB= Thiết kế - Xây dựng; DBF= Thiết kế - Xây dựng - Cung cấp Tài chính; DBFM= Thiết kế - Xây dựng - Cung cấp Tài chính – Bảo trì; DBFOM= Thiết kế - Xây dựng - Cung cấp Tài chính - Vận hành – Bảo trì; DBOM= Thiết kế - Xây dựng - Vận hành – Bảo trì; PFI= Sáng kiến Tài chính Tư nhân; PPP= Hợp tác Công-tư.

### **HỢP 1.11: Những ý chính tổng hợp về loại hình và hình thức tham gia của tư nhân trong các dịch vụ và hạ tầng công**

- Tư nhân có thể tham gia cung cấp hạ tầng dưới hình thức đấu thầu hợp đồng nhà nước (trong đó chính quyền vẫn là chủ sở hữu cuối cùng của công trình hạ tầng và/hoặc dịch vụ đó, được kiểm soát tài sản và/hoặc dịch vụ ở các mức độ khác nhau qua sự tham gia nhiều hơn hoặc ít hơn của tư nhân trong vòng đời tài sản) hoặc trên cơ sở tự do hóa và tuân thủ các điều kiện quản lý nhà nước (thị trường được tự do hóa và/hoặc tài sản hoặc dịch vụ như viễn thông hoặc năng lượng được tư nhân hóa ở nhiều quốc gia).
- Hợp đồng mua sắm công trình hạ tầng có thể có phạm vi từ hợp đồng xây dựng truyền thống (B, DB và các hình thức tương tự khác) cho đến sự tham gia rộng và lâu dài hơn của khu vực tư nhân (DBOM và DBF), đến phạm vi rộng nhất trong đó khu vực tư nhân cung cấp và quản lý công trình hạ tầng (và có thể cả các dịch vụ liên quan) qua một hợp đồng mua sắm công (DBFOM và các hình thức tương tự như BOT và vân vân).
- Hợp đồng DBF được coi là mô hình PPP công trình hạ tầng tại một số quốc gia. Tuy nhiên, chỉ có DBOM và DBFOM (và các hình thức tương tự như BOT vân vân) bao hàm nghĩa vụ bảo trì dài hạn được gộp chung với nghĩa vụ xây dựng. Đó cũng thường là những hình thức hợp đồng duy nhất, trong đó thù lao dựa trên kết quả thực hiện liên quan đến tài sản đó.
- Hợp đồng DBFOM (hoặc DBFM) là hình thức tiêu biểu nhất của PPP tài chính tư nhân.
- Các biến thể của DBFOM và DBFM bao gồm liên doanh (các bên nhà nước và tư nhân đồng sở hữu công ty dự án với sự tham gia ở mức lớn của bên nhà nước trong quản lý doanh nghiệp đó) và PPP đồng tài trợ (trong đó chính quyền trực tiếp cung cấp một phần tài chính để đầu tư tài sản bằng ngân sách của họ).
- Liên doanh, trong đó cơ quan mời thầu (hoặc đơn vị chính quyền liên quan) kiểm soát công ty dự án được gọi là PPP có Nhà nước góp vốn cổ phần hoặc "PPP thuộc kiểm soát nhà nước". Tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng hình thức đó chỉ có thể được coi là PPP khi tư nhân tham gia đầu tư lớn vào liên doanh.
- Các cấu trúc "Hợp tác Công-Công" hoặc công ty của nhà nước một trăm phần trăm không được coi là PPP đúng nghĩa.
- Đơn vị sản xuất điện độc lập (IPP) hoạt động qua một Thỏa thuận Mua Điện (PPA) là một trường hợp PPP, có phạm vi tương tự DBFOM.
- Khái niệm PPP cũng áp dụng cho việc quản lý công trình hạ tầng hiện có và vận hành các dịch vụ công, trong đó có hợp đồng dài hạn có yếu tố chuyển giao rủi ro và thù lao cho đối tác tư nhân dựa trên kết quả thực hiện liên quan đến dịch vụ hoặc tài sản đó (sự sẵn sàng của dịch vụ và/hoặc khối lượng sử dụng). Phương thức này đôi khi được dùng để "thu tiền từ nhượng quyền kinh tế đối với tài sản hiện có" hoặc "tái cấp vốn cho đầu tư công trước đây được thực hiện qua mua sắm xây dựng truyền thống, theo trình tự hợp đồng DB (và sau đó là FOM) (hầu hết đều là PPP có thể tự đảm bảo khả thi bằng nguồn thu từ người sử dụng).
- PPP không nên bị nhầm với tư nhân hóa hoặc thuật ngữ PPP cũng không phù hợp trong bối cảnh đơn vị vận hành kinh tế hoạt động trên thị trường được tự do hóa và có sự điều tiết của nhà nước (ví dụ, các công ty phân phối điện hoạt động trên thị trường năng lượng đã được tự do hóa và được mở cửa cạnh tranh) khi không có mua sắm cụ thể để xây dựng và/hoặc quản lý tài sản trong một giai



đoạn nhất định qua một hợp đồng của nhà nước với đơn vị vận hành tư nhân đó.

### 3. Các loại hình PPP và vấn đề về thuật ngữ

Phần này cung cấp thông tin về các nội dung sau:

- Các biến thể hoặc loại hình PPP; và
- Các vấn đề về cách gọi - lý giải các tên gọi khác nhau được dùng trong các hợp đồng có thể được coi là PPP.

#### 3.1. Các loại hình và biến thể của PPP

Các phần trên đã giới thiệu về những biến thể chính và loại hình PPP. Cách phân loại liên quan nhất, chia thành PPP được chính quyền chi trả và được người sử dụng chi trả, đã lý giải được khá nhiều. Yếu tố này, cùng các biến thể và loại hình PPP khác sẽ cân nhắc thêm những yếu tố khác (quyền sở hữu, phạm vi, và vận vận) như được trình bày dưới đây theo cách có tổ chức, nhằm trình bày các loại hình PPP theo các yếu tố cụ thể.

- Nguồn doanh thu của đối tác tư nhân: PPP có nguồn thu từ người sử dụng (chủ yếu dựa trên phí thu của người sử dụng) phân biệt với PPP được chính quyền chi trả (chủ yếu dựa trên chi trả của chính quyền cho dịch vụ);
- Quyền sở hữu công ty PPP hoặc doanh nghiệp dự án PPP (SPV): Ở đây có PPP truyền thống (100% sở hữu tư nhân), PPP có phần vốn góp của nhà nước (nhà nước sở hữu 100% hoặc liên doanh, hoặc phương thức *empresa mixta* trong đó bên nhà nước kiểm soát công ty PPP), và các hình thức liên doanh khác hoặc *empresas mixtas*<sup>26</sup>;
- Phạm vi của hợp đồng và/hoặc đối tượng của hợp đồng: PPP hạ tầng hoặc PPP bao hàm đầu tư vốn lớn, trong đó mục tiêu chính là phát triển và quản lý công trình hạ tầng trong một thời gian dài; PPP tổng hợp, trong đó ngoài công trình hạ tầng thì đơn vị tư nhân còn được giao quyền và nghĩa vụ vận hành dịch vụ; và PPP O&M hoặc PPP dịch vụ trong đó đối tác tư nhân không đầu tư vốn hay phát triển hạ tầng mới; và
- Sự liên quan của nguồn tài chính khu vực tư nhân: PPP đồng tài trợ (các phương thức PPP trong đó có một phần đáng kể tài chính công, thường dưới hình thức cấp phát) so với PPP truyền thống.

PPP cũng có thể được phân biệt dựa trên tình trạng sử dụng mặt bằng trước đó. Trên góc độ đầu tư công trình công nghiệp, sau đây là những định nghĩa phổ biến<sup>27</sup>.

- **Dự án đầu tư công trình mới (greenfield):** Là đầu tư dự án liên quan đến hợp đồng DBFOM mới được trao hoặc đang trong giai đoạn xây dựng.
- **Dự án đầu tư công trình đã có (brownfield):** Là đầu tư dự án vào những tài sản hạ tầng đã tồn tại trước thời điểm đấu thầu hoặc từng là công trình mới

<sup>26</sup> PPP có sự tham gia vốn cổ phần của bên nhà nước theo pháp luật có thể được phân loại là *empresa mixta*, tùy thuộc vào quốc gia. Thông thường, một liên doanh hoặc phương thức *empresa mixta* có hàm ý là bên nhà nước tham gia góp vốn cổ phần ở mức lớn và tham gia nhiều vào công tác quản lý, trong khi nếu nhà nước chỉ có sự tham gia vốn ở mức lớn nhưng không có ảnh hưởng chiến lược đến công ty PPP, thì phương thức này không được coi là liên doanh, theo tài liệu Hướng dẫn này.

<sup>27</sup> Có các cách sử dụng thay thế cho các thuật ngữ Dự án đầu tư công trình mới và Dự án đầu tư công trình đã có. Tham khảo phần Chú giải thuật ngữ.

- trước đó, nhưng đang được vận hành vào thời điểm thực hiện đầu tư; và
- **Dự án đầu tư giai đoạn tiếp theo (yellowfield):** Là PPP trong đó đầu tư liên quan đến cải tạo, chỉnh trang lớn, hoặc mở rộng đáng kể công trình hạ tầng hiện có.

### 3.2. Cách gọi tên – Những tên gọi khác được dùng cho khái niệm PPP

Một loại hình PPP duy nhất có thể được gán các tên gọi khác nhau trong các lĩnh vực hoặc quốc gia khác nhau, cho dù phạm vi hợp đồng và các đặc điểm đều như nhau. Sự khác biệt này là do khác biệt trong truyền thống pháp lý và văn bản pháp luật, nhưng cũng có thể liên quan đến sự khác biệt trong ngôn ngữ chuẩn hoặc phổ biến.

Bảng 1.3 dưới đây trình bày danh mục đầy đủ các tên gọi khác nhau được dùng để nói về PPP tài chính tư nhân (nhắc lại một lần nữa, đây là trọng tâm của tài liệu Hướng dẫn PPP này). Hầu hết tên gọi có thể được dùng ở một quốc gia cụ thể để chỉ một trong hai loại hình PPP chính (người sử dụng chi trả hoặc chính quyền chi trả), nhưng một số tên gọi được dùng để chỉ đích danh một loại hình trong đó.

Bất kỳ hợp đồng nào được triển khai theo những tên gọi đó đều có thể được coi là PPP tài chính tư nhân, với điều kiện có các đặc điểm về PPP như mô tả ở trên.

Ngoài ra, Bảng 1.4 còn đưa ra tên được dùng cho PPP không sử dụng nhiều vốn (nghĩa là hợp đồng có thể được coi là PPP nhưng chuyên về quản lý công trình hạ tầng và/hoặc dịch vụ công hiện có, hiểu theo nghĩa rộng về PPP).

<b>BẢNG 1.3: Tên gọi hợp đồng PPP liên quan chủ yếu đến phát triển công trình hạ tầng mới hoặc nâng cấp công trình hạ tầng bằng nguồn tài chính tư nhân<sup>28</sup></b>	
DBFOM (Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính, Vận hành và Bảo trì), DBFM (Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính và Bảo trì) / DCMF (Thiết kế, Xây dựng, Bảo trì và Cung cấp Tài chính) và DBFO (Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính và Vận hành)	<p>Một số quốc gia gọi loại hợp đồng này bằng cách mô tả các công việc chức năng được chuyển giao cho bên tư nhân theo hợp đồng, hoặc bằng từ viết tắt cho phần mô tả đó. Ví dụ, hợp đồng có thể được mô tả là loại hợp đồng Thiết kế, Xây dựng, Cung cấp Tài chính, Vận hành và Bảo trì, hoặc hợp đồng DBFOM.</p> <p>Theo mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này, mọi tên gọi được liệt kê ở đây là từ đồng nghĩa cho hình thức PPP tài chính tư nhân.</p> <p>Đôi khi (ví dụ, khi thuật ngữ DBFO được sử dụng), chức năng "bảo trì" được ngầm định trong chức năng vận hành. Tương tự, đối với những hợp đồng không có phần vận hành theo nghĩa chặt chẽ của từ này (kết nối với người sử dụng, đặc biệt khi thu phí), thì chữ O "vận hành" đôi khi bị bỏ ra.</p> <p>Những khái niệm trên đều có thể áp dụng cho PPP được chính quyền chi trả và PPP được người sử dụng chi trả.</p>

<sup>28</sup> Phần nào dựa trên bảng tương tự của tài liệu Hướng dẫn Tham chiếu về Hợp tác Công-tư V 2.0 (Ngân hàng Thế giới 2014)



	<p>Điều cần lưu ý là DBOM là loại hình PPP hạ tầng nhưng không có sự tham gia của tài chính tư nhân, vì vậy không phải là PPP tài chính tư nhân.</p>
<p>BOT (Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao), BOOT (Xây dựng - Sở hữu - Vận hành - Chuyển giao), BTO (Xây dựng theo Đơn đặt hàng), ROT (Cải tạo - Vận hành - Chuyển giao) và các thuật ngữ tương tự</p>	<p>Loại định nghĩa này thể hiện khái niệm quyền sở hữu và kiểm soát tài sản theo pháp luật.</p> <p>Tại một số quốc gia, quyền sở hữu theo pháp luật của đối tác tư nhân theo nghĩa đầy đủ là không thể (ví dụ, tại một số quốc gia theo dân luật), ngoại trừ trong những dự án rất đặc thù: nhìn chung đối tác tư nhân chỉ được coi là chủ sở hữu "theo nghĩa kinh tế", nhưng tài sản vẫn thuộc sở hữu theo pháp luật của chính quyền (đây là khái niệm lĩnh vực của nhà nước được dùng ở hầu hết các quốc gia theo dân luật). Vì vậy, cách sử dụng những từ viết tắt này không hữu ích ở những địa bàn đó. Trong bất kỳ trường hợp nào, quyền sở hữu thường mang nhiều khía cạnh (pháp luật, kinh tế, thuế khóa) và những từ viết tắt này có thể gây lúng túng không cần thiết về hình thức sở hữu được đề cập.</p> <p>BOT và BOOT có thể được coi là thừa. BTO nói về hợp đồng trong đó quyền sở hữu theo pháp luật về tài sản chỉ thuộc về bên tư nhân của hợp đồng trong giai đoạn xây dựng. ROT đơn thuần thay thế yếu tố "xây dựng" bằng "cải tạo", và được dùng trong một số hợp đồng tại một số quốc gia, trong đó đầu tư vốn liên quan đến cải tạo hoặc nâng cấp tài sản hạ tầng.</p> <p>Những khái niệm trên đều có thể áp dụng cho PPP được chính quyền chi trả và PPP có nguồn thu từ người sử dụng.</p> <p>Tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng mọi tên gọi ở đây đều là từ đồng nghĩa cho nhóm thuật ngữ về DBFOM.</p>
<p>PFI (Sáng kiến Tài chính Tư nhân)</p>	<p>Một tên gọi khác được áp dụng ở Anh, chủ yếu nói về hình thức DBFOM của PPP thuộc loại được chính quyền chi trả.</p>
<p>Nhượng quyền (công trình nhà nước)</p>	<p>Nhượng quyền là thuật ngữ pháp lý truyền thống ở các quốc gia theo dân luật. Nhượng quyền cơ bản là tên gọi theo pháp luật hoặc thể chế trong một quốc gia theo luật hành chính cho phép chính quyền chuyển giao quyền kinh tế về sử dụng tài sản nhà nước cho đối tác tư nhân.</p> <p>Ban đầu, thuật ngữ này chỉ được dùng cho các hợp đồng loại DBFOM trên cơ sở nguồn thu từ phía người sử dụng, nhưng cũng được dùng ở một số quốc gia cho hợp đồng vận hành và bảo trì (O&amp;M) dài hạn, trong đó bao hàm chuyển giao quyền kinh tế được thu phí của người sử dụng, kèm theo trách nhiệm rõ ràng về bảo trì công trình hạ tầng trong thời hạn dài theo cách tổng hợp (nghĩa là chuyển giao rủi ro chi phí trọn vòng đời).</p> <p>Trong nhiều trường hợp, thuật ngữ này được cụ thể hóa thêm bằng cách bổ sung tham chiếu đến công trình nhà nước nhằm phân biệt với hợp đồng chuyển nhượng, trong đó mục tiêu duy nhất là chuyển giao việc vận hành dịch vụ công.</p> <p>Một số quốc gia theo dân luật cũng dùng thuật ngữ này để nói về các hợp đồng DBFOM chi trả theo kết quả thực hiện hoặc cho dịch vụ công cung cấp (ví dụ tại Chi lê và Tây Ban Nha), trong khi các quốc</p>

	gia theo dân luật khác chỉ dùng thuật ngữ này cho các hợp đồng có nguồn thu từ người sử dụng.
Cho thuê công trình nhà nước (qua cấp đất công) còn được gọi là <i>arrendamiento</i> trong tiếng Tây Ban Nha.	<p>Thuật ngữ này được dùng tại các quốc gia theo dân luật để nói về phương thức mua sắm công trình nhà/cơ sở vật chất là nhà.</p> <p><i>Arrendamiento</i> có thể được dùng thay thế hợp pháp cho các hợp đồng DBFOM được chính quyền chi trả nếu đất được dùng để xây dựng công trình nhà không phải là đất công, mà là bất động sản có thể được chính quyền thanh lý.</p> <p>Hợp đồng như vậy được coi là hợp đồng tư nhân theo quyền tài phán dân sự chứ không theo luật hành chính (mặc dù quy trình thầu vẫn phải tuân thủ luật công).</p>
PPP (APP tại Mỹ Latinh) - là thuật ngữ được định nghĩa theo luật chứ không phải là khái niệm	<p>Như đã nêu trên, nhiều quốc gia theo dân luật đã quy định các hợp đồng DBFOM được chính quyền chi trả là PPP, và trong một số trường hợp còn ban hành luật cụ thể để quy định về hình thức này.</p> <p>Trong bối cảnh đó, thuật ngữ pháp lý này thường được dùng cho bất kỳ hợp đồng PPP nào, trong đó phần lớn số thu lấy từ ngân sách hoặc chi trả cho dịch vụ công. Đây cũng là trường hợp trong chuẩn mực kế toán quốc gia EU (ESA 2010). Tuy nhiên, một số quốc gia (như Brazil) coi bất kỳ hợp đồng DBFOM nào có chi trả của nhà nước ở bất kỳ mức nào hoặc số tiền nào là PPP.</p>
Liên doanh hoặc " <i>empresas mixtas</i> "	<p>Liên doanh (JV) là cơ cấu trong đó bên ký kết hợp đồng là một công ty thuộc sở hữu của cổ đông nhà nước và tư nhân. Liên doanh thường được gọi là "<i>empresa mixta</i>" tại các quốc gia nói tiếng Tây Ban Nha (thường là thuật ngữ được xác định theo pháp luật và là phương thức mua sắm).</p> <p>Nhà đầu tư phía nhà nước có thể là một DNNN hiện có mong muốn tham gia với đơn vị vận hành kinh tế khu vực tư nhân để cùng nhau phát triển và vận hành dự án mới hoặc hiện có.</p> <p>Trong các trường hợp khác, không có công ty nhà nước tồn tại sẵn trong khi chính quyền muốn xúc tiến PPP theo cách họ nắm giữ một tỷ lệ quyền kinh tế và quyền biểu quyết nhất định (hoặc thậm chí quyền kiểm soát doanh nghiệp đó, cơ chế như vậy được gọi là PPP có phần vốn góp của nhà nước - tham khảo bên dưới).</p> <p>Trong những cấu trúc đó, cổ đông phía tư nhân được lựa chọn qua một quy trình cạnh tranh, các bên nhà nước và tư nhân cùng nhau lập ra doanh nghiệp dự án (hay còn gọi là doanh nghiệp dự án PPP (SPV)). Những cấu trúc pháp lý như vậy có thể áp dụng cho các hợp đồng DBFOM và hợp đồng O&amp;M/dịch vụ.</p> <p>Công ty vốn cổ phần hỗn hợp hiếm khi được thấy ở các phương thức PPP được chính quyền chi trả.</p>
Hợp đồng dịch vụ công kèm thỏa thuận hỗ trợ dự án	<p>Đây là thuật ngữ do EBRD đưa ra để nói về một cấu trúc cụ thể của một Ngân hàng Phát triển Đa phương (MDB) cho một số hình thức PPP ở Đông Âu (hầu hết là các dự án cấp nước). Hợp đồng dịch vụ công này đóng vai trò là hợp đồng PPP giữa đơn vị vận hành / đối tác tư nhân và cơ quan mời thầu. Thỏa thuận hỗ trợ dự án là hợp đồng ký giữa cơ quan mời thầu và EBRD, nhằm đưa ra cam kết trực tiếp</p>

	"bảo đảm chi trả cho thiếu hụt doanh thu tài chính phát sinh <sup>29</sup> ". Nội dung này cũng được cấu trúc rõ trong thỏa thuận hỗ trợ dự án dưới hình thức chi trả cho dịch vụ, hoặc theo một cách nào đó gắn với điều kiện về kết quả thực hiện.
PPP có Nhà nước góp vốn cổ phần	Thuật ngữ này nói về PPP trong đó chính quyền kiểm soát công ty PPP và thường sở hữu cổ phần chi phối.  Tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng hình thức PPP có phần vốn góp của nhà nước có thể được coi là PPP Tài chính Tư nhân đúng nghĩa khi khu vực tư nhân tham gia chủ yếu dưới hình thức nhà đầu tư góp vốn cổ phần (chiếm một tỷ lệ lớn cổ phần) qua đó đảm nhận rủi ro của dự án và gắn khoản nợ huy động với rủi ro về kết quả thực hiện.  Các hợp đồng dịch vụ hoặc hợp đồng quản lý công trình hạ tầng hiện có cũng có thể là PPP có phần vốn góp của nhà nước, bên cạnh hình thức hợp đồng DBFOM.

**BẢNG 1.4: Tên gọi dùng cho các hợp đồng PPP chỉ hoặc chủ yếu liên quan đến quản lý công trình hạ tầng hiện có hoặc chỉ liên quan đến vận hành dịch vụ công**

Nhượng quyền (dịch vụ)	Thuật ngữ nhượng quyền cũng có thể là loại hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) không có đầu tư lớn ban đầu. Thuật ngữ này chỉ được dùng làm thuật ngữ pháp lý cho các hợp đồng, trong đó toàn bộ hoặc hầu hết doanh thu đều đến từ người sử dụng, và hầu như chỉ tham chiếu đến hoạt động kinh doanh liên quan đến dịch vụ công và tiện ích công.  Nhượng quyền cũng có thể được dùng cho PPP trong trường hợp ký hợp đồng thuê vận hành một tài sản hiện có được thu phí người sử dụng (thường là nhượng quyền một tuyến đường hoặc sân bay hiện có) với kỳ vọng nhận được khoản phí ban đầu từ phía đối tác tư nhân (tình huống này đôi khi gọi là "Nhà nước thu tiền từ nhượng quyền kinh tế đối với tài sản hiện có")
Cho thuê tài sản	Tương tự như nhượng quyền, cho thuê tài sản là thể chế pháp lý cho phép chính quyền trao quyền kinh tế về công trình hạ tầng hoặc quyền sở hữu kinh tế của tài sản.  Cho thuê tài sản thường gặp hơn với các loại hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) dựa trên công trình hạ tầng hiện có (nghĩa là không có nhu cầu đầu tư đáng kể) và thường được áp dụng hình thức PPP có nguồn thu từ người sử dụng (bao gồm cả các hình thức Nhà nước thu tiền từ nhượng quyền kinh tế đối với tài sản hiện có). Tại một số quốc gia, thuật ngữ "cho thuê tài sản" có thể được dành cho những hợp đồng dự án, trong đó chính quyền vẫn chịu trách nhiệm chi đầu tư, còn đối tác tư nhân chỉ chịu trách nhiệm vận hành và bảo trì thông thường.
<i>Affermage</i>	<i>Affermage</i> là thuật ngữ tiếng Pháp để nói về việc ký hợp đồng trao quyền vận hành kinh tế công trình hạ tầng hiện có, trong đó đơn vị vận hành được giữ lại chi phí vận hành trên số thu và hoàn trả phần còn lại cho cơ quan mời thầu. Thuật ngữ này không bao giờ được gắn với các hợp đồng được chính quyền chi trả.

<sup>29</sup> Tham khảo trang 8 "Đẩy nhanh cung cấp hạ tầng. Bằng chứng mới từ các tổ chức tài chính quốc tế" (Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2014).

<p>Nhượng quyền kinh doanh (Franchise)</p>	<p>Nhượng quyền kinh doanh tương tự như <i>affermage</i>, cho thuê tài sản hoặc nhượng quyền dịch vụ, nhưng chủ yếu được dùng trong bối cảnh giao thông vận tải. Nhượng quyền kinh doanh hiếm khi bao hàm yêu cầu đầu tư công trình hạ tầng, và công trình hạ tầng đó thường do chính quyền trực tiếp quản lý hoặc quản lý qua một thỏa thuận riêng.</p> <p>Nhượng quyền kinh doanh có thể bao hàm quyền vận hành một hành lang đường sắt, hoặc có thể chỉ bao hàm các phần dịch vụ được xác định trước trên cơ sở có sự quản lý của nhà nước.</p>
<p>Vận hành và bảo trì (O&amp;M)</p>	<p>Hợp đồng vận hành và bảo trì (O&amp;M) (nghĩa là hợp đồng trong đó phạm vi hoặc công việc chức năng bao gồm vận hành và bảo trì, nhưng không có đầu tư) chỉ nên được coi là PPP nếu đó là hợp đồng có thời hạn dài và có yếu tố chuyển giao quản lý chi phí trọn vòng đời ở mức độ nào đó. Đó là yêu cầu bên cạnh yếu tố chuyển giao những rủi ro liên quan đến chi phí và định hướng rõ ràng về gắn theo kết quả thực hiện.</p> <p>Nhìn chung, có thể nói là chỉ có một vài hợp đồng vận hành và bảo trì (O&amp;M) 'đáng' được coi là PPP.</p>
<p>Hợp đồng dịch vụ</p>	<p>Hợp đồng dịch vụ là thuật ngữ pháp lý tại các quốc gia theo dân luật, thường nói về (và ở một số quốc gia chỉ nói về) chuyển giao việc vận hành một dịch vụ công cụ thể theo nghĩa pháp lý chặt chẽ (ví dụ, dịch vụ liên quan đến cấp nước hoặc vận tải hành khách, chứ không phải là vận hành hoặc bảo trì một tuyến đường). Tại các quốc gia theo luật án lệ, thuật ngữ "hợp đồng dịch vụ" không có nghĩa pháp lý cụ thể và được dùng cho nhiều hình thức hợp đồng đặt hàng, thường là các hợp đồng có thời hạn tương đối ngắn. Chỉ có một vài loại hợp đồng dịch vụ được coi là PPP.</p>
<p>Hợp đồng quản lý</p>	<p>Hợp đồng quản lý là tên gọi thay thế cho nhiều loại hợp đồng vận hành và bảo trì (O&amp;M), trong đó chức năng/ đối tượng cốt lõi hoặc duy nhất được chuyển giao cho khu vực tư nhân là chức năng bảo trì dài hạn một thiết bị hoặc tài sản hạ tầng. Trong các trường hợp khác, hợp đồng này có thể "chỉ là hợp đồng dịch vụ" không có hàm ý quản lý công trình hạ tầng (với chi phí trọn vòng đời), đặc biệt trong lĩnh vực nước.</p> <p>Cũng giống như hợp đồng vận hành và bảo trì (O&amp;M) và hợp đồng dịch vụ, hợp đồng quản lý chỉ được coi là PPP nếu đó là hợp đồng có kỳ hạn dài, và có rủi ro, cũng như định hướng gắn với kết quả thực hiện.</p>

### **HỘP 1.12: Tổng hợp một số ý về loại hình và cách gọi tên PPP**

- Các thuật ngữ được dùng để nói về các loại hợp đồng PPP tài chính tư nhân, trong đó khu vực tư nhân xây dựng và quản lý (vận hành và bảo trì công trình hạ tầng) có sự khác biệt, nhất là tùy vào trường hợp có đề cập đến quyền sở hữu hay không. Hợp đồng DBFOM và các biến thể của nó (DBFO, DBFM) không có thuật ngữ "quyền sở hữu" trong định nghĩa về hợp đồng đó. Tuy nhiên, nhóm các thuật ngữ xoay quanh các từ "Sở hữu" và "Chuyển giao" (BOT, BOOT, vân vân) xác định cụ thể tài sản đó có được coi là thuộc sở hữu của đối tác tư nhân (hay không). Cách phân biệt này không được coi là trọng tâm trong những đặc điểm chính của công cụ PPP dùng trong PPP tài chính tư nhân, với điều kiện tài sản đó được coi là tài sản công (thuộc sở hữu của khu vực công) hoặc hợp đồng dự kiến chuyển giao tài sản đó sau khi kết thúc hợp đồng.
- Có một nhóm thuật ngữ về các hợp đồng PPP dựa nhiều hơn vào trao quyền pháp lý để sử dụng và vận hành tài sản (ví dụ, cho thuê tài sản, *affermage*, nhượng quyền, vân vân). Một vài thuật ngữ trong đó có thể được dùng cho các hợp đồng PPP trong đó có đầu tư công trình hạ tầng bằng nguồn tài chính tư nhân, hoặc PPP dịch vụ (nhuộm quyền). Những thuật ngữ khác chỉ dùng cho công trình hạ tầng hiện có hoặc hợp đồng quản lý dài hạn, (tại hầu hết các quốc gia) thường chỉ áp dụng cho PPP có nguồn thu từ người sử dụng (cho thuê tài sản, *affermage*, vân vân).
- Những hợp đồng chỉ liên quan đến vận hành và/hoặc bảo trì công trình hạ tầng hiện có cũng có thể được đặt tên theo phạm vi (hợp đồng O&M, quản lý, dịch vụ). Những hợp đồng này chỉ được coi là PPP nếu có chuyển giao rủi ro qua ràng buộc hợp đồng gắn liền thù lao với kết quả thực hiện hoặc phải chịu rủi ro về cầu.
- Một số biến thể của PPP bao gồm vai trò của bên nhà nước với vai trò bên cung cấp tài chính tiềm năng (bằng cấp phát hoặc cung cấp tài chính không quay vòng), hoặc với tư cách đối tác góp vốn cổ phần (liên doanh hoặc *empresas mixtas*), trong đó bên nhà nước kiểm soát SPV hoặc là đối tác chủ động quản lý công ty (khác với PPP khi chỉ tham gia góp vốn cổ phần với tư cách cổ đông thiểu số).
- Cách phân loại chính về PPP liên quan đến nguồn tiền chiếm toàn bộ hay đa số doanh thu của SPV: PPP có nguồn thu từ người sử dụng hoặc được chính quyền chi trả (trong đó một số quốc gia và tổ chức đồng nhất loại thứ nhất với nhượng quyền và loại thứ hai với Sáng kiến Tài chính Tư nhân (PFI)).



## 4. PPP được áp dụng ở đâu - các lĩnh vực hạ tầng

Phần này giải thích thêm về khái niệm công trình hạ tầng và tài sản công, đồng thời đưa ra ví dụ về các loại công trình hạ tầng thường được phát triển theo các phương thức PPP.

### **Tài sản công và Công trình hạ tầng**

Tài liệu Hướng dẫn PPP này nói về mua sắm các loại tài sản công hữu hình thông qua quy trình PPP. Tài sản công là tài sản cố định (nghĩa là tài sản được đầu tư để sử dụng lâu dài) dành cho công chúng sử dụng hoặc gắn với cung cấp một dịch vụ công.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này cũng đề cập đến công trình hạ tầng công thay cho từ tài sản công, trong đó hạ tầng được hiểu theo nghĩa rộng là loại tài sản công thường được mua sắm theo PPP.

Từ điển tiếng Anh Oxford định nghĩa công trình hạ tầng là "cấu trúc và công trình vật thể và tổ chức cơ bản (ví dụ công trình nhà, công trình đường, và công trình cấp điện) cần dùng cho hoạt động của xã hội hoặc doanh nghiệp".

Đó có thể là các hệ thống trọn vẹn, cũng có thể là các phần trong đó, như các công trình kiến trúc, nhà xưởng, cơ sở vật chất hoặc thiết bị nhìn chung cần dùng để cung cấp dịch vụ công hoặc dành cho công chúng sử dụng. Sau đây là một số ví dụ:

- Công trình cơ sở vật chất là nhà để cung cấp các dịch vụ tư pháp, y tế, giáo dục, an ninh công cộng và văn hóa (ví dụ nhà hát và trung tâm hội nghị);
- Công trình, cơ sở vật chất hoặc hệ thống giao thông dùng cho mục đích giao thông của công chúng. Đó là các công trình như cầu, đường, hầm, cơ sở vật chất phức hợp như cảng hàng không; hệ thống như tuyến đường sắt nhẹ, hoặc nhóm các tuyến (bao gồm cấu trúc đường sắt, các thiết bị cơ điện, cơ sở vật chất bến bãi, các hệ thống truyền thông tin và tín hiệu); và phương tiện vận tải hành khách/công cộng;
- Các công trình, cơ sở vật chất và hệ thống gắn với dịch vụ công được các đơn vị vận hành kinh tế sử dụng, bao gồm vận tải chạy điện hoặc khí, vận tải thủy, vận tải hành khách (đường ray và các hệ thống liên quan) và truyền dữ liệu (lĩnh vực viễn thông);
- Nhà máy hoặc thiết bị xử lý nước thải, và sản xuất hàng hóa công cộng như điện, khí và nước;
- Các tòa nhà dùng làm nhà ở xã hội, nghĩa là dự kiến dùng cho các hộ thu nhập thấp thuê ở;
- Cơ sở vật chất nhà hoặc lưu trú cho công chức (ví dụ, chỗ ở công sở); và
- Các hệ thống và thiết bị dùng để kiểm tra hoặc điều tra vì lợi ích công, chẳng hạn an ninh công cộng, các dịch vụ pháp y, hoặc thiết bị của lực lượng quốc phòng.

Hộp 1.13 chỉ ra những đặc điểm riêng biệt của tài sản công có ảnh hưởng đến khái niệm PPP trên phương diện là phương thức mua sắm công trình hạ tầng.

### **HỘP 1.13: Những đặc điểm của tài sản công có thể phù hợp với PPP**

Công trình hạ tầng công có những đặc điểm riêng biệt ảnh hưởng đến khái niệm PPP trên phương diện là phương thức mua sắm công trình hạ tầng.

- Công trình hạ tầng được gọi là công trình công cộng, nghĩa là công trình dành cho công chúng sử dụng hoặc liên quan đến cung cấp một dịch vụ công.
- Công trình hạ tầng thường được mua sắm hình thành (đấu thầu) theo các quy tắc mua sắm của nhà nước, tuân thủ những nguyên tắc về công bằng, không phân biệt, đảm bảo hiệu suất và minh bạch.
- Công trình hạ tầng là tài sản cố định, có vòng đời lâu dài và có tiềm năng tạo ra dòng tiền trong dài hạn, hoặc dành cho công chúng sử dụng hoặc để cung cấp dịch vụ công trong dài hạn.
- Chính quyền thường là chủ sở hữu cuối cùng theo pháp luật về tài sản đó hoặc là chủ sở hữu của đất đai /địa điểm là vị trí của tài sản đó.
- Công trình hạ tầng có thể là một hệ thống trọn vẹn hoặc bao gồm các phần liên quan của một hệ thống trọn vẹn vận hành như một đơn vị duy nhất.

### **Các loại công trình hạ tầng: Hạ tầng kinh tế hay hạ tầng xã hội**

Có hai loại công trình hạ tầng công chính, gồm: hạ tầng kinh tế và xã hội.

Hạ tầng kinh tế là công trình hạ tầng nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh, chẳng hạn giao thông và vận tải (hành khách và hàng hóa), cũng như các mạng lưới, hệ thống và nhà máy tiện ích công như cấp nước, năng lượng, thu gom xử lý rác thải<sup>30</sup>. Thường thì các hoạt động sử dụng công trình hạ tầng đó được tính giá cho người sử dụng hoặc dịch vụ liên quan được thu phí từ phía người sử dụng hoặc đơn vị vận hành kinh tế đang sử dụng công trình hạ tầng đó để cung cấp dịch vụ cho người sử dụng / người dùng cuối.

Hạ tầng truyền thông đã được phi điều tiết ở nhiều quốc gia và các đơn vị vận hành tư nhân đang là chủ sở hữu cuối cùng theo pháp luật đối với những công trình hạ tầng đó. Các đơn vị này sử dụng hạ tầng để cung cấp các dịch vụ truyền thông trên thị trường mở và cạnh tranh. Tuy nhiên, các hệ thống viễn thông có thể được coi là hạ tầng công ở các nước nếu như các dịch vụ tiện ích công đó thuộc sở hữu của nhà nước và hoạt động đó chỉ do nhà nước thực hiện, hoặc khi nhà nước quyết định mở rộng mạng lưới viễn thông tại các địa bàn cụ thể (ví dụ, vùng nông thôn) thông qua đầu tư của chính phủ<sup>31</sup>.

Hạ tầng xã hội là công trình hạ tầng (chủ yếu là cơ sở vật chất dưới hình thức là công trình nhà) dùng làm nơi cung cấp các dịch vụ xã hội, ví dụ bệnh viện, trường học, trường đại học, nhà giam, nhà ở xã hội, tòa án, vân vân. Tham khảo Hộp 1.14

<sup>30</sup> Một số tác giả và tổ chức sử dụng thuật ngữ hạ tầng môi trường để nói về các mạng lưới, hệ thống và nhà máy cấp nước, nước thải và năng lượng tái tạo. Đồng thời, khi các thị trường hạ tầng được mở ra cho phép cạnh tranh (ví dụ, trong lĩnh vực viễn thông), đôi khi người ta còn dùng thuật ngữ "hạ tầng thương mại", cũng được coi là một tiểu loại trong nhóm loại hạ tầng kinh tế (WEF 2010).

<sup>31</sup> Trong một số trường hợp, phần lớn công trình hạ tầng có thể nằm trong tay tư nhân. Tuy nhiên, chính phủ có thể giữ lại quyền sở hữu hoặc kiểm soát một số phần của dịch vụ tiện ích công đó (công viễn thông quốc tế, hoặc mạng lưới truyền tải điện).



về phân biệt giữa hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế.

Nếu mục tiêu của cơ sở vật chất là để dùng làm nơi thực hiện các chức năng quản lý nhà nước hoặc thậm chí cung cấp nhà ở cho cán bộ công chức và gia đình của họ (nghĩa là không dùng công trình nhà đó để cung cấp dịch vụ công), công trình hạ tầng đó thường gọi là hạ tầng chỗ ở.

Loại công trình hạ tầng này và các tài sản khác được dùng trong các hoạt động của chính quyền không nhất thiết nhằm cung cấp dịch vụ công trực tiếp cho công chúng (ví dụ, quốc phòng) đôi khi còn được gọi là hạ tầng chính quyền.

### **HỘP 1.14: So sánh hạ tầng xã hội và hạ tầng kinh tế**

Công trình hạ tầng bất kỳ là nền tảng để công chúng sử dụng và cung cấp dịch vụ công. Những hạ tầng đó có thể là:

- Cơ sở vật chất làm nơi làm việc của cán bộ công chức hoặc làm nơi cung cấp dịch vụ xã hội (ví dụ, bệnh viện, trường học, nhà giam, hoặc tòa án).
- Nền tảng để cung cấp dịch vụ giao thông vận tải hoặc tiện ích công (ví dụ, điện hoặc nước), hoặc được cung cấp cho người sử dụng và toàn thể công chúng.

Loại thứ nhất thường được gọi là công trình hạ tầng xã hội, còn loại thứ hai thường được gọi là công trình hạ tầng kinh tế.

Công trình hạ tầng xã hội thường không tạo ra các nguồn thu từ người sử dụng. Nếu có thì chỉ ở mức cận biên hoặc phụ thêm (nghĩa là nguồn thu phụ, trong khi công trình hạ tầng kinh tế có thể tạo ra nguồn thu từ phía người sử dụng hoặc không). Lý do là vì (i) công trình hạ tầng đó có thể được cung cấp miễn phí cho người sử dụng; (ii) phí có thể được thu cho việc sử dụng và do đơn vị đầu tư phát triển hạ tầng đó thu và giữ lại; hoặc (iii) có thể thu phí cho việc sử dụng, nhưng được đơn vị tư nhân hoặc nhà nước khác thu và giữ lại.

### **Các loại tài sản theo lĩnh vực**

Tài sản hạ tầng công có thể được phân loại theo nhiều lĩnh vực. Bảng 1.5 trình bày một danh sách dài các lĩnh vực và loại tài sản hạ tầng thường gặp trong các ví dụ về dự án theo hình thức PPP với nguồn tài chính tư nhân.

Tuy nhiên, có hai điều cần cân nhắc:

- Các hình thức PPP hoặc bất kỳ hình thức nào khác có sự tham gia của tư nhân trong một số lĩnh vực ở một số quốc gia có thể phải đối mặt với sự chống đối của công chúng và giới chính trị; và
- Một số quốc gia chọn loại bỏ một số lĩnh vực ra khỏi phạm vi của văn bản quy phạm pháp luật và chính sách về PPP (ví dụ điển hình là dịch vụ và công trình hạ tầng y tế). Đó có thể là giải pháp thỏa hiệp phù hợp để có sự đồng thuận chính trị về sử dụng PPP.

Vì vậy, mặc dù PPP có thể phù hợp với hầu hết các lĩnh vực hạ tầng, phương thức này không nhất thiết phù hợp cho tất cả những dự án cụ thể (tham khảo phần 5.5

và chương 3.5).

<b>BẢNG 1.5: Các loại tài sản theo lĩnh vực. Các lĩnh vực trong đó tài sản hạ tầng có thể được mua sắm theo phương thức PPP<sup>32</sup></b>	
<b>Lĩnh vực</b>	<b>Ví dụ</b>
Kinh tế – giao thông > đường bộ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đường bộ/ cao tốc mới</li> <li>• Dự án cầu hoặc hầm cụ thể</li> <li>• Đường dẫn nối (ví dụ, vào cảng)</li> <li>• Nâng cấp và mở rộng đường bộ và mạng lưới</li> </ul>
Kinh tế – giao thông > đường sắt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đường sắt tốc độ cao</li> <li>• Đường sắt truyền thống hạng nặng</li> <li>• Đường dẫn nối nhanh (ví dụ, tới các sân bay)</li> <li>• Cho thuê vận hành toa xe</li> <li>• Các dự án tàu điện ngầm và giao thông đại chúng khác</li> <li>• Các hệ thống thu vé</li> <li>• Các trạm bến metro</li> </ul>
Kinh tế – giao thông > hạ tầng giao thông đô thị khác	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hạ tầng xe buýt nhanh đại chúng</li> <li>• Bãi đỗ</li> <li>• Các đầu mối điểm giao cắt đa phương thức</li> </ul>
Kinh tế – giao thông > cảng và sân bay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sân bay mới hoặc nâng cấp</li> <li>• Cảng mới hoặc nâng cấp</li> </ul>
Kinh tế – nước và chất thải	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nhà máy khử mặn</li> <li>• Nhà máy xử lý nước thải (WWTP)</li> <li>• Nhượng quyền toàn bộ chu trình nước tổng hợp</li> <li>• Hệ thống quản lý chất thải rắn</li> <li>• Nhà máy điện rác - nhà máy đốt rác</li> </ul>
Kinh tế – năng lượng	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nhà máy sản xuất điện độc lập thông qua PPA</li> <li>• Các đường dây truyền tải điện</li> <li>• Đường ống khí</li> <li>• Tiết kiệm năng lượng (ví dụ, trong các tòa công sở hoặc chiếu sáng đường phố)</li> </ul>
Kinh tế – công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT)/ viễn thông	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mạng lưới hoặc đường cáp quang</li> <li>• Mạng lưới viễn thông/băng thông rộng</li> </ul>
Kinh tế – Du lịch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Công viên quốc gia</li> <li>• Các công trình nhà là di sản văn hóa</li> </ul>
Kinh tế – Kinh doanh nông nghiệp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPP kho bãi ngũ cốc</li> <li>• Dự án thủy lợi</li> </ul>
Xã hội – y tế, giáo dục, an ninh/nhà giam/tòa án/tư pháp, nhà ở xã hội	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bệnh viện</li> <li>• Ký túc xá sinh viên</li> <li>• Cơ sở vật chất trường đại học</li> <li>• Cơ sở vật chất trường học</li> <li>• Tòa nhà tòa án</li> <li>• Cơ sở vật chất nhà giam</li> <li>• Nhà ở xã hội</li> </ul>

<sup>32</sup> Cổng thông tin Tri thức về PPP cung cấp thêm thông tin về áp dụng PPP trong một số lĩnh vực, bao gồm ví dụ cụ thể và nghiên cứu điển hình. Tham khảo <https://www.pppknowledge.org/sectors>. Có thể tìm thấy các tư liệu bổ sung trình bày tổng quan liên ngành về kinh nghiệm và ví dụ về dự án, cũng như tư liệu "theo ngành", tại Hướng dẫn Tham chiếu PPP 2.0 (Ngân hàng Thế giới 2014) tại phần 1.2. "PPP được sử dụng như thế nào".

Xã hội (khác) – thể thao, ứng phó khẩn cấp, an ninh địa phương, lưu trú của chính quyền	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trung tâm thể thao</li> <li>• Trạm cứu hỏa</li> <li>• Đồn cảnh sát</li> <li>• Công sở chính quyền</li> </ul>
Các lĩnh vực khác có tiềm năng thực hiện PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quốc phòng: Mô phỏng đường bay và mô phỏng khác</li> <li>• Cơ sở vật chất quân sự</li> <li>• Cơ sở vật chất hoặc đồn biên phòng</li> </ul>

## 5. Khi nào áp dụng PPP: Động cơ và cảnh báo

Có rất nhiều lý do khác nhau thường được đưa ra cho việc sử dụng PPP làm phương thức mua sắm công trình hạ tầng. Những lý do đó có thể được phân làm ba nhóm chính như sau:

- Lý do liên quan đến bản chất tài chính của PPP, hoặc PPP là cơ chế huy động tài chính cho chính quyền (bao gồm động cơ hạch toán "ngoài bảng cân đối");
- Lý do liên quan đến hiệu suất và hiệu quả của dự án; và
- Lý do khác liên quan đến hiệu suất chung của chính quyền (bao gồm đảm bảo minh bạch và kiểm soát tham nhũng)<sup>33</sup>.

Phần này nhằm mô tả và giải thích về cơ sở của những lý do đó (5.1. đến 5.3.).

Phần này cũng mô tả những nhược điểm chính của PPP, gây hạn chế hoặc đảm bảo tính hữu ích của công cụ này (phần 5.4), đồng thời đưa ra nhiều khuyến nghị để áp dụng PPP tốt hơn (phần 5.5).

Cuối cùng, phần 5.6 đưa ra một số suy nghĩ về bối cảnh cụ thể tại các quốc gia kém phát triển nhất và những thách thức họ phải đối mặt nếu quyết định xúc tiến đi theo con đường PPP làm phương thức để đẩy mạnh phát triển hạ tầng.

<sup>33</sup> Còn một loại lý do khác không được cụ thể hóa trong chương này là "động cơ ý thức hệ", ví dụ, khi chính quyền theo đuổi chính sách "chính quyền nhỏ".

## **5.1. Các lý do được đưa ra: PPP là cơ chế tài chính để chính quyền phát triển các dự án hạ tầng**

Động cơ tài chính có thể được chia thành hai nhóm nhỏ. Một liên quan đến góc độ hạch toán kế toán và thống kê của quốc gia (nguồn tài chính tư nhân có thể được coi là "ngoài bảng cân đối" đối với chính quyền, do vậy tạo ra thành kiến phản đối PPP). Lý do này cần được phân biệt với động cơ thuần túy nhằm có thêm nguồn tiền thực, nghĩa là khả năng tiếp cận nguồn lực bên ngoài để xử lý vấn đề thiếu vốn phát triển hạ tầng, cho dù trong hệ thống kế toán đó, số tiền này có được coi là nợ công hay không (được giải thích ở phần 5.1.2).

### **5.1.1. PPP là phương thức thay thế để cung cấp tài chính cho công trình hạ tầng (huy động vốn tư nhân)**

PPP là phương thức thay thế để cung cấp tài chính cho phát triển mới hoặc nâng cấp công trình hạ tầng. Là phương án thay thế nguồn tài chính công, đây là cách tạo điều kiện đẩy nhanh phát triển hạ tầng.

Nguồn vốn tài trợ cho công trình có thể đến từ phía đối tác tư nhân (dưới hình thức vốn chủ sở hữu cộng vốn vay, do nhà đầu tư huy động qua pháp nhân PPP), thay vì lấy từ ngân sách của chính quyền. Điều này không nhất thiết có nghĩa là khoản đầu tư đó không được tính vào nợ công, đặc biệt nếu đó là PPP được chính quyền chi trả (tham khảo chương 2 và chương 4.12). Tuy nhiên, nhiều PPP có thể không ảnh hưởng đến nợ công nếu đáp ứng được những tiêu chí nhất định (tùy vào chuẩn mực kế toán quốc gia của quốc gia liên quan).

Chính vì vậy, khi vay nợ công bị hạn chế theo các quy định về tài khóa và khi mức nợ chạm gần sát các hạn mức quy định, giải pháp PPP có thể tạo điều kiện để chính quyền phát triển hạ tầng, khi không còn giải pháp nào khác. Điều này bản thân nó tạo điều kiện cho chính quyền đẩy nhanh một chương trình hoặc kế hoạch. Trong những hoàn cảnh như thế, chính quyền cần lưu ý rằng cho dù cách thức hạch toán ngân sách cho PPP như thế nào, vẫn đang có những nguồn lực lớn được cam kết qua một hợp đồng dài hạn. Trong các dự án PPP được chính quyền chi trả, kinh phí do người nộp thuế đảm bảo, còn trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng, người dân (người sử dụng) phải trả phí trực tiếp cho việc sử dụng công trình hạ tầng đó. Vì vậy, nguy cơ ở đây là khả năng lạm dụng công cụ này để né tránh những hạn mức nợ, qua đó tạo gánh nặng bất hợp lý cho xã hội, có thể trực tiếp qua phí thu của người sử dụng hoặc gián tiếp qua tác động của những khoản chi trả trong tương lai của chính quyền. Tham khảo Hộp 1.15.

Khi sử dụng PPP để tiếp cận nguồn tài chính thay thế, chính quyền cũng cần thận trọng về khả năng tổn thất về hiệu suất hoặc hiệu quả sử dụng vốn (VfM). Nếu phương án PPP không cho thấy bằng chứng về hiệu quả sử dụng vốn (VfM) (nghĩa là hiệu suất tích lũy và hiệu quả sử dụng vốn cho xã hội tốt hơn so với cách thực hiện truyền thống hoặc qua phương án chính quyền cung cấp tài chính cho dự án), PPP có thể làm giảm đáng kể hiệu quả chi phí - lợi ích của dự án (tham khảo

**HỘP 1.15: PPP cho dù không phát sinh nợ công cũng vẫn tạo ra cam kết**

Ngay cả khi những tài sản có và tài sản nợ liên quan đến PPP (PPP được chính quyền chi trả) không được phản ánh trong quyết toán của quốc gia - vì vậy không làm tăng nợ công - nhưng vẫn có cam kết dài hạn về các khoản thanh toán của nhà nước (rõ ràng hoặc gián tiếp dưới dạng nghĩa vụ tiềm ẩn), gây ảnh hưởng đến vị thế tài khóa dài hạn của chính quyền. Vì lý do đó, nhiều quốc gia áp đặt hạn mức pháp lý cho mua sắm theo hình thức PPP, thường là tỷ lệ phần trăm tổng chi đầu tư có thể được mua sắm qua phương thức PPP, hoặc các tỷ lệ tương tự như tỷ lệ phần trăm trên tổng sản phẩm quốc nội (GDP).

Chương 2.8 giải thích thêm về nhu cầu đánh giá và kiểm soát cam kết tài khóa và tổng mức độ cam kết trong các dự án PPP.

**5.1.2. Động cơ tiếp cận nguồn tiền thật**

Một động cơ tài chính khác của PPP là nguồn tài chính của khu vực tư nhân có thể đem lại linh hoạt tài chính cao hơn cho chính quyền, bất kể tác động của nó đến vị thế nợ theo báo cáo của chính quyền ra sao. "Động cơ nguồn tiền thật" thường là động cơ chính trong trường hợp nhiều quốc gia đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE).

Nếu áp dụng PPP thì không cần phân bổ nguồn lực trong dự toán ngân sách ngắn hạn vào năm hoặc các năm trong giai đoạn xây dựng, và cũng không cần phải đưa dự án vào chiến lược ngân sách của chính quyền, hoặc chính quyền cũng không cần phải đàm phán nợ cụ thể hoặc bổ sung cho dự án đó. Ngay cả khi PPP được đưa vào báo cáo nợ công, nó cũng có lợi ích về đảm bảo minh bạch và trách nhiệm giải trình vì đó là một cơ chế tài chính dành riêng cho một nhu cầu cụ thể.

Cho dù có ảnh hưởng đến hạch toán kế toán nợ thế nào thì PPP cũng tạo điều kiện cho chính quyền huy động được nguồn vốn bổ sung. Các chủ nợ có thể quan tâm đến khả năng cho vay dự án hạ tầng PPP nhưng chưa hẳn đã quan tâm đến việc cho chính quyền vay trực tiếp.

**5.2. Hiệu suất và hiệu quả: PPP là yếu tố có tiềm năng nâng cao hiệu suất cho các dự án hạ tầng**

Động cơ chính khác để sử dụng PPP là công cụ thay thế vừa nhằm cung cấp tài chính vừa nhằm mua sắm công trình hạ tầng là tiềm năng nâng cao hiệu suất trong dài hạn (khi áp dụng PPP cho các dự án phù hợp, với cấu trúc và quy trình đấu thầu phù hợp) và hiệu quả (khi áp dụng PPP nhằm đạt được kết quả mong muốn theo cách hiệu quả về thời gian và chi phí).

Khi áp dụng PPP, chi phí dài hạn dự kiến đối với nhà nước trong cấu trúc PPP có

<sup>34</sup> Hơn nữa, một số chuẩn mực kế toán trong nước (ví dụ, Hệ thống Kế toán Châu Âu [ESA] tại EU) có thể tăng chuyển giao rủi ro cho đối tác tư nhân hơn là so với cách phân bổ rủi ro tối ưu để tối đa hóa hiệu quả sử dụng vốn (VfM). Khái niệm phân bổ chuyển giao rủi ro tối ưu được giải thích nhiều ở chương 5.

<sup>35</sup> "PPP: theo đuổi chia sẻ rủi ro và hiệu quả sử dụng vốn" (OECD 2008) giải thích về rủi ro của thiên kiến PPP trong phần 1.2.

thấp hơn so với mua sắm truyền thống (và/hoặc lợi ích dự kiến có thể cao hơn). Trường hợp này xảy ra ngay cả sau khi cân nhắc chi phí vốn cao hơn (chi phí tài chính) khi tư nhân cung cấp một phần tài chính trong PPP. Đối với PPP có nguồn thu từ người sử dụng, hiệu suất đem lại còn có thể làm giảm phí thu của người sử dụng.

Cho dù áp dụng phương thức mua sắm nào thì giải pháp kỹ thuật (nghĩa là dự án) vẫn phải được kiểm thử qua Phân tích Chi phí - Lợi ích. Giải pháp đó cũng phải hợp lý và có giá trị trên góc độ kết quả về kinh tế xã hội (hoặc đơn giản là giải pháp kỹ thuật tối ưu).

Chính đây là điểm dự án cần được kiểm thử xem có phù hợp với PPP hay không nhằm xác định xem thực hiện theo phương thức PPP sẽ nâng cao hiệu suất hay làm giảm hiệu suất (do chi phí tăng lên hoặc lợi ích giảm xuống). Việc này được thực hiện qua phân tích hiệu quả sử dụng vốn (VfM), được giải thích nhiều ở chương 4.

Một số tác giả và bài viết phân biệt giữa ba loại hiệu suất: hiệu suất phân bổ (về lý thuyết liên quan đến quyết định ban đầu về việc có nên thực hiện dự án hoặc cung cấp dịch vụ hay không), hiệu suất kỹ thuật và hiệu suất X<sup>36</sup>. Tham khảo Hình 1.7.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này muốn tập trung giải thích "các yếu tố đem lại hiệu suất gia tăng trong PPP". Được thừa nhận rằng một số yếu tố có liên quan đến khả năng nâng cao hiệu suất phân bổ (qua tối đa hóa triển vọng lợi ích của dự án), trong khi phần lớn lợi ích về hiệu suất có được lại chủ yếu liên quan đến quản lý rủi ro, cũng như quản lý chi phí (bao gồm quản lý trọn vòng đời) và đổi mới sáng tạo. Trong bất kỳ trường hợp nào, toàn bộ những yếu tố đó đều liên quan chặt chẽ với nhau và không thể lý giải một yếu tố này mà bỏ qua yếu tố kia.

### HÌNH 1.7: Tổng hợp các yếu tố đem lại hiệu suất trong PPP



<sup>36</sup> Như được nêu trong OECD (2008), xét theo lý thuyết kinh tế, có sự phân biệt giữa ba loại hiệu suất: hiệu suất phân bổ (nghĩa là sử dụng nguồn lực sao cho tối đa hóa độ khả dụng và lợi nhuận), hiệu suất kỹ thuật (nghĩa là đảm bảo đầu vào tối thiểu và đầu ra tối đa) và hiệu suất X (nghĩa là ngăn ngừa sử dụng lãng phí đầu vào) (Fourie và Burger 2000:697). Việc chính quyền quyết định cung cấp dịch vụ lúc ban đầu, cho dù theo phương thức mua sắm truyền thống hay hợp tác công-tư, bao hàm hiệu suất phân bổ. Sau khi quyết định đầu tư được đưa ra, chính quyền phải quyết định về phương thức mua sắm: qua phương thức mua sắm truyền thống hoặc qua PPP. Lựa chọn này chủ yếu bao hàm cân nhắc về hiệu suất kỹ thuật và hiệu suất X.



### **5.2.1. Quản lý chi phí: Nâng cao linh hoạt trong quản lý chi phí và tính chất "vì lợi nhuận"**

Khu vực tư nhân có các cơ chế nghiệp vụ khác nhau cho phép có sự linh hoạt cao hơn. Xét về quản lý chi phí, thông qua đàm phán linh hoạt với các nhà thầu phụ (trong các hợp đồng không phải tuân theo các quy tắc mua sắm công) và/hoặc cơ chế sử dụng lao động linh hoạt hơn. Trong bối cảnh đó, khu vực tư nhân không phải chịu những áp lực xã hội và chính trị liên quan đến biên chế và điều kiện làm việc (chẳng hạn mức lương, thang bảng lương và ca kíp).

Đương nhiên, hiệu suất chi phí của PPP cũng dựa vào các yếu tố khác như được giải thích dưới đây (năng lực đổi mới sáng tạo, quản lý rủi ro và bản chất nghĩa vụ gộp chung của họ - xây dựng gộp chung với bảo trì), toàn bộ đều liên quan đến tính chất "vì lợi nhuận" của doanh nghiệp tư nhân (khác với tính chất phi lợi nhuận của chính quyền).

### **5.2.2. Quản lý chi phí trọn vòng đời**

Trong PPP tài chính tư nhân, đối tác tư nhân không được thanh toán trong quá trình xây dựng công trình hạ tầng nhưng được nhận thù lao cho phần chi đầu tư trong suốt giai đoạn vận hành (tham khảo Hình 1.8). Thù lao nhận được qua phương thức thu phí của người sử dụng hoặc qua các khoản thanh toán của chính quyền (phải chịu giảm trừ cho những yếu kém về chất lượng / kết quả thực hiện của tài sản và dịch vụ). Đối tác tư nhân phải chịu rủi ro về bảo trì (cả bảo trì thông thường và bất thường, bao gồm cải tạo để đáp ứng điều kiện khi bàn giao), sao cho thỏa mãn được những tiêu chuẩn về chất lượng / kết quả thực hiện. Chính vì vậy, đối tác tư nhân có động cơ phải thiết kế và xây dựng công trình hạ tầng đó sao cho giảm được rủi ro phải bảo trì và cải tạo công trình, tìm cách tiết kiệm trong dài hạn về chi phí tổng thể trọn vòng đời.

Với các hình thức mua sắm khác (bao gồm một số hình thức được coi là PPP nhưng không có nguồn tài chính tư nhân) chẳng hạn hợp đồng DBOM, nhà thầu chịu trách nhiệm cả về xây dựng và bảo trì. Nhưng trong DBOM, nhà thầu không nhất thiết có cùng động cơ tìm cách tiết kiệm chi phí tổng thể trọn vòng đời như trong phương thức PPP. Như đã nêu trên, nhà thầu DBOM có thể có động cơ thiếu trong sáng nhằm cắt giảm chi phí thi công xây dựng để tăng biên lợi nhuận, vì họ được thanh toán cho công trình xây dựng riêng, thường theo tiến độ công trình.

### **5.2.3. Chuyển giao rủi ro**

Khu vực tư nhân thường được cho là có khả năng quản lý một số rủi ro tốt hơn (chi phí thấp hơn) nhờ đánh giá rủi ro tốt hơn và quản lý các sự kiện rủi ro tốt hơn (giảm xác suất và/hoặc hệ quả của rủi ro hoặc chuyển giao rủi ro cho bên thứ ba với chi phí tốt hơn). Chính vì vậy, khu vực tư nhân sẽ đòi hỏi phí rủi ro thấp hơn so với chi phí mà chính phủ phải bỏ ra nếu họ không chuyển giao rủi ro đó. PPP là phương thức chuyển giao phần lớn rủi ro cho nhà thầu, và vì vậy đem lại cơ hội giảm mức phí rủi ro tốt hơn trong kinh phí dành cho hạ tầng. Ngoài ra, tổ chức cung cấp tài chính và nhà đầu tư khu vực tư nhân chịu rủi ro về vốn trong dự án sẽ phải tự tiến hành thẩm định chi tiết, qua đó tạo thêm một lớp giám sát rủi ro.



Rủi ro về thời gian (độ tin cậy của việc hoàn thành hạ tầng để đưa vào phục vụ đúng thời điểm dự kiến) cũng được chuyển giao cho đối tác tư nhân qua phương thức thanh toán: hầu hết nếu không nói là toàn bộ các khoản thanh toán chỉ được thực hiện sau khi tài sản được xây dựng và nghiệm thu đưa vào sử dụng (tham khảo Hình 1.8).

Chuyển giao rủi ro sẽ không thể có hiệu quả tương đương nếu đồng vốn bỏ ra không phải chịu rủi ro. Khi xảy ra rủi ro đã chuyển giao cho khu vực tư nhân, nhà thầu nào không có vốn chịu rủi ro có thể bỏ dự án đó với tổn thất tối thiểu thay vì đứng ra giải quyết vấn đề, trong khi nhà đầu tư có vốn chịu rủi ro trong dự án PPP được cấu trúc tốt không thể làm điều đó.

Chuyển giao rủi ro là trọng tâm để nâng cao hiệu suất và đó thường là yếu tố quan trọng nhất để đem lại hiệu quả sử dụng vốn (VfM). Tuy nhiên, chuyển giao rủi ro cũng có nhiều sắc thái khác nhau: dự án PPP chỉ chuyển giao rủi ro thấp hoặc ở mức cận biên sẽ không khiến cho đối tác tư nhân nâng cao hiệu suất qua quản lý rủi ro tốt hơn và vì vậy nên được mua sắm theo phương thức truyền thống<sup>37</sup>. Nhưng chuyển giao quá nhiều rủi ro cũng ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn (VfM) (chương 5 bàn về cách thức phân bổ rủi ro tối ưu, giữ lại và/hoặc chia sẻ một số rủi ro).

#### **5.2.4. Đổi mới sáng tạo**

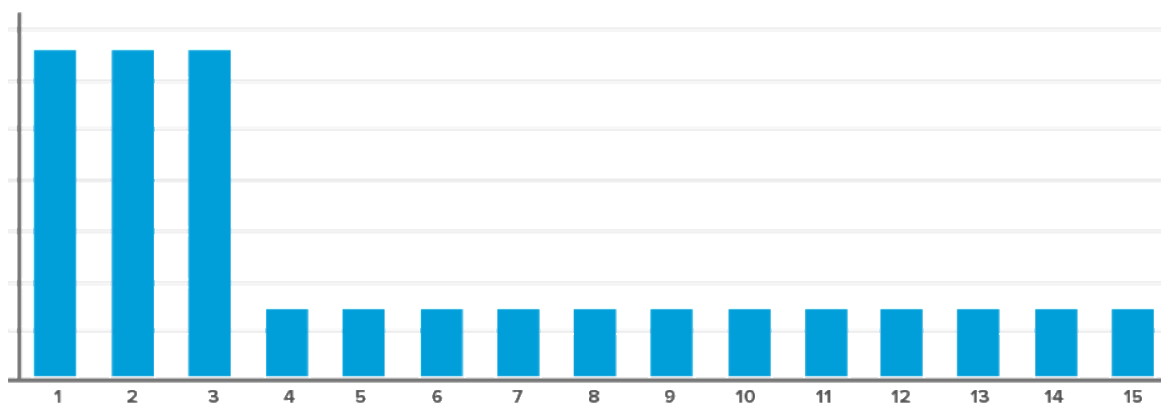
Tính chất định hướng theo kết quả thực hiện trong các hợp đồng PPP đem lại lợi ích thông qua khuyến khích đổi mới sáng tạo. Khi các yêu cầu trong hợp đồng chú trọng hợp lý vào đầu ra và kết quả thực hiện, nhà thầu có thể được phép linh hoạt ở mức độ nhất định trong việc xác định cấu trúc và tổ chức các phương thức và biện pháp của họ. Chính vì lẽ đó, khu vực tư nhân có khả năng đổi mới sáng tạo sẽ đem lại tiết kiệm và hiệu suất. Trong điều kiện hợp đồng được lập căn cứ vào kết quả thực hiện (nghĩa là quy định về đầu ra, thông qua các yêu cầu hoặc đặc điểm kỹ thuật về sản phẩm đầu ra hoặc dịch vụ, thay vì quy định về đầu vào hoặc phương tiện), khu vực tư nhân sẽ có không gian và động lực để áp dụng các phương pháp và kỹ thuật đổi mới sáng tạo. Các phương thức đó thường đảm bảo hiệu quả chi phí trong việc đáp ứng yêu cầu về mức độ kết quả thực hiện của dịch vụ. Cách thức để cơ quan nhà nước hoặc người nộp thuế có được những lợi ích về hiệu suất đó là thông qua quy trình đấu thầu và chấm thầu, trong đó chú trọng nhiều vào giá và các yếu tố ảnh hưởng đến giá và giá thành.

---

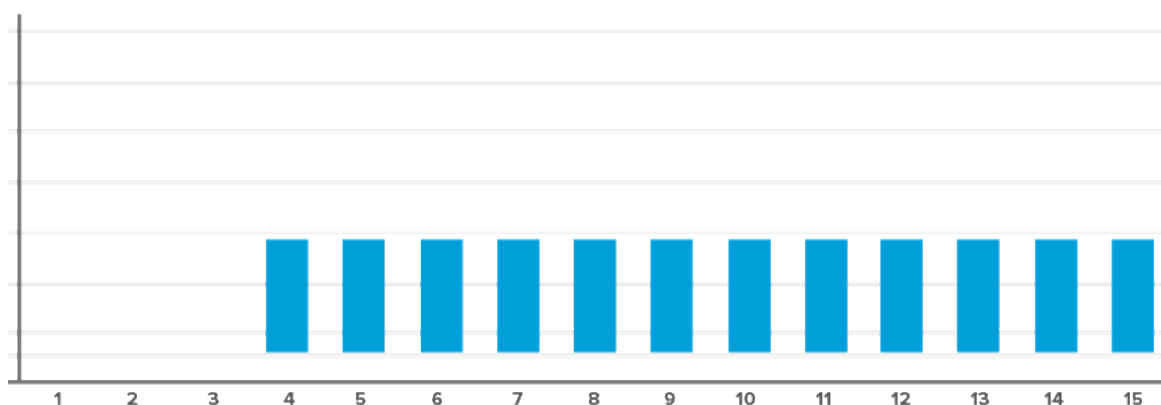
<sup>37</sup> Ví dụ, trong trường hợp hệ thống cấp nước Trenčín của Cộng hòa Slovakia (trường hợp 8 trong " *Sách nguồn tham khảo các Nghiên cứu Điển hình về PPP*", Ủy ban Châu Âu 2004), không có chuyển giao rủi ro theo kết quả thực hiện. Cơ chế thu dựa trên cách tiếp cận chi phí cộng thêm biên lợi nhuận, nghĩa là hợp đồng đảm bảo đối tác tư nhân sẽ được hưởng lợi nhuận nhất định trên chi phí bỏ ra (khi phát sinh) và không có giảm trừ hoặc phạt nếu không đạt kết quả thực hiện, qua đó cho thấy thiếu chuyển giao rủi ro và thiếu động cơ đảm bảo kết quả thực hiện.

## HÌNH 1.8. Biểu đồ so sánh dòng tiền ra của nhà nước

Thanh toán theo phương thức truyền thống



Thanh toán theo PPP



Trong PPP, chính quyền chỉ bắt đầu thanh toán sau khi tài sản được đưa vào phục vụ, nhằm thanh toán cho giá trị của chi phí xây dựng, vận hành và bảo trì (O&M) góp chung. Phương thức này cung cấp tài chính cho việc xây dựng, đồng thời tạo động cơ cho nhà thầu (đối tác tư nhân) xây dựng theo đúng tiến độ hoặc sớm hơn, và lồng ghép thanh toán cho các khoản vận hành và bảo trì cùng với thù lao cho công trình được xây dựng

### 5.2.5. Cân nhắc về lợi ích: Độ tin cậy và hiệu quả

Hiệu suất thường được đo lường bằng chi phí tài chính. Tuy nhiên, khi quyết định chính sách của nhà nước cũng cần cân nhắc về chi phí và lợi ích xã hội. Một số chi phí có thể được quy ra tiền (nếu thực tiễn làm được) và lợi ích cũng có thể được quy ra tiền hoặc ít nhất có thể đánh giá định tính<sup>38</sup>.

Cách tiếp cận PPP có thể đem lại hoặc thu hái được những lợi ích gia tăng, hoặc có thể tiết kiệm một phần chi phí xã hội nếu hợp đồng tạo ra những cơ chế khuyến khích hợp lý (tiết kiệm năng lượng, giảm khí thải, giảm ô nhiễm tiếng ồn, v.v.). PPP còn có thể cải thiện kết quả về chi phí lợi ích bằng cách khuyến khích thi công xây dựng nhanh hơn sao cho công trình hạ tầng được hoàn thành và đưa vào sử dụng sớm hơn, hoặc bằng cách đảm bảo hơn về tiến độ thời gian của dự án (độ tin cậy về thời gian).

Dịch vụ được cung cấp ở mức chất lượng được xác định trước cũng là một khía cạnh quan trọng nữa về lợi ích của mô hình PPP. Khả năng để khu vực công có thể

<sup>38</sup> Phân tích chi phí - lợi ích (CBA) là loại hình phân tích nhằm nắm bắt được chi phí và lợi ích của giải pháp dự án, nhằm khẳng định dự án đó có đem lại giá trị lợi ích ròng cho xã hội hay không, hoặc so sánh giữa các phương án dự án để lựa chọn hoặc sắp xếp ưu tiên. Chương 2 của tài liệu Hướng dẫn PPP này sẽ giải thích thêm về cơ chế và cách sử dụng phân tích CBA.

duy trì dịch vụ ở cùng mức chất lượng một cách đáng tin cậy bị đe dọa bởi các lý do về phân bổ ngân sách, quản lý chuỗi cung ứng kém, luân chuyển hoặc thay thế cán bộ. Gắn kết chi trả với mức độ kết quả thực hiện sẽ tạo thêm động cơ duy trì chất lượng dịch vụ trong phương thức PPP.

Nhìn chung, PPP có thể đem lại độ tin cậy cao hơn về thời gian (tham khảo Hình 1.8) và chi phí bỏ ra để đáp ứng mục tiêu (ví dụ, mức độ dịch vụ theo yêu cầu, đồng nghĩa với chất lượng). Chính vì vậy, PPP có thể đem lại lợi ích không chỉ về hiệu suất mà còn về hiệu quả.

### **5.2.6. Hiệu suất đạt được qua tối đa hóa mức độ sử dụng/ sử dụng tốt hơn tài sản**

Trong những dự án dựa nhiều vào các nguồn thu từ người sử dụng, cũng như các dự án khác có nguồn thu lấy từ ngân sách, việc đạt được hiệu suất cao hơn dự kiến có thể dẫn đến doanh thu cao hơn dự báo bên cạnh tiết kiệm chi phí đạt được (nếu dịch vụ có thể được cung cấp cho nhiều người hơn với cùng lượng hoặc ít nguồn lực hơn).

Trong những dự án PPP như vậy, khu vực tư nhân có động cơ tăng mức độ sử dụng công trình hạ tầng của công chúng (lưu lượng giao thông cao hơn/ mức độ sử dụng công trình giao thông cao hơn) và tăng giá trị hoặc mức độ thỏa dụng kinh tế. Trong một số trường hợp, điều này có được qua khai thác thương mại những không gian/địa điểm dành cho khách sạn, nhà hàng, cơ sở vật chất giải trí hoặc sử dụng cộng hưởng. Động cơ đó khiến cho bên tư nhân chủ động vận hành tài sản, triển khai những chiến lược và cách tiếp cận đổi mới sáng tạo.

Làm như vậy có thể đem lại thu nhập thặng dư cho cơ quan nhà nước (qua thu phí đối tác tư nhân<sup>39</sup>) và người nộp thuế hoặc làm giảm chi tiêu ngân sách (vì nếu được như vậy thì sẽ làm giảm phần hỗ trợ nhằm đảm bảo khả thi tài chính).

Một số dự án PPP được chính quyền chi trả cũng đem lại động cơ tối đa hóa mức độ sử dụng hoặc khuyến khích sử dụng hạ tầng cho các mục đích khác (ví dụ, phát triển đường cáp quang dọc đường sắt, khai thác diện tích thương mại ở các công trình giao thông, vân vân).

---

<sup>39</sup> Các cách thức để khai thác thu nhập thặng dư được giải thích ở Chương 5.8, "chi trả cho cơ quan mời thầu".

### **HỘP 1.16: PPP có thực sự nâng cao hiệu suất? <sup>40</sup>**

Có rất nhiều phân tích và báo cáo của (và được lập cho) các cấp chính quyền và Cơ quan Kiểm toán Quốc gia để lý giải liệu PPP có thực chất đem lại hiệu quả sử dụng vốn (VfM) hay không. Phần lớn các báo cáo của (và được lập cho) các cấp chính quyền và cơ quan kiểm toán kết luận rằng PPP có đem lại hiệu quả sử dụng vốn VfM<sup>41</sup>.

Các nghiên cứu ở Anh cho thấy các bộ ngành triển khai PPP ghi nhận tiết kiệm được chi phí ở mức từ 10 đến 20%. Theo kết quả điều tra năm 2022 của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Anh (NAO), chỉ có 22% thương vụ Sáng kiến Tài chính Tư nhân (PFI) bị đội vốn và 24% bị chậm tiến độ, so với 73% và 70% tại những dự án do nhà nước tự thực hiện và được đánh giá trong khảo sát của NAO năm 1999.

Bộ Ngân khố Hoàng gia trong báo cáo năm 2006 cho biết theo nghiên cứu của Hội Hàn lâm Chính sách Kinh tế Cambridge (CEPA) cho Cơ quan Hành pháp Scotland, 50% cơ quan quản lý PPP cho biết họ đạt được hiệu quả sử dụng vốn (VfM), trong đó 28% cho biết đã thỏa mãn về hiệu quả sử dụng vốn (VfM).

Diễn đàn Quốc gia về PPP của Australia (gồm đại diện chính quyền quốc gia, bang và lãnh thổ của Australia) vào năm 2008 đã giao Đại học Melbourne so sánh 25 dự án PPP với 42 dự án mua sắm công truyền thống của Australia. Nghiên cứu cho biết dự án mua sắm công truyền thống bị đội vốn ở mức trung vị là 10,1%, trong khi dự án PPP bị đội vốn ở mức trung vị là 0,7%. Dự án mua sắm công truyền thống bị chậm tiến độ theo mức trung vị là 10,0%, trong khi dự án PPP bị chậm tiến độ theo mức trung vị là 5,6%.

Tuy nhiên, điều cần lưu ý thận trọng là lựa chọn về phương thức thực hiện có thể được đưa ra cho từng trường hợp dự án, và cụ thể trên cơ sở mức độ cần thiết của mỗi dự án (OECD 2008).

*Nguồn:* Chinh lý từ OECD 2008; Đại học Melbourne 2008.

## **5.3. Những lợi ích khác liên quan đến hiệu suất tổng thể của chính quyền**

PPP cũng có thể đem lại những lợi ích tăng thêm về hiệu suất như sau:

- PPP đảm bảo có cam kết nguồn lực từ lúc bắt đầu cho bảo trì và đảm bảo độ tin cậy về kỹ thuật: khu vực tư nhân có thể cải thiện độ tin cậy trong việc duy trì cung cấp hạ tầng và chất lượng bằng cách cam kết nguồn lực dành

<sup>40</sup> Các báo cáo chính được trích dẫn "PFI: Kết quả về xây dựng. Báo cáo của Tổng Kiểm toán và Tổng Kiểm soát, HC 371 2002-2003: ngày 5/2, Canberra (Cơ quan Kiểm toán Quốc gia, 2003); "PFI: Tăng cường quan hệ đối tác dài hạn, Cơ quan Văn phòng, London" (Bộ Ngân khố Hoàng gia [2006]). "Diễn đàn Quốc gia về PPP – Nghiên cứu so sánh đối chứng, Giai đoạn II: Báo cáo về kết quả các dự án PPP tại Australia so với mẫu đại diện các dự án hạ tầng đầu thầu theo cách tuyển thống" (Đại học Melbourne 2008). Nhiều tài liệu nghiên cứu giá trị gia tăng về hiệu quả của PPP bao gồm: Estache, A. And C. Philippe (2012), "Tác động của sự tham gia của tư nhân đối với kết quả hạ tầng tại các quốc gia đang phát triển: Tổng hợp bằng chứng học thuật," Chuyên đề Kinh tế học của IFC, Số 2, tháng 04, Grimsey, D. và M.K. Lewis (2005), "Hợp tác công tư có đem lại hiệu quả sử dụng vốn không? Đánh giá các cách tiếp cận khác nhau và so sánh quan điểm học thuật và thực tiễn hành nghề", *Diễn đàn kế toán*, 29(4), 345-378, hoặc Gassner, K., A. Popov, và N. Pushak (2009), Sự tham gia của khu vực tư nhân có cải thiện kết quả trong phân phối điện và nước hay không? Xu hướng và quan điểm chính sách PPIAF, số 6, Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

<sup>41</sup> Tuy nhiên, cộng đồng học thuật chưa có sự đồng thuận và có một số báo cáo học thuật ủng hộ kết luận ngược lại, nghĩa là chưa có đủ bằng chứng về việc PPP là phương thức hoặc phương tiện đem lại hiệu suất cao hơn.

cho dự án trong dài hạn. Tuy nhiên, ưu thế này cần được xác nhận vì có thể rơi vào bẫy là làm giảm linh hoạt trong quản lý ngân sách;

- PPP có thể đem lại "hiệu ứng trình diễn": khu vực tư nhân có thể triển khai những đổi mới sáng tạo mà sau này có thể được áp dụng trong những dự án khác hoặc trong việc cung cấp các dịch vụ khác của chính quyền. Ví dụ, PPP nhà giam ở Australia và New Zealand đem lại cơ hội để khu vực tư nhân đổi mới công tác quản lý nhà giam, và chính phủ có thể học hỏi để triển khai những đổi mới tương tự trong những nhà giam do chính phủ quản lý (cả mô hình DBFM và ngoài PPP); và
- Minh bạch: PPP có thể đem lại sự đảm bảo và minh bạch cao hơn do có nhiều bên tham gia giao dịch (cơ quan / chính quyền và các cố vấn, nhà đầu tư tư nhân, các nhà thầu, bên cho vay, cố vấn dự thầu, v.v.). Tham khảo Hộp 1.17.

<b>HỘP 1.17: Tổng hợp những ý chính: Những yếu tố chính của PPP làm tăng hiệu suất và hiệu quả trong mua sắm công trình hạ tầng<sup>42</sup></b>	
<b>Quản lý chi phí (thương thảo linh hoạt)</b>	Linh hoạt hơn trong ký kết hợp đồng (qua việc thương thảo linh hoạt với các nhà thầu phụ và/hoặc được linh hoạt hơn trong cơ chế sử dụng lao động) và tính chất "vì lợi nhuận" của khu vực tư nhân.
<b>Quản lý chi phí trọn vòng đời</b>	Đối tác tư nhân sẽ nhận rủi ro về đội chi phí trong toàn bộ vòng đời của hợp đồng. Vì vậy, họ có động cơ thiết kế chu trình vòng đời sao cho tối ưu hóa được chi phí xây dựng và bảo trì.
<b>Quản lý rủi ro / chuyển giao rủi ro</b>	Thanh toán dựa trên cơ sở đầu ra (sự sẵn có của dịch vụ hoặc sử dụng hạ tầng) thay vì chi phí và đòi hỏi đối tác tư nhân cung cấp tài chính đầu tư trên cơ sở doanh thu như vậy là cách để chuyển giao phần lớn rủi ro. Phân bổ và chuyển giao rủi ro cho đối tác tư nhân (những rủi ro này hiện hữu trong phạm vi hợp đồng và phần nào trong khả năng quản lý của một cán bộ quản lý có năng lực) sẽ đem lại hiệu quả sử dụng vốn (VfM), vì khu vực tư nhân có khả năng tốt hơn trong việc giảm nhẹ, đánh giá, định giá và/hoặc quản lý hệ quả của hầu hết rủi ro.
<b>Đổi mới sáng tạo</b>	Tập trung vào các yêu cầu đầu ra sẽ tạo động cơ đổi mới sáng tạo trong thiết kế, xây dựng và quản lý bảo trì theo cách đảm bảo hiệu quả chi phí cao hơn.
<b>Độ tin cậy</b>	Độ tin cậy có được về mặt thời gian thi công xây dựng (độ tin cậy về thời gian) và hoàn thành kết quả (bền vững về kỹ thuật hoặc chất lượng) ở mức cao hơn thông qua cơ chế doanh thu của PPP (gắn với kết quả thực hiện và dựa trên kết quả đạt được).
<b>Tăng mức độ sử</b>	Nếu được tạo động cơ phù hợp, đối tác tư nhân sẽ quan tâm tối

<sup>42</sup> Khi hầu hết những yếu tố đem lại hiệu ích trên hiện diện trong một dự án, hoặc có thể được kích hoạt hoặc bảo vệ trong dự án nếu được thực hiện qua phương án PPP, ta có thể cho rằng dự án đó phù hợp với phương án PPP. Về cách khác để mô tả dấu hiệu về sự phù hợp với phương án PPP, tham khảo "Sách Xanh: Thẩm định và đánh giá của chính quyền trung ương" (Bộ Ngân khố Hoàng Gia Anh 2003), Hộp 23, "Cần nhắc tư nhân cung cấp".

<b>dụng tài sản</b>	đa hóa mức độ sử dụng (ví dụ, bằng cách chi trả theo người sử dụng, cho mỗi người sử dụng, và thông qua các khoản thưởng đặc biệt).
<b>Cam kết từ ban đầu, khả năng tiên liệu và những lợi ích chung khác</b>	Với sự thận trọng cần thiết với nguy cơ về nợ, PPP hữu ích ở chỗ bố trí và phân bổ ngân sách để bảo vệ các tiêu chuẩn chất lượng của công trình hạ tầng công trong dài hạn.  PPP cũng có thể đem lại hiệu ứng trình diễn và giúp giảm tham nhũng bằng cách nâng cao minh bạch và sự đảm bảo.

#### 5.4. Những nhược điểm và cạm bẫy của phương thức PPP

Ngoài đem lại những ưu điểm và lợi ích, PPP cũng là phương thức mua sắm có những điểm yếu và nhược điểm tiềm tàng.

- PPP phức tạp hơn nhiều so với các phương thức mua sắm công truyền thống. Hệ quả là có nhiều rủi ro về chuyển bỏ nguồn lực vào các dự án PPP không phù hợp hoặc không đáng làm, dẫn đến tiêu hao nguồn lực nhiều hơn so với các quy trình mua sắm công truyền thống và ít phức tạp hơn. Các dự án PPP đòi hỏi nguồn nhân lực chuyên sâu cao và sự quan tâm của chính quyền. Thời gian chuẩn bị dự án PPP cũng kéo dài hơn đối với các dự án công trình công cộng, và chính quyền mong muốn có kết quả sớm có thể bị mất động lực theo đuổi cách tiếp cận PPP. Bản chất phức tạp của PPP có thể được giảm nhẹ bằng những hướng dẫn chi tiết và phù hợp về quản lý quy trình PPP, bên cạnh khung thời gian hợp lý cách thức tổ chức nguồn nhân lực và tri thức phù hợp (ví dụ, thành lập bộ phận PPP);
- Cách tiếp cận PPP được mọi người biết đến nhiều hơn, nhất là ở cấp chính trị. Nếu có thay đổi về chính trị, chính quyền mới có thể nhận định là họ đang chi tiền cho một dự án hạ tầng đem lại lợi ích chính trị cho người khác (những người tiền nhiệm) trong quá khứ. Tệ hơn là nó còn đang làm giảm ngân sách của họ muốn dùng để phát triển những dự án mới. Yếu tố tiêu cực đó có thể được giảm nhẹ bằng một số cách: chính sách truyền thông phù hợp, tìm kiếm sự đồng thuận chính trị về sử dụng mô hình PPP, và thiết lập một chương trình PPP;
- Có thể phát sinh tranh cãi trong công chúng do công chúng cho rằng PPP có tác động làm tăng mức phí hoặc tạo ra một loại phí mới cho người sử dụng. Công chúng và công đoàn có thể phản ứng và chống đối PPP, nhất là khi các dự án đó có hàm ý nhằm thay thế việc nhà nước trực tiếp cung cấp dịch vụ công. Lại một lần nữa, truyền thông trở nên hết sức cần thiết để quản lý rủi ro về nhận định và tranh cãi. Bên cạnh đó, cắt giảm biên chế cũng là vấn đề cụ thể cần quan tâm thận trọng và quản lý cụ thể<sup>43</sup>;
- Mua sắm PPP có chi phí giao dịch lớn hơn đáng kể, cả đối với nhà nước và cộng đồng nhà thầu / khu vực tư nhân. Chi phí cao hơn là do độ phức tạp lớn hơn trong mua sắm, nhất là trong quy trình đấu thầu, và cả trong chuẩn bị/thẩm định và nguồn lực giám sát. Nhược điểm này có thể được giảm nhẹ nếu chỉ mua sắm những dự án có quy mô vốn đủ lớn. Với điều kiện dự án có quy mô đủ lớn, hiệu suất đạt được qua PPP có thể lớn hơn mức tăng của chi phí giao dịch;

<sup>43</sup> Để tìm hiểu hướng dẫn cụ thể về cắt giảm biên chế, tham khảo Công ty Tài chính Quốc tế (IFC) *Chuyên đề thông lệ tốt - Quản lý cắt giảm biên chế (tháng 08/2005)*.



- PPP khiến cho chi phí cao hơn, do chính quyền phải giám sát, phải triển khai cơ chế theo dõi kết quả thực hiện ở mức cao hơn để đảm bảo hiện thực hóa được những lợi ích về hiệu suất và chất lượng. Tuy nhiên, chi phí cao hơn là một phần cái giá phải trả để chất lượng dịch vụ đảm bảo tin cậy hơn. Trong các dự án thực hiện theo cách truyền thống, chi phí theo dõi chất lượng liên tục thường ít được biết đến vì chi phí đó được coi là "một phần công việc hàng ngày" của cơ quan mời thầu, vì vậy không phải là chi phí của dự án. Ngược lại, nếu không thực hiện giám sát sẽ dẫn đến suy giảm chất lượng dịch vụ;
- Cách tiếp cận PPP dường như tốn kém hơn về chi phí huy động tài chính, vì chi phí cung cấp tài chính của tư nhân bao hàm phần bù rủi ro dưới hình thức biên độ chênh lệch trong lãi suất và tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) trên vốn chủ sở hữu theo yêu cầu cho phần vốn góp của tư nhân, và theo đó được xác định là công cụ tài chính tốn kém hơn so với phương án chính quyền cung cấp tài chính trực tiếp. Tuy nhiên, chi phí vay nợ của chính quyền không phản ánh đầy đủ chi phí cung cấp vốn thực tế, vì chưa tính đến việc chính quyền phải chịu rủi ro trong dự án; Điều đó không có nghĩa là phương án PPP được xác định là tốn kém hơn. Tuy nhiên, nếu dự án không phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP, xây dựng cấu trúc dự án kém, hoặc nếu quy trình đấu thầu hoặc hợp đồng bị quản lý kém, việc sử dụng nguồn tài chính tư nhân tốn kém hơn khó có thể được bù đắp bằng những lợi ích về hiệu suất khác. Điều này tạo ra gánh nặng tăng thêm ngoài dự kiến do khả năng chi trả không thể bù lại được bằng tiết kiệm nhờ hiệu suất;
- Các quốc gia có các cơ chế kế toán và theo dõi ngân sách kém tiên tiến hơn phải đối mặt với rủi ro là PPP dẫn đến những cam kết ngân sách quá mức, gây đe dọa cho bền vững tài khóa trong dài hạn. Nếu PPP không được ghi nhận là có góp phần vào nợ công, rủi ro sẽ là bỏ qua tác động tài khóa trong dài hạn. Vì vậy, bền vững ngân sách trong dài hạn có thể bị đe dọa. Điều này có thể xử lý qua thẩm định chặt chẽ (với đòi hỏi cao hơn so với đấu thầu thông thường) và khung chính sách phù hợp để kiểm soát tổng hợp những cam kết PPP (tham khảo chương 2 để tìm hiểu thêm về vấn đề này). Ví dụ về rủi ro tài khóa quá mức được bàn tại *Hướng dẫn Tham chiếu về PPP, Phiên bản 2.0* (Ngân hàng Thế giới, 2014);
- Là một cam kết hợp đồng dài hạn của nhà nước, PPP cũng gây ra sự cứng nhắc trong quản lý ngân sách (khả năng đàm phán lại hợp đồng để giảm chi phí trong tình huống kinh tế suy giảm ngoài dự kiến sẽ tốn kém). Cách duy nhất để xử lý bất cứng nhắc là phải kiểm soát tổng mức trách nhiệm trong các dự án PPP và phân tích khả năng chi trả thận trọng (chương 2.8.4 mô tả về sự liên quan trong báo cáo và kế toán); và
- Thiếu cạnh tranh (sau khi trao thầu): Sau khi ký kết hợp đồng, hợp đồng phải thường xuyên được đàm phán lại. Trong trường hợp đó, đơn vị vận hành tư nhân trở thành độc quyền, và có lợi thế trong việc đàm phán với chính phủ nhiều hơn so với nhà cung cấp trên thị trường cạnh tranh (OECD 2008). Cách duy nhất để giảm nhẹ rủi ro đó là tạo sự linh hoạt cho phép thay đổi trong hợp đồng, kết hợp với xác định ranh giới rõ ràng. Chương 7 và 8 sẽ bàn nhiều các vấn đề về thay đổi hợp đồng.

Những đặc điểm trên là những điểm yếu, nhược điểm và rủi ro hiện hữu trong cách tiếp cận PPP. Chính vì vậy, phương án PPP chưa hẳn đã là phù hợp nhất đối với

một dự án cụ thể nếu như chính quyền không có khả năng quản lý những rủi ro đó để loại bỏ hoặc giảm nhẹ một cách bền vững những rủi ro đó. Tương tự, PPP chưa chắc đã phù hợp nếu chính quyền chưa ban hành được cơ chế kiểm soát (ví dụ, kiểm soát về tổng mức và phân tích đầy đủ về khả năng chi trả).

Dự án cần phù hợp với công cụ PPP và điều cần được thừa nhận là hình thức PPP không thể phù hợp với mọi dự án hạ tầng.

Hơn nữa, một quốc gia cụ thể có thể phải đối mặt với những thách thức khác để phát triển lộ trình PPP thành công, liên quan đến điều kiện kinh tế vĩ mô, cơ chế chung về môi trường kinh doanh cụ thể trong nước. Những điều này được giải thích ở phần 5.6 dưới đây.

## **5.5. Điều kiện để tiếp cận được lợi ích: Giới thiệu các yếu tố và các giai đoạn của quy trình PPP hợp lý, nhu cầu quản trị dự án và vai trò của khung PPP**

Các phần trên đã giải thích tại sao phương án PPP có thể nâng cao hiệu suất và đem lại những lợi ích khác để quản lý hạ tầng tốt hơn. Nó cũng có những điểm yếu và những vấn đề khác nên không phù hợp đối với một số loại dự án.

Chính phủ cần bảo vệ và tối đa hóa lợi ích tiềm năng của công cụ PPP đồng thời giảm nhẹ những rủi ro và cạm bẫy tiềm tàng của nó. Nếu không, PPP sẽ tạo ra gánh nặng bất hợp lý cho người nộp thuế thay vì nâng cao hiệu suất và độ tin cậy của công trình công cộng và dịch vụ công.

Những lợi ích đó, nhất là liên quan đến hiệu suất, chỉ có thể đạt được nếu dự án và hợp đồng thỏa mãn những điều kiện dưới đây và tiến hành những biện pháp dưới đây:

- Dự án phải là dự án hợp lý: PPP không đem lại điều thần kỳ và không biến dự án tồi tệ thành dự án tốt, nghĩa là giải pháp kỹ thuật bất hợp lý và không phù hợp để đáp ứng nhu cầu công chúng (chương ba giải thích tầm quan trọng của cách thức xác định dự án, làm thế nào để đưa những ứng cử viên PPP vào chu trình PPP từ danh mục những dự án được xác định, đồng thời đề cập đến nhu cầu phải đánh giá hiệu quả kinh tế của dự án);
- Dự án phải là dự án phù hợp: Những ưu điểm của PPP chỉ có thể đạt được ở những dự án phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP (chương 3 giải thích về cách thức sàng lọc dự án PPP). Một số loại dự án không phù hợp thực hiện theo hình thức PPP;
- Dự án phải được chuẩn bị và thẩm định: Cụ thể, dự án đó phải khả thi thương mại, đảm bảo khả năng chi trả và được kiểm tra về mức độ phù hợp với PPP (chương 4 giải thích về cách thức kiểm tra tính phù hợp của PPP qua đánh giá hiệu quả sử dụng vốn (VfM) cũng như kiểm tra tính khả thi thương mại<sup>44</sup> và đảm bảo khả năng chi trả. Ngoài ra còn phải xử lý vấn đề về giảm nhẹ rủi ro và những nguy cơ khác trong suốt vòng đời dự án thông qua việc chuẩn

<sup>44</sup> Tài liệu Hướng dẫn PPP này định nghĩa khả thi về thương mại là "tiến hành phân tích để kiểm tra xem dự án có thực chất thu hút các tổ chức dự thầu và tổ chức cho vay có năng lực hay không, đồng thời chỉ ra những điều kiện chính cần được đáp ứng để đảm bảo điều đó." Tính khả thi về thương mại liên quan đến các tỷ lệ phù hợp về rủi ro/lợi nhuận cho nhà đầu tư và khả năng huy động vốn vay. Tham khảo chương 4 để tìm hiểu thêm.

bị thật tốt);

- Dự án phải được cấu trúc hợp lý. Hiệu suất tiềm năng của PPP chỉ có thể đạt được với một cấu trúc hợp đồng phù hợp cho phép các yếu tố đem lại giá trị được thể hiện và trở nên bền vững (chương 5 đề cập đến xác định cấu trúc và dự thảo hợp đồng);
- Dự án phải được đấu thầu hợp lý: Hiệu suất của PPP sẽ bị mất đi nếu quy trình đấu thầu không hợp lý, không tạo cạnh tranh lành mạnh một cách đáng tin cậy (tham khảo Hộp 1.18) (Chương 5 đề cập đến cách thức thiết kế quy trình đấu thầu, và chương 6 giải thích về quy trình đấu thầu trên góc độ quản lý); và
- Dự án phải được quản lý chủ động trong suốt vòng đời của hợp đồng: Hiệu suất của PPP có thể bị mất đi trong vòng đời hợp đồng nếu quản lý hợp đồng bất hợp lý (các chương 7 và 8 đề cập đến quản lý hợp đồng).

Toàn bộ các biện pháp trên có tính chất tiệm tiến và lặp đi lặp lại, đại diện cho chu trình PPP và được giải thích trong các chương từ 3 đến 8 trong tài liệu Hướng dẫn PPP này. Phần 10 của chương này giới thiệu về chu trình và các chương trong tài liệu Hướng dẫn PPP liên quan đến chu trình này.

Yếu tố đầu tiên để đảm bảo PPP thành công là phải quan tâm đến những lợi ích và rủi ro ảnh hưởng đến phương thức PPP nhằm áp dụng công cụ này cho các dự án phù hợp. Sau đó dự án phải được thẩm định và chuẩn bị một cách kỹ lưỡng, bao gồm xác định cấu trúc rủi ro và cơ chế khuyến khích. Dự án cũng phải được đấu thầu theo một quy trình sao cho tối đa hóa hiệu suất và minh bạch, đồng thời khuyến khích các bên dự thầu đáng tin cậy tham gia cạnh tranh lành mạnh.

Các điều kiện cần đáp ứng để dự án và hợp đồng được phê duyệt (quyết định đầu tư và quyết định phương thức mua sắm) cần được xác định theo cách rõ ràng và dễ hiểu dưới hình thức văn bản hướng dẫn. Cần phải có các quy trình được ban hành để đảm bảo các điều kiện đó được đáp ứng. Cần chuẩn bị dự án và hợp đồng nhằm đối mặt với rủi ro một cách linh hoạt nhưng phải trong khả năng dự liệu, đem lại động cơ đúng đắn cho đối tác tư nhân để vừa tối đa hóa cạnh tranh có chất lượng vừa tránh và giảm thiểu bất cần. Nếu không làm được điều đó sẽ gây ra những hệ lụy nguy hại.

#### **HỘP 1.18: Cần phải có cạnh tranh. Cách thức đấu thầu PPP<sup>45</sup>**

Cạnh tranh là cần thiết để đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn VfM. Nếu thương thảo trực tiếp, chính quyền hầu như sẽ phải trả cao hơn mức giá hợp lý cho công trình và dịch vụ nhận được và chất lượng có thể thấp hơn.

Cạnh tranh là cách đưa đổi mới sáng tạo vào tính toán, vì các công ty dưới áp lực cạnh tranh sẽ có động cơ đổi mới sáng tạo để đảm bảo hiệu suất, họ cũng sẽ chủ động đánh giá và quản lý rủi ro theo cách đảm bảo hiệu suất hơn. Rõ ràng nếu không có cạnh tranh thì giá của cùng dự án với cùng cách tiếp cận sẽ cao hơn.

Chỉ định thầu hoặc thương thảo trực tiếp chỉ phù hợp trong một số ít hoàn cảnh. Hầu hết

<sup>45</sup> Ví dụ về rủi ro và cạm bẫy liên quan đến thương thảo trực tiếp và thiếu cạnh tranh có rất nhiều. *Sách nguồn tham khảo các Nghiên cứu Điển hình về PPP* (Ủy ban Châu Âu, 2004) nghiên cứu điển hình số 17 (trang 83) minh họa trường hợp dự án quản lý chất thải, và *Hướng dẫn Tham chiếu về PPP, V2.0* (Ngân hàng Thế giới, 2014) đã đưa ra ví dụ về IPP thương thảo trực tiếp tại Tanzania (trang 197).

các lý do thường được sử dụng để biện minh cho thương thảo trực tiếp đều không đúng đắn. (*Hướng dẫn Tham chiếu về PPP*, Ngân hàng Thế giới 2014).

Trong một số ít trường hợp, thương thảo trực tiếp được coi là phù hợp là những tình huống có bằng chứng cho thấy chỉ có một công ty sẵn sàng thực hiện dự án hoặc khi có thiên tai hoặc trường hợp khẩn cấp khác đòi hỏi phải xử lý nhanh. Trong những trường hợp đó, hiệu quả sử dụng vốn (VfM) trở thành yếu tố thứ cấp.

Thương thảo trực tiếp không chỉ gây hại rõ ràng về hiệu quả sử dụng vốn (VfM) mà còn gây tổn hại nghiêm trọng cho ngành và thị trường của chương trình PPP liên quan. Thực chất, minh bạch là yếu tố thiết yếu để đánh giá sự quan tâm ổn định và rõ ràng của cộng đồng dự thầu.

Vì lý do đó, cần phải thiết lập cơ chế đầy đủ để coi thương thảo trực tiếp là trường hợp ngoại lệ, và quốc gia/chính phủ chỉ được sử dụng quy trình này trong những hoàn cảnh rất hạn chế, nếu có (lý tưởng nhất là phải đưa ra được bằng chứng về nhu cầu sử dụng phương thức này cho công chúng và ngành). Thông lệ tốt trong nhiều trường hợp đã vạch ra những điều kiện hạn chế rõ ràng cho những hoàn cảnh được phép áp dụng thương thảo trực tiếp (ví dụ Luật PPP của Puerto Rico - Luật 29 năm 2009), một số quốc gia thậm chí còn đi xa hơn bằng cách cấm các quy trình thương thảo trực tiếp (ví dụ Luật PPP Liên bang Brazil năm 2004).

Một cách tiếp cận cụ thể, có thể được coi là trường hợp ngoại lệ hợp lý (trong một số trường hợp và theo các điều kiện và quy tắc cụ thể) cho việc áp dụng quy trình cạnh tranh là hồ sơ tự đề xuất ("hoặc dự án do nhà đầu tư tư nhân đề xuất"). Trường hợp này nằm giữa thương thảo trực tiếp và quy trình cạnh tranh. Trong hồ sơ tự đề xuất, bên tư nhân là bên khởi xướng dự án, nghĩa là đóng vai trò bên xúc tiến và đề xuất chính quyền cho thực hiện dự án để giải quyết một vấn đề cụ thể. Phương pháp nhà đầu tư tư nhân tự đề xuất dự án có thể được xử lý theo cách tương tự chỉ định thầu (nghĩa là đàm phán hoặc thương thảo trực tiếp), trong đó chính quyền tham gia đàm phán với bên xúc tiến tư nhân nếu dự án đáp ứng các điều kiện đầu tư và đấu thầu của chính quyền.

Thông lệ tốt hơn để có áp lực cạnh tranh là cho phép trình dự án để đấu thầu cạnh tranh, nhưng cho phép bên đề xuất ban đầu có một số lợi thế. Mức độ lợi thế có thể khác nhau, qua đó khuyến khích cạnh tranh nhiều hơn và ít hơn. Quy trình cạnh tranh vẫn được thực hiện theo tiêu chuẩn hoặc cách tiếp cận mặc định được áp dụng là đấu thầu dự án vì nó đem lại những lợi ích quan trọng<sup>46</sup>. Dự án do nhà đầu tư tư nhân đề xuất được bàn ở chương 2.6.6.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này giả định rằng PPP được đấu thầu theo quy trình cạnh tranh, trong đó đấu thầu được thực hiện để chọn bên trao thầu trong số nhiều ứng cử viên. Chính vì vậy, tất cả các chương nói về chu trình PPP đều dựa trên cách tiếp cận chuẩn và minh bạch đó. Quy trình đấu thầu cần tuân thủ các quy tắc và chuẩn mực công khai (khung đấu thầu). Làm như vậy là để quản trị việc quản lý các phương án khác nhau nhằm xử lý các giai đoạn khác nhau trong quy trình, thường bao gồm sơ tuyển, nộp hồ sơ dự thầu, chấm thầu, trao thầu và ký kết hợp đồng.

Trên thế giới có một danh mục dài các loại hình quy trình đấu thầu, nhưng phần nhiều trong đó đều có cùng những đặc điểm cơ bản với khác biệt ở mức nhỏ.

Có nhiều khía cạnh quan trọng gây ảnh hưởng đến cách thức thiết kế và vận hành quy

<sup>46</sup> Tính chất hợp lý của hồ sơ tự đề xuất gắn với yếu tố đổi mới sáng tạo. Ví dụ, tham khảo dự án PPP về làn đường nóng ở Virginia (mô tả trong *Hướng dẫn Tham chiếu về PPP*, V 2.0, trang 40), dựa vào cách tiếp cận đổi mới sáng tạo do bên tư nhân khởi xướng để quản lý ùn tắc giao thông và thu phí (phí linh hoạt theo tình trạng giao thông và phí đường bộ làn đông xe hoặc HOT).

trình đó, bao gồm:

- Cách tiếp cận trong sơ tuyển: thời điểm phát hành hồ sơ mời sơ tuyển (liệu có phải trước khi phát hành hồ sơ mời thầu [RFP] hay không) và liệu có sơ tuyển (lập danh sách ngắn), hay chỉ áp dụng các tiêu chí đạt/ không đạt.
- Cách tiếp cận trong hồ sơ mời thầu: Thời điểm hoàn thiện và phát hành hồ sơ mời thầu và hợp đồng (liệu có phải sau giai đoạn đối thoại và tương tác hay cho phép không cần đối thoại và tương tác, chỉ làm rõ ở mức nhỏ lẻ).
- Cách tiếp cận trong nộp hồ sơ dự thầu và chấm thầu: Liệu có cho phép đàm phán hay không, và liệu có cho nộp lại đề xuất hay không.

Các yếu tố trên được kết hợp theo các cách khác nhau trong chiến lược đấu thầu sẽ đem lại các mô hình hoặc loại hình quy trình đấu thầu phổ biến nhất. Vấn đề này được bàn ở phần 10.

Còn một yếu tố quan trọng nữa có ảnh hưởng đến quy trình lựa chọn là các tiêu chí chấm thầu (chỉ là giá hoặc bộ tiêu chí tài chính hay kết hợp các tiêu chí tài chính, kỹ thuật hoặc các tiêu chí định tính khác). Nội dung về tiêu chí chấm thầu được bàn ở chương 5.

Thiết kế quy trình đấu thầu mua sắm dự án PPP (tài liệu Hướng dẫn PPP này gọi là quy trình đấu thầu) được bàn ở chương 5, còn chương 6 mô tả về bản thân Giai đoạn Đấu thầu.

Quản lý quy trình/dự án bất hợp lý (quản lý chu trình PPP như mô tả ở trên) sẽ dẫn đến dự án thất bại (tham khảo phần 8). Điều này không chỉ dẫn đến việc chính quyền mất đi những lợi ích của dự án PPP cụ thể đó, mà còn có thể ảnh hưởng đến uy tín chung của chính quyền với tư cách là bên mời thầu dự án hạ tầng và PPP - cả với công chúng và với thị trường.

Quản lý tốt quy trình dự án đòi hỏi phải có năng lực (chuyên môn kỹ thuật và nguồn lực) trong một thể chế quản trị dự án lành mạnh, được vận hành trong một cơ chế vững chắc và rõ ràng (tham khảo phần 9). Hơn nữa, khung quản trị lành mạnh không chỉ giảm nhẹ rủi ro về thất bại trong quản lý và những cạm bẫy tiềm năng chung của PPP, mà còn nâng tầm công cụ PPP lên mức cao hơn, kể cả để thu hút bền vững nguồn vốn tư nhân (tham khảo phần 9.4)<sup>47</sup>.

Nhiều thất bại trong các dự án (dự án theo nghĩa rộng) rất cuộc có nguyên nhân từ nhiều thách thức mà cán bộ quản lý dự án phải đối mặt, và chỉ có thể xử lý nếu như có cơ chế quản trị dự án tốt được ban hành, bao gồm:

- Có nguồn lực đầy đủ trong nhóm dự án (không quá lớn, không quá nhỏ), có cán bộ quản lý dự án chuyên trách làm việc toàn thời gian, và có sự tham gia đầy đủ của đội ngũ cố vấn;
- Cần xác định rõ chủ dự án và bên xúc tiến dự án;
- Có đội ngũ vận động cho dự án, ngoài nhóm dự án;
- Có cơ chế quyết định rõ ràng (được tổ chức qua ban chỉ đạo dự án và gắn với cơ cấu quản trị chương trình) và chuỗi ra quyết định;

<sup>47</sup> Một câu hỏi thú vị đặt ra là khi nào cần hình thành khung như vậy. Nhìn chung, khung PPP hợp lý cần được ban hành trước khi công bố và ra mắt chương trình PPP. Tuy nhiên, khung này không đầy đủ ngay lúc đầu, cho phép chính phủ chỉnh lý khung đó theo kinh nghiệm thực thu được từ những dự án ban đầu. Trong bất kỳ trường hợp nào, thông lệ tốt vẫn là triển khai các dự án "dò đường" để thăm dò trước khi cam kết nguồn lực và uy tín ở mức lớn khi thị trường chưa đủ phát triển để triển khai PPP.



- Có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan (được cung cấp thông tin và tham gia dự án ngay từ những khâu ban đầu), và
- Truyền thông phải rõ ràng và rành mạch (bao gồm cả truyền thông cho công chúng).

Chương 3 giới thiệu về quản lý dự án, cân nhắc về các bên liên quan, sự liên quan của truyền thông bên cạnh nhu cầu phải có và vai trò của cố vấn khi quản lý dự án PPP.<sup>48</sup>

Phần 8.2 giải thích thêm về những rủi ro và nguy cơ có thể ảnh hưởng đến quản lý quy trình thành công, đồng thời nói về vai trò của khung PPP trong giảm nhẹ rủi ro thất bại, đưa ra những ví dụ về dự án thất bại do thiếu chuẩn bị, thẩm định không đầy đủ và quản lý yếu kém (8.3).

Như được giải thích ở phần 8, có được khung và cách tiếp cận đúng đắn về PPP một cách chiến lược và theo chương trình không chỉ giảm nhẹ rủi ro thất bại, mà đó là hướng đi duy nhất để khai thác được toàn bộ giá trị của cách tiếp cận PPP. Nói cách khác, không những cần phải chuẩn bị dự án để sẵn sàng được ra mắt và quản lý tốt, mà bản thân chính quyền cũng cần sẵn sàng để kiểm soát những lạm phát, đồng thời bảo vệ và tối đa hóa giá trị mà PPP tài chính tư nhân nói riêng cũng như PPP nói chung có thể đem lại<sup>49</sup>.

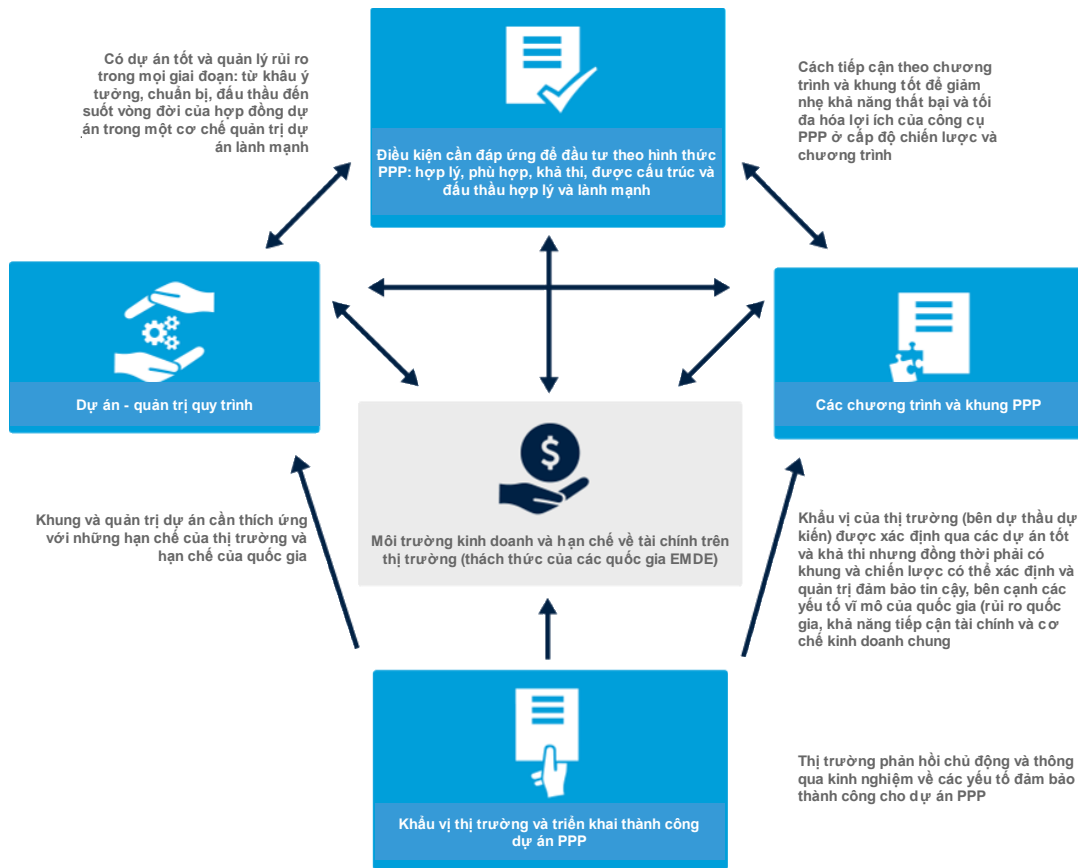
Những cân nhắc trên đều hợp lý bất kể quốc gia hay thị trường liên quan có được tiếp cận nguồn tài chính dài hạn không giới hạn hay không, và cho dù môi trường kinh tế, pháp lý và chính trị của quốc gia có ổn định hay không (ngay cả khi nếu rủi ro của quốc gia đó không tồn tại). Nếu quốc gia hoặc thị trường đó gặp những hạn chế lớn trong tiếp cận nguồn tài chính dài hạn, hoặc có môi trường kinh tế, pháp lý hoặc chính trị không ổn định, những hạn chế đó cần được xử lý hoặc giảm nhẹ (thông qua khung PPP và cách xác định cấu trúc hợp đồng), hoặc chiến lược PPP của quốc gia đó cần được điều chỉnh cho phù hợp (tham khảo phần 5.6).

### **HÌNH 1.9: Các yếu tố cơ bản để đảm bảo PPP thành công**

<sup>48</sup> Những đặc điểm và vai trò trên trong quản trị dự án được giải thích trong Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas (2011) trang 80-83. Tri thức chi tiết về quản lý dự án và quản trị dự án nằm ngoài phạm vi của tài liệu Hướng dẫn PPP này. Tuy nhiên, các quy trình quản lý dự án và quản lý rủi ro vững chắc cần được áp dụng trong toàn bộ quy trình dự án (từ xác định đến khi hoàn tất hợp đồng). Để tìm hiểu thêm về quản trị dự án, tham khảo *Quản trị dự án: Chuyên đề hướng dẫn cho các dự án khu vực công* (Bộ Ngân khố Hoàng gia Anh 2007). Để tìm hiểu thêm về quản lý rủi ro trong quy trình PPP, tham khảo *Sách Cẩm. Quản lý rủi ro - nguyên tắc và khái niệm*. Ngoài ra, trong tài liệu Hướng dẫn PPP này, chương 4 và phần 5.5 sẽ đề cập đến quản lý rủi ro trên góc độ tài chính, xác định và đánh giá qua phân bổ và thiết kế cấu trúc. Chương 6 và 7 bàn thêm về quản lý rủi ro trong vòng đời hợp đồng.

<sup>49</sup> Những thị trường và quốc gia phát triển và có năng lực lập kế hoạch và quản lý các chương trình PPP được coi là các "quốc gia trưởng thành về PPP". Khái niệm trưởng thành về PPP được Deloitte đưa ra và lý giải, bao gồm ba giai đoạn phát triển, trong *Thu hợp khoáng cách hạ tầng. Vai trò của PPP* (Eggers và Startup (2006), Deloitte).





*Ghi chú:* EMDE= Nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi; PPP= Hợp tác Công-tư.

## 5.6. Thách thức đối với một số quốc gia EMDE<sup>50</sup> và đặc biệt là các quốc gia kém phát triển: Nhu cầu chỉnh lý cách tiếp cận PPP cho phù hợp với bối cảnh kinh tế vĩ mô và những hạn chế trên thị trường tài chính

### a) Thách thức về khả năng huy động tài chính dài hạn

PPP tài chính tư nhân đòi hỏi phải có nguồn tài chính dài hạn, và phần lớn dưới hình thức nợ nhằm tối đa hóa hiệu suất tài chính bằng tỷ lệ đòn bẩy<sup>51</sup> (tham khảo phần 7).

Cấu trúc tài chính tốt đòi hỏi nợ phải cùng loại tiền tệ với doanh thu của bên nợ (nghĩa là đối tác tư nhân hoặc SPV). Vì lẽ đó, khi doanh thu PPP bằng nội tệ, thì nợ cũng nên do các bên cho vay trong nước cung cấp (trừ khi đồng tiền của quốc gia đó mang tính chất liên quốc gia, như trường hợp đồng Euro). Nếu không, dự án sẽ

<sup>50</sup> Hệ thống phân loại quốc gia trong Triển vọng Kinh tế Thế giới (WEO) của IMF phân loại 34 quốc gia thành viên là quốc gia phát triển; còn lại 154 quốc gia thành viên được gọi là các "nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi" (EMDE). Nhóm EMDE được bóc tách không chính thức thành các nhóm con gồm thị trường mới nổi (EM) và không phải thị trường mới nổi, mặc dù có nhiều tài liệu bàn về nhóm EM và EM được công nhận chung (ví dụ, Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc, nhóm BRICS). Tham khảo <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

<sup>51</sup> Tỷ lệ đòn bẩy nghĩa là "tỷ lệ vốn vay (nợ) trên giá trị vốn cổ phần thông thường (vốn chủ sở hữu)" (Từ điển tiếng Anh Oxford). Thuật ngữ "tỷ lệ đòn bẩy" (gearing or leverage) được sử dụng trong tài liệu Hướng dẫn PPP này.

phải chịu một trong những rủi ro nghiêm trọng và khó quản lý là rủi ro tỷ giá (nếu dự án sử dụng nguồn tài chính bằng ngoại tệ và đồng nội tệ bị mất giá, số nợ tính bằng đồng nội tệ sẽ tăng lên, và phải được hoàn trả bằng doanh thu bị mất giá).

Một quốc gia có hệ thống tài chính tương đối phát triển - nghĩa là có khả năng cho vay khối lượng lớn với kỳ hạn dài (ví dụ trên 10 năm) - sẽ phải dựa vào nguồn tài chính nước ngoài bằng đồng tiền mạnh, chẳng hạn đồng đô-la Mỹ hoặc Euro. Tuy nhiên, họ chỉ có thể làm được điều đó nếu sẵn có các phương án sau theo cách đáng tin cậy:

- Các cơ chế phòng ngừa rủi ro tỷ giá (chẳng hạn Hoán đổi Đồng tiền [CCS], hợp đồng kỳ hạn ngoại tệ, và vôn vôn), thường không sẵn có ở các thị trường tài chính chưa phát triển, nhưng có thể là phương án ở một số quốc gia. Đây là lĩnh vực mà các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) có thể có vai trò bằng cách cung cấp hoặc tham gia các cấu trúc hoán đổi đồng tiền (CCS)<sup>52</sup>;
- Chính phủ bảo hiểm hoặc bảo lãnh về rủi ro đồng tiền mất giá. Phương án này có thể được thực hiện ở các mức độ khác nhau. Ở mức độ cao nhất, trong dự án PPP được chính quyền chi trả, các khoản chi trả được thực hiện bằng đồng tiền mạnh (ví dụ trong một số dự án tại Péru), hoặc phổ biến hơn là đảm bảo cho khoản nợ (chứ không đảm bảo cho vốn đóng góp), dưới hình thức bảo lãnh trực tiếp cho các bên cho vay. Ở mức độ thấp hơn, phương thức này được thực hiện qua các khoản bảo lãnh theo hợp đồng (nghĩa là đền bù cho đối tác tư nhân thông qua hợp đồng khi đồng tiền mất giá vượt ngưỡng cụ thể). Để giải pháp đó được hiệu quả, các khoản bảo lãnh do cơ quan mời thầu cung cấp phải có hiệu lực thực thi rõ ràng (ví dụ, không hủy ngang và vô điều kiện), và các bên cho vay phải chấp nhận rủi ro vi phạm nghĩa vụ đó.

Nếu không được như thế, các bên cho vay có thể đòi hỏi được tiếp cận bảo lãnh rủi ro chính trị (ví dụ, bảo hiểm của tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA)) hoặc phải có sự hiện diện của các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) đóng vai trò tổ chức đồng cho vay trong một cơ cấu vốn vay A/B (phần 7.2 sẽ bàn thêm về vai trò của các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) và tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA), bao gồm giải thích về cấu trúc khoản vay A/B).

Cách kém hiệu quả hơn để giảm nhẹ rủi ro tỷ giá, chỉ có thể áp dụng trong các dự án có nguồn thu từ người sử dụng, là chuyển giao rủi ro cho người sử dụng bằng cách cho phép đối tác tư nhân nâng phí sử dụng theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI) và biến động tỷ giá.

- Chính quyền có thể giảm quy mô gói tài chính tư nhân, chấp nhận đứng ra cung cấp tài chính trực tiếp để trang trải phần lớn chi phí xây dựng cơ bản của dự án (hoặc gián tiếp qua một khoản vay của nhà nước). Cách này được sử dụng bên cạnh các hình thức bảo lãnh có tính chất hỗ trợ và gửi thư hỗ trợ trực tiếp (phần 7.3 bàn thêm về cách tiếp cận đồng tài trợ, còn chương 5.4 cung cấp thêm chi tiết về các hình thức hỗ trợ tài chính của nhà nước

<sup>52</sup> Tham khảo nghiên cứu điển hình 3. *Nhượng quyền tuyến đường thu phí Lekki* (WEF 2010, trang 94). Trong dự án đường bộ thu phí này ở Nigeria, được trao thầu năm 2006, AfDB cung cấp phần lớn nợ bằng đồng tiền mạnh (đô-la Mỹ) và, kết hợp với MLA thương mại, giúp cung cấp thương vụ hoán đổi nhằm giảm rủi ro tỷ giá cho bên được nhượng quyền. Đồng thời, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) được phép huy động trái phiếu bằng đồng rupee và thực hiện CCS để hỗ trợ nợ dài hạn cho các dự án tại Ấn Độ (WEF 2010).

nhằm nâng cao tính khả thi thương mại). Ví dụ, trong dự án bệnh viện tuyến trên mới của quốc gia trị giá 150 triệu \$ tại Lesotho, được phát triển qua một PPP tổng hợp có thời hạn hợp đồng 18 năm, chính quyền đóng góp 37% chi phí xây dựng cơ bản, và nợ thì được Ngân hàng Phát triển Nam Phi cung cấp qua một thỏa thuận vay trực tiếp ký với chính phủ để cải thiện tín nhiệm tín dụng cho dự án<sup>53</sup>.

Một số dự án dựa vào nguồn phí thu của người sử dụng (bằng đồng nội tệ) có khả năng chuyển giao rủi ro tỷ giá cho người sử dụng bằng cách tăng phí. Tuy nhiên, cách phòng vệ này không hiệu quả trong trường hợp đồng tiền mất giá trầm trọng vì điều đó ảnh hưởng nhiều đến nhu cầu/ mức độ sử dụng công trình hạ tầng hoặc tăng phí sẽ dẫn đến phản đối mạnh mẽ của công chúng.

Chính quyền cần nhận thức rằng chấp nhận rủi ro tỷ giá có thể làm tăng nợ đáng kể và cần lồng ghép rủi ro này trong phân tích hiệu quả sử dụng vốn (VfM).

Nếu không thể vận dụng hoặc thực hiện một chiến lược nào nói trên, hoặc chính quyền không thấy việc chấp nhận rủi ro là cách đảm bảo hiệu suất, sau đây là một số chiến lược phụ có thể áp dụng.

- Tập trung hoặc hạn chế PPP tài chính tư nhân ở những dự án có nguồn thu bằng ngoại tệ mạnh (ví dụ bến cảng, sân bay, vận vận) sao cho doanh thu đối ứng phù hợp với nguồn vay bằng ngoại tệ. Ví dụ, tại Tiểu vùng Sahara châu Phi, trong giai đoạn từ 1996 đến 2007, phần lớn các dự án hạ tầng có sự tham gia của tư nhân đều là cảng biển (Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas 2011); và
- Tập trung hoặc hạn chế PPP nói chung ở những dự án không có nguồn tài chính tư nhân, nhằm tiếp thu kiến thức và trưởng thành về quản lý mô hình PPP. Chiến lược này được thực hiện bằng cách khai thác hiệu quả sử dụng vốn (VfM) qua phương án PPP ở những dự án đó và trong các phương thức PPP không phụ thuộc vào nguồn tài chính dài hạn (ví dụ sử dụng DBOM thay cho DBFOM, và chỉ áp dụng khái niệm PPP cho các hợp đồng dịch vụ và quản lý).

### **b) Những hạn chế về ngân sách / năng lực tài chính của chính quyền**

Cho dù dự án tại một quốc gia có được tiếp cận nguồn tài chính dài hạn bằng nội tệ hay không, các hợp đồng PPP vẫn phải được thanh toán (công chúng là người nộp thuế hoặc người sử dụng trực tiếp phải chi trả) và chính quyền phải ghi nhận rằng hạ tầng là lĩnh vực thâm dụng vốn.

Các quốc gia (và trong nội bộ quốc gia là các cấp chính quyền khác nhau - tham khảo Hộp 1.19) có những hạn chế lớn về ngân sách và nhìn chung có thu nhập cá nhân ở mức thấp được gọi là quốc gia thu nhập thấp (LIC)<sup>54</sup> nên thận trọng trong việc đánh giá tác động tài chính của PPP đối với ngân sách, và trong trường hợp dự án có nguồn thu từ người sử dụng, phải đánh giá thận trọng khả năng chi trả

<sup>53</sup> Tham khảo *Đổi mới Hệ thống Y tế tại Lesotho* của Nhóm Y tế Toàn cầu UCSF và PwC, 2013.

<sup>54</sup> Các quốc gia LIC nằm trong nhóm các quốc gia đang phát triển có tổng thu nhập quốc dân (GNI) theo đầu người thấp nhất. Tham khảo <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

của các cá nhân<sup>55</sup>. Chi phí huy động tài chính do tính chất tài chính tư nhân của PPP có thể quá sức với một số quốc gia, trong trường hợp đó, tốt hơn hết là thực hiện theo cách cung cấp hạ tầng truyền thống và dùng nợ công, bao gồm nợ do các ngân hàng phát triển cung cấp.

Nếu ngân sách hạn chế nhưng có khả năng tiếp cận hợp lý nguồn tài chính dài hạn bằng nội tệ, PPP tài chính tư nhân và có nguồn thu từ người sử dụng có khả năng tạo doanh thu tốt (có nguồn thu) vẫn có thể được thực hiện, với điều kiện phải kiểm thử mức độ sẵn sàng chi trả và mức phí phải nằm trong khả năng chi trả của người dân (nghĩa là chính quyền phải hết sức thận trọng trong thẩm định kinh tế xã hội cho dự án sử dụng nguồn thu bằng phí hoặc phí cầu đường).

Một chiến lược phù hợp nữa là tập trung vào PPP không cần vốn đầu tư và/hoặc PPP dịch vụ.

### **HỢP 1.19: Những thách thức của chính quyền địa phương**

Nhìn chung, chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tiếp cận nguồn tài chính tư nhân với các điều kiện hợp lý hoặc không thể tiếp cận được, nhất là ở các quốc gia đang phát triển. Điều này có thể đúng ở cấp bang hoặc vùng, nhưng đặc biệt ở cấp chính quyền cơ sở. Tình trạng còn trầm trọng hơn với xu hướng trung ương phân cấp ngày càng nhiều cho chính quyền cơ sở/chính quyền đô thị.

Phân tích mức độ an toàn và thực tế thậm chí càng trở nên cần thiết hơn ở cấp chính quyền cơ sở. Chính quyền ở cấp này chỉ nên nhận những cam kết dài hạn tương xứng với năng lực thu của họ. Hơn nữa, họ nên cân nhắc xem mức phí có phù hợp cho các dịch vụ tại đô thị hay không và đảm bảo đã ước lượng và cấu trúc phù hợp mức trợ cấp cần thiết cho những dịch vụ công nhất định.

Nhận định về rủi ro có thể đánh giá quá cao năng lực thực tế của chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương có cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án của chính quyền địa phương và cơ sở, và đó là yêu cầu nhiệm vụ ở một số ngành, lĩnh vực hoặc dự án cụ thể.

Vì lý do đó, quản lý chính sách PPP hợp lý cần xét đến các cách thức và phương án hỗ trợ từ phía chính quyền trung ương, và việc phát triển PPP ở cấp chính quyền địa phương (bằng đồng tài trợ qua cấp phát, vay nợ công hoặc hỗ trợ bảo lãnh tín dụng). Đồng thời, khung này phải có những cơ chế kiểm soát để tránh chính quyền địa phương chấp nhận nguy cơ quá mức và/hoặc xúc tiến những dự án không khả thi.

### **c) Nhận định về rủi ro quốc gia**

Rủi ro quốc gia là một loạt những rủi ro liên quan đến đầu tư tại một quốc gia nước ngoài, bao gồm rủi ro tỷ giá, rủi ro kinh tế (biến động GDP, rủi ro lạm phát), rủi ro chuyển tiền (rủi ro bị chặn chuyển ngân về nước khi phân phối lợi nhuận và dòng tiền cho nhà đầu tư), rủi ro chính trị, rủi ro xã hội (bao gồm cả rủi ro bạo loạn nói chung), rủi ro quy phạm pháp luật (rủi ro các quy định pháp lý hiện hành ảnh hưởng

<sup>55</sup> Đối với một số dự án cụ thể tại quốc gia thu nhập thấp (LIC) hoặc nhằm vào khu vực nghèo hoặc cộng đồng nghèo, Viện trợ Dựa vào Đầu ra (OBA) từng được sử dụng để nâng cao tính khả thi của dự án, trong đó Tổ chức Đối tác Toàn cầu Viện trợ Dựa vào Đầu ra (tham khảo [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)) phải trợ giá cho dự án dưới hình thức không hoàn lại. Nguồn tài chính OBA và một nghiên cứu điển hình (Cải thiện tiếp cận dịch vụ nước tại Khu Đông Metro Manila, Philippines) được giải thích tại Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas (2011).

đến nhà đầu tư nước ngoài, hoặc phiền hà hơn so với bản quốc), rủi ro tham nhũng và rủi ro chủ quyền (rủi ro một quốc gia mất khả năng thanh toán các nghĩa vụ tài chính)<sup>56</sup>.

Môi trường kinh doanh tại một quốc gia (rủi ro trở nên bất lợi), bao gồm luật pháp chung có ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh thông thường (luật lao động, thuế khóa, hệ thống tư pháp, v.v.), tình trạng hạ tầng cần thiết cho sản xuất kinh doanh, sự phát triển hoặc hạn chế trên thị trường cung ứng (nhất là khả năng cung cấp lực lượng lao động có trình độ và các nhà thầu phụ trong nước có khả năng trả nợ) có thể được coi là một phần của khái niệm rủi ro quốc gia, hoặc ở mức độ bất kỳ, các yếu tố riêng đối với nhà đầu tư tiếp cận thị trường mới nổi.

Điều cần lưu ý là một số rủi ro trong đó được coi là một phần hoặc một bộ phận của "rủi ro quốc gia" có thể có cùng tên hoặc được các tác giả khác gọi theo cách khác. Ví dụ, rủi ro chính trị được ngành bảo hiểm chấp nhận bao gồm rủi ro chiến tranh, bạo loạn chung, khả năng chuyển đổi và lưu chuyển tiền. Tịch biên, quốc hữu hóa hoặc sung công là những sự kiện nằm trong rủi ro chính trị. Rủi ro nợ chủ quyền có thể được coi là một phần của rủi ro chính trị<sup>57</sup>.

Thường thì nhận định rủi ro trong nước ở mức cao và xếp hạng tín dụng ở mức thấp có sự tương quan với tình trạng kém phát triển của thị trường tài chính và năng lực ngân sách yếu kém. Nhận định rủi ro quốc gia ở mức cao (nhất là tham nhũng ở mức cao, bất ổn định xã hội và chính trị ở mức cao, xung đột xã hội, v.v.) kết hợp với tín nhiệm tín dụng đặc biệt thấp (nghĩa là nhận định về rủi ro nợ chủ quyền cao của các chủ nợ nước ngoài) là những trở ngại lớn để phát triển PPP tài chính tư nhân.

Tại các quốc gia đó, PPP vẫn có thể là cách tiếp cận hữu ích và giá trị cho những dự án không đòi hỏi vốn đầu tư và những dự án "chỉ dịch vụ", và đó là những dự án nên tập trung vào trừ khi có khả năng tiếp cận bảo hiểm rủi ro chính trị của các Ngân hàng Phát triển Đa phương (MDB) hoặc tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA).

#### **d) Kết luận**

Đối với những quốc gia có mức thu nhập rất thấp, bất ổn định chính trị và xã hội ở mức cao, và thị trường tài chính trong nước có nhiều hạn chế, cần cân nhắc thận trọng việc sử dụng PPP làm phương án để cung cấp tài chính và quản lý công trình hạ tầng mới. Các quốc gia thu nhập thấp (LDC) cần thận trọng và thực tế khi vạch ra chiến lược PPP.

Một số quốc gia áp dụng cách tiếp cận khiêm tốn và sát thực tế, nhằm điều chỉnh chiến lược PPP của chính phủ cho phù hợp với những hạn chế trên thị trường và

---

<sup>56</sup> Theo khảo sát của Cơ quan Bảo lãnh Đầu tư Đa phương (MIGA) / Bộ phận Tình báo Kinh tế (EIU) (*Rủi ro chính trị và đầu tư thế giới*, 2012 – [www.miga.rg/documents/WIPR.pdf](http://www.miga.rg/documents/WIPR.pdf)) trích dẫn của Ngân hàng Thế giới, Tháng 01/2014 (*Vượt qua trở ngại cung cấp tài chính cho hạ tầng*), vấn đề về quy định là quan ngại hàng đầu của các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài. Đồng thời "hành vi của chính quyền" cũng được đề cập chẳng hạn lịch sử xử lý tranh chấp hợp đồng, sung công, và quy định về chuyển ngân vốn về nước.

<sup>57</sup> Để tránh thiếu rõ ràng, tài liệu Hướng dẫn PPP này coi rủi ro chính trị là những rủi ro liên quan đến hành động của chính quyền gây ảnh hưởng đến đối tác tư nhân hoặc hoạt động của họ. Đó có thể là không thanh toán phần tái phân phối, chấm dứt hợp đồng thiếu công bằng, bỏ thực hiện các nghĩa vụ khác gây ảnh hưởng đến hợp đồng, thay đổi luật pháp gây phân biệt, và những vấn đề khác.



năng lực ngân sách của quốc gia (ví dụ điển hình là Bangladesh<sup>58</sup>).

## 5.7. Kết luận: Nên và không nên

Hộp 1.20 tổng hợp những khuyến nghị chính về việc coi PPP là phương án tiềm năng để mua sắm công trình cơ sở hạ tầng.

<b>HỘP 1.20: Nên và không nên</b>	
<b>Nên</b>	<b>Không nên</b>
Các quốc gia EMDE và LDC: Điều chỉnh chiến lược PPP cho phù hợp với bối cảnh kinh tế, xã hội và chính trị theo các nguyên tắc đảm bảo an toàn và sát thực tế.	Các quốc gia EMDE và LDC: Không nên lập kế hoạch và công bố chương trình PPP đầy tham vọng, có thể vượt quá tiềm năng (về khả năng chi trả, tiếp cận nguồn tài chính và đầu tư quốc tế). Không nên xác định/lựa chọn những dự án phi thực tế, và cụ thể không nên chỉ định áp dụng công nghệ chưa được kiểm thử và không đáng tin cậy.
Lựa chọn dự án phù hợp.	Không nên áp dụng PPP cho các dự án nhỏ (quy tắc chung). Cố gắng nhóm/gộp các dự án nhỏ (ví dụ nhóm các nhà máy xử lý nước thải (WWTP) thay vì đấu thầu từng cái theo quy trình riêng.
Lựa chọn dự án phù hợp cho PPP. Tìm hiểu yếu tố hiệu suất hiện hữu trong PPP, tối đa hóa và bảo vệ những yếu tố đó.	Không nên áp dụng PPP chỉ vì không phải hạch toán phần đó vào nợ công.  Không nên áp dụng hình thức PPP trừ khi dự án phù hợp với PPP, nghĩa là có khả năng nâng cao hiệu suất dự kiến (chương 3 bàn về cách thức rà soát dự án là ứng cử viên PPP phù hợp).  Thực hiện PPP khi dự án đem lại hiệu quả sử dụng vốn (VfM) và hình thức PPP cũng có VfM (tham khảo chương 4 bàn về phân tích VfM).
Ghi nhận nhu cầu đòi hỏi cao về nguồn lực cho công cụ PPP và quy trình đấu thầu PPP, và cần sẵn sàng về mặt năng lực.  PPP đòi hỏi sự tham gia rất nhiều từ phía chính quyền ở tất cả các giai đoạn trong chu trình vòng đời của chúng.	Không nên tiến hành PPP trừ khi hiểu và nhận thức được những nhu cầu và nguồn lực chuyên môn/đặc thù cần có và mức độ phức tạp hơn nhiều của quy trình này.  Tại nhiều quốc gia, các tổ chức có nhiệm vụ phát triển PPP phải đối mặt với nhiều hạn chế và có nhiều bất cập. Tuy nhiên, họ được kỳ vọng phải ra được chương trình và dự án đòi hỏi những nỗ lực và mức độ chuyên môn hóa cao nằm ngoài khả năng của họ.

<sup>58</sup> Tham khảo thông tin về danh mục mô tả các dự án PPP trên trang điện tử của Văn phòng PPP của Bangladesh <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>.



Đánh giá / thẩm định dự án chi tiết để đảm bảo khả thi.	Không nên triển khai dự án PPP trừ khi đảm bảo các yếu tố khả thi tổng thể và khả thi cụ thể cho PPP, nghĩa là dự án được chuẩn bị và được đánh giá thỏa đáng về kinh tế, tài chính, thương mại, khả năng chi trả và kỹ thuật (chương 4 bàn về toàn bộ điều này với phạm vi và nhu cầu thẩm định dự án).
Dành nguồn lực để thiết kế cấu trúc quy trình đấu thầu và hợp đồng cho phù hợp, để quản lý được quy trình đó.	Không nên tin rằng thẩm định là tất cả mọi thứ. Hiệu quả sử dụng vốn (VfM) hiện hữu có thể bị mất đi nếu cấu trúc dự án không phù hợp và thiết kế/soạn thảo hợp đồng không rõ ràng.  Quy trình đấu thầu cần đảm bảo đấu thầu cạnh tranh thực sự ở mức tối đa trong phạm vi các yêu cầu xét tuyển (chương 5 bàn về nhu cầu xác định cấu trúc và thiết kế phù hợp quy trình đấu thầu và hợp đồng).
Dành đủ thời gian cho quá trình đấu thầu (chuẩn bị, thẩm định, xác định cấu trúc và đấu thầu).	Không nên vội vàng. Không nên đặt ra khung thời gian quá tham vọng; khu vực tư nhân sẽ không sẵn sàng dự thầu dự án nếu họ chưa tin tưởng là chính quyền có khả năng đáp ứng khung thời gian đề ra.
Dành sự quan tâm và nguồn lực để quản lý hợp đồng sau khi đấu thầu.	Không nên giả định rằng chính quyền đã xong việc sau khi ký kết được hợp đồng. Chính quyền cần chủ động quản lý hợp đồng trong suốt vòng đời của chúng (chương 7 và 8 giải thích về chức năng quản lý hợp đồng).
Tổ chức chính quyền, khung chính sách và thể chế để xử lý công cụ PPP theo chương trình. Kiểm soát tác động tài khóa và đánh giá các chương trình và dự án để đảm bảo cải thiện lâu dài.	Không nên đề xuất PPP như một chiến lược chính sách (ở cấp độ chương trình) trừ khi đã được chuẩn bị sẵn sàng (phần 9 sẽ giới thiệu và bàn về vai trò của khung PPP, chương 2 lý giải về yếu tố cấu thành nên khung PPP phù hợp và những đặc điểm chính của các khung và chương trình PPP).

## 6. Cấu trúc cơ bản tiêu biểu của một dự án PPP

### 6.1. Giới thiệu cấu trúc dự án PPP cơ bản

Phần này sẽ giải thích thêm về cấu trúc cơ bản của PPP tài chính tư nhân, với giả định dựa trên hình thức (hoặc phạm vi) hợp đồng DBFOM được giới thiệu ở đầu phần 4.

Hình 1.10 minh họa về cấu trúc cơ bản của PPP chung (trong đó toàn bộ vốn cổ phần trong SPV do khu vực tư nhân cung cấp). Cấu trúc này được áp dụng cho cả hình thức PPP được người sử dụng chi trả và được chính quyền chi trả. Cấu trúc trong Hình 1.10 không bao gồm "các khoản nợ cho chính quyền, có thể là trường hợp xảy ra với những dự án có nguồn thu từ người sử dụng và đạt vượt mức khả thi. Cấu trúc này và những biến thể tiềm năng khác cũng được bàn đến khi giải

thích về mối quan hệ chính và dòng tiền trong cấu trúc này.

Nhìn chung, cấu trúc dự án chính là cấu trúc của các mối quan hệ hợp đồng và dòng tiền qua đó định hình cho việc phát triển và vòng đời của dự án.

Mối quan hệ chính và yếu tố cốt lõi trong cấu trúc dự án là thỏa thuận PPP hoặc hợp đồng PPP<sup>59</sup> (còn gọi là "hợp đồng dự án PPP") giữa nhà nước và đối tác tư nhân. Hợp đồng này do cơ quan nhà nước xây dựng nhằm quy định quyền và nghĩa vụ của đối tác tư nhân là bên được giao hoặc đặt hàng phát triển và quản lý công trình hạ tầng liên quan. Vì hợp đồng là thành tố chính hoặc cốt lõi của cấu trúc dự án, thuật ngữ cấu trúc dự án PPP và hợp đồng dự án PPP có thể được dùng thay thế cho nhau trong tài liệu Hướng dẫn PPP này.

Cấu trúc dự án PPP, vì vậy, chủ yếu dựa trên phạm vi của hợp đồng (trong đó vạch ra phạm vi trách nhiệm của đối tác tư nhân), với lưu ý rằng phạm vi và cấu trúc có thể khác biệt giữa các dự án cùng một lĩnh vực hoặc cùng loại hạ tầng (tham khảo các ví dụ tại phần 6.3).

Cấu trúc dự án cũng phản ánh cấu trúc tài chính (cách thức bên tư nhân được trả công hoặc thanh toán cho công trình và dịch vụ) và cấu trúc rủi ro của hợp đồng PPP (nghĩa là cách thức xác định phạm vi trách nhiệm liên quan đến rủi ro), cũng như các điều khoản khác. Chương 5 giải thích chi tiết về cấu trúc hợp đồng PPP. Cơ chế thanh toán là trọng tâm của cấu trúc tài chính và rủi ro, sẽ được bàn đến ở phần 6.2.

Như mô tả bên dưới (tham khảo Hộp 1.21), đối tác tư nhân thường có hình thức là một doanh nghiệp dự án PPP (SPV), nghĩa là một công ty dự án được hình thành để phát triển và quản lý dự án đó.

SPV này sẽ "chuyển tiếp" hầu hết quyền và nghĩa vụ cho các bên khác theo các hợp đồng với các bên tham gia thực hiện dự án khác<sup>60</sup>, qua phân bổ trách nhiệm, nghĩa vụ, rủi ro và dòng tiền của SPV đó cho các bên tư nhân khác nhau thông qua các thỏa thuận khác nhau.

- Thỏa thuận cổ đông (đặc biệt với nhà đầu tư tài chính);
- Thỏa thuận tài chính hoặc nợ;
- Hợp đồng Xây dựng / Thiết kế, Mua sắm thiết bị và Xây lắp (EPC) và tương tự;
- Hợp đồng hoặc các hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M); và
- Hợp đồng bảo hiểm và bảo lãnh.

Các nhà thầu Xây dựng / EPC và O&M, hoặc các công ty đầu tư liên quan khác, thường là cổ đông của SPV này. Ngoài ra còn có thể có những cổ đông khác cơ

---

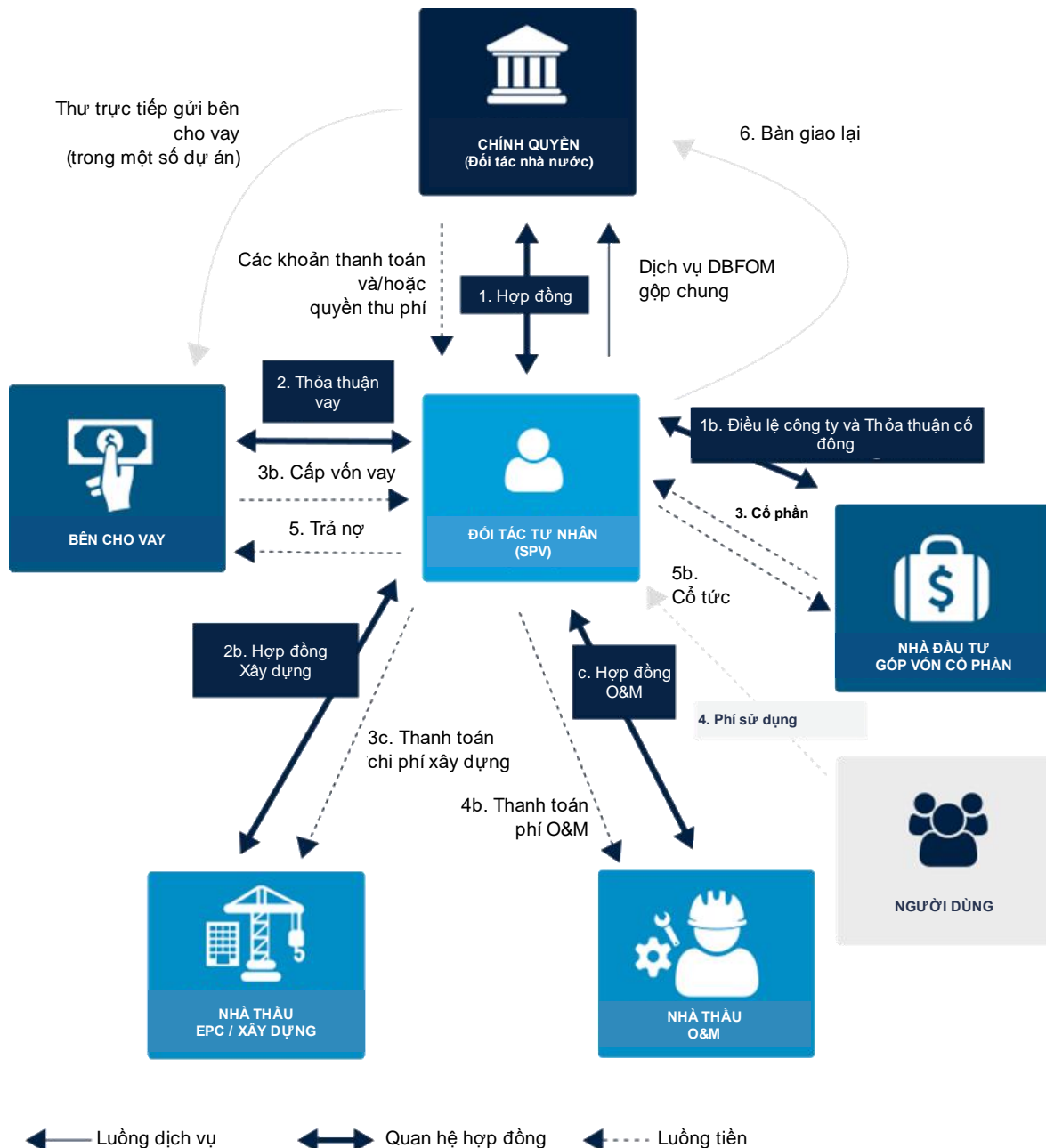
<sup>59</sup> Mặc dù hợp đồng thường bao gồm một văn bản duy nhất và các phụ lục mô tả chi tiết những vấn đề nhất định (như yêu cầu kỹ thuật và cơ chế thanh toán), tài liệu Hướng dẫn PPP này sử dụng thuật ngữ "hợp đồng" theo nghĩa rộng, sao cho có thể bao hàm những thỏa thuận khác nhằm ràng buộc đối tác tư nhân với các bên khác trong khu vực nhà nước, chứ không chỉ là cơ quan mời thầu (ví dụ, trong trường hợp thỏa thuận mua sản phẩm dịch vụ của dự án bởi một cơ quan hoặc bên thứ ba). Hợp đồng PPP cũng có thể được gọi là thỏa thuận PPP.

<sup>60</sup> Cấu trúc các hợp đồng giữa doanh nghiệp dự án PPP với các bên tham gia thực hiện dự án liên quan đến việc đối tác tư nhân chuyển giao và phân bổ rủi ro cho các bên đối tác khác nhau. Những hợp đồng này thường được gọi là "hợp đồng giá trị" vì mục đích của chúng là phản ánh lại những nghĩa vụ và rủi ro của hợp đồng PPP. Phụ chương A của chương 6 mô tả điều này và những vấn đề khác liên quan đến việc đối tác tư nhân chuẩn bị dự thầu, phát triển và quản lý tài sản.

bản không có vai trò trong dự án ngoài vai trò bên góp vốn cổ phần. Thường thì không nhất thiết phải là cổ đông mới có thể đóng vai trò nhà thầu (mặc dù một số chính quyền có thể yêu cầu điều này trong một số dự án).

Nội dung ngay dưới đây liên quan đến Hình 1.10 nhằm mô tả lần lượt những mối quan hệ hợp đồng, lưu chuyển về nghĩa vụ và dòng tiền quan trọng nhất.

**HÌNH 1.10: Cấu trúc dự án PPP**



*Ghi chú:* DBFOM= Thiết kế - Xây dựng - Cung cấp Tài chính - Vận hành - Bảo trì; EPC= Thiết kế, Mua sắm, Xây dựng; O&M= Vận hành và bảo trì; SPV= Doanh nghiệp dự án PPP.

**1. Liên danh cấu thành SPV, đứng ra ký kết hợp đồng.**

Chính quyền (cơ quan mời thầu) ký kết hợp đồng với một đối tác tư nhân để thực

hiện DBFOM cho công trình hạ tầng mới (hoặc nâng cấp).

Thường thì chính quyền sẽ trao hợp đồng cho một công ty hoặc một nhóm công ty (liên danh). Sau khi trao hợp đồng, liên danh đó sẽ thành lập ra một công ty đặc thù<sup>61</sup> (pháp nhân được thành lập vì mục đích đặc biệt hay còn gọi là doanh nghiệp dự án PPP, SPV), theo pháp luật quy định về thành lập công ty. SPV sẽ ký hợp đồng với cơ quan mời thầu (mốc này thường được gọi là thời điểm "đóng thương mại"<sup>62</sup>), và các thành viên liên danh sẽ ký kết thỏa thuận cổ đông (#1b).

Qua ký kết hợp đồng, đối tác tư nhân tiếp nhận các nghĩa vụ mô tả trong hợp đồng như sau.

- Hoàn thiện thiết kế của công trình hạ tầng, thi công xây dựng hoặc phát triển tài sản hạ tầng đó (bao gồm xin mọi loại giấy phép cần thiết nếu phải thực hiện);
- Cung cấp tài chính cho công trình và các chi phí phát triển khác (toàn bộ kinh phí hoặc phần liên quan nếu hợp đồng đó có cấu trúc đồng tài trợ, trong đó chính quyền cung cấp tài chính dưới hình thức cấp phát); và
- Vận hành và bảo trì tài sản đó (sau khi tài sản đó được nghiệm thu đưa vào sử dụng, và có được các phê duyệt và cho phép).

## **2. SPV đứng ra thực hiện các thỏa thuận tài chính và triển khai cấu trúc hợp đồng của họ (các hợp đồng giữa Doanh nghiệp dự án PPP với các bên thực hiện dự án).**

Sau khi ký kết hợp đồng, SPV sẽ thực hiện những việc sau.

- Ký kết thỏa thuận bảo lãnh cho khoản bảo lãnh thực hiện hợp đồng;
- Ký kết các thỏa thuận và hợp đồng bảo hiểm<sup>63</sup>;
- Ký kết các thỏa thuận huy động tài chính, nghĩa là thỏa thuận vay<sup>64</sup>, thường được gọi là "hoàn tất thu xếp tài chính" (#2); và
- Ký kết các hợp đồng "với các bên thực hiện dự án", nghĩa là các hợp đồng với nhà thầu xây dựng hoặc EPC, các hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) với các nhà thầu O&M. (#2b và #2c<sup>65</sup>)

Trong một số dự án, nhà nước sẽ ký thỏa thuận trực tiếp với bên cho vay (#2d)

---

<sup>61</sup> Trong biến thể về liên doanh hoặc empresas mixtas, SPV này có thể vốn là công ty thuộc sở hữu nhà nước hiện có, hoặc bên nhà nước tham gia làm cổ đông trong quá trình thành lập ra công ty dự án đó.

<sup>62</sup> Ký kết hợp đồng cũng có thể được gọi là thời điểm đóng thương mại hoặc "ký kết" hợp đồng, là hành động qua đó hợp đồng cụ thể trở thành hợp lệ và có khả năng thực thi hiệu lực.

<sup>63</sup> Vai trò của hợp đồng bảo hiểm và khoản bảo lãnh thực hiện hợp đồng được giải thích ở Chương 5.9.5.

<sup>64</sup> Đôi khi (ví dụ tại một số quốc gia nhất định), thỏa thuận tài chính có thể được ký trong cùng ngày khi ký hợp đồng. Trong những tình huống khác, người ta có thể trì hoãn huy động vốn và vì vậy, việc khởi công xây dựng cũng có thể bị trì hoãn vài tháng. Công cụ phổ biến nhất để huy động nợ là thỏa thuận vay. Tuy nhiên, tại một số thị trường, tùy vào mức độ rủi ro của dự án, trái phiếu dự án (nghĩa là trái phiếu phát hành để huy động tài chính trên thị trường) cũng có thể được sử dụng. Phần 7 sẽ giải thích về các hình thức vay nợ trong cấu trúc tín dụng tài trợ dự án.

<sup>65</sup> Ngay cả khi vận hành và bảo trì (O&M) không bắt đầu ngay sau khi hoàn tất thi công xây dựng, hợp đồng O&M có thể được thực thi (ký kết) hợp lý ít nhất vào thời điểm hoàn tất thu xếp tài chính, vì cả bên cho vay và nhà đầu tư đều cần đảm bảo chắc chắn về chuyển giao chi phí và rủi ro cho nhà thầu O&M.

(tham khảo phần 7.5).

Thông qua các hợp đồng giữa doanh nghiệp dự án PPP và các bên tham gia thực hiện dự án, đối tác tư nhân đó phân giao trách nhiệm và chuyển giao rủi ro cho các bên thứ ba với một mức giá (lưu ý rằng các bên thứ ba đó có thể thuộc về cùng nhóm các công ty, là cổ đông của SPV đó).

Trong hầu hết các tình huống sẽ chỉ có một hợp đồng xây dựng với một nhà thầu duy nhất hoặc một nhóm các nhà thầu trong một liên doanh. Tuy nhiên, trong những dự án phức tạp hơn, có thể có một vài hợp đồng cho các phần cụ thể của công trình xây dựng.

Ví dụ, dự án đường sắt nhẹ có thể bao hàm cung ứng, lắp đặt và công trình xây dựng. SPV có thể tham gia một hợp đồng duy nhất với một nhóm các công ty và các công ty đó chia sẻ công việc với nhau. Ngược lại, SPV đó có thể ký kết các hợp đồng riêng với các nhóm nhà thầu khác nhau cho từng nội dung cụ thể khi phát triển hệ thống đường sắt: công trình xây dựng, đường ray, hệ thống (điện, tín hiệu và truyền tin), và toa xe. Trong trường hợp thứ nhất, rủi ro tích hợp đầy đủ toàn bộ các thành phần của hệ thống được chuyển giao cho nhóm nhà thầu và trong trường hợp thứ hai, SPV giữ lại trách nhiệm đó.

### **3. Thực hiện xây dựng công trình, và vốn (tiền vay nợ và tiền đóng góp vốn cổ phần) được giải ngân (#3 và #3a). SPV thanh toán cho các nhà thầu xây dựng (#3c).**

Việc xây dựng công trình thường được bắt đầu khi cơ quan mời thầu ban hành lệnh khởi công. Điều này diễn ra sau khi thiết kế dự án cuối cùng được phê duyệt và các điều kiện ban đầu khác được đáp ứng. Một số điều kiện ban đầu có thể thuộc trách nhiệm của cơ quan mời thầu (ví dụ, giao đất hoặc hành lang lộ giới), và những điều kiện khác có thể là yêu cầu của bên cho vay (ví dụ nhận được một số giấy phép cuối cùng).

Tại một số quốc gia, ngân hàng có thể có thông lệ là cổ đông của SPV phải cam kết đầu tư góp vốn cổ phần trước khi rút vốn vay của bên cho vay. Tại các quốc gia khác, việc rút vốn vay được thực hiện song song với đầu tư góp vốn cổ phần, theo tỷ lệ phần trăm cố định<sup>66</sup>.

Nhà thầu được thanh toán theo giá trong hợp đồng xây dựng trên cơ sở tiến độ được thống nhất trong hợp đồng. Trong một số dự án, họ có thể được nhận tạm ứng để mua nguyên vật liệu, máy móc và thiết bị, và trong một số dự án khác họ có thể nhận được phần thanh toán theo tỷ lệ tương ứng với mức độ hoàn thành công trình.

Tuy nhiên, cách tiếp cận phổ biến nhất là thanh toán theo tiến độ hàng tháng trên cơ sở lập hóa đơn lần lượt từng phần công trình được thực hiện. Công trình thường được đánh giá bởi cố vấn kỹ thuật do bên cho vay bổ nhiệm.

Để bảo đảm kết quả thực hiện xây dựng cho SPV và bên cho vay, hợp đồng xây dựng yêu cầu nhà thầu xây dựng phải cung cấp một khoản bảo đảm thực hiện hợp

---

<sup>66</sup> Một biến thể của cách tiếp cận song hành (pari pasu) là các tổ chức cho vay đôi khi yêu cầu phải có thư tín dụng hoặc bảo lãnh dự phòng để đảm bảo có sẵn vốn để góp cổ phần từ trước.



đồng chẳng hạn bảo lãnh ngân hàng và/hoặc bảo lãnh của công ty mẹ.

Trong cấu trúc PPP tiêu biểu như minh họa ở Hình 1.10, trong đó tổng nguồn tài chính do khu vực tư nhân cung cấp (bằng vốn góp cổ phần và nợ), đối tác tư nhân sẽ không nhận được bất kỳ khoản thanh toán nào từ phía chính quyền hoặc người sử dụng cho đến khi công trình hoàn thành và được nghiệm thu đưa vào sử dụng. Tuy nhiên, nếu một dự án do chính quyền chi trả bao gồm nhiều công trình cơ sở vật chất, chính quyền đó có thể thanh toán một phần khi mỗi công trình thành phần được đưa vào vận hành, nhưng chỉ thanh toán đầy đủ sau khi tất cả các công trình đó được đưa vào vận hành. Ngoài ra, như được giải thích trong phần 2, có những biến thể của PPP sử dụng nguồn tài chính hỗn hợp của nhà nước và tư nhân (nghĩa là "phương thức đồng tài trợ"), trong đó đối tác nhà nước sẽ thanh toán trong quá trình hoặc sau khi hoàn tất xây dựng.

#### **4. Đi vào vận hành (#4) và SPV bắt đầu nhận thanh toán từ chính quyền và/hoặc người sử dụng (#4b). SPV chi trả cho các nhà thầu O&M (#4c).**

Trong hầu hết các dự án, cơ quan mời thầu chỉ quyết định bắt đầu vận hành sau khi công trình xây dựng được hoàn tất và được nghiệm thu đưa vào vận hành. Nếu hợp đồng thuộc nhóm có nguồn thu từ người sử dụng, SPV được phép bắt đầu thu phí của người sử dụng (trong một số dự án nâng cấp công trình hạ tầng giao thông hiện có, người sử dụng có thể bị thu phí trong quá trình xây dựng). Nếu hợp đồng thuộc loại được chính quyền chi trả, SPV đó được phép bắt đầu lập hóa đơn yêu cầu cơ quan mời thầu thanh toán theo tần suất được xác định trong hợp đồng (ví dụ, hàng tháng) và theo cơ chế thanh toán được quy định trong hợp đồng. Các khoản thanh toán này sẽ bằng số tiền thanh toán trong hồ sơ dự thầu, trừ đi các khoản giảm trừ thanh toán (tham khảo Hộp 1.21 dưới đây).

Với số tiền thu được, SPV đó đầu tiên sẽ bù trừ kinh phí vận hành và bảo trì (O&M) thường tương ứng với các khoản thanh toán phải trả cho các nhà thầu O&M. Thứ hai, SPV đó sẽ nộp thuế và trích các quỹ dự phòng theo yêu cầu của pháp luật và hợp đồng. Phần còn lại được dùng để trả lãi và nợ gốc, đồng thời để phân phối cho các cổ đông.

Chi phí vận hành và bảo trì (O&M) phải trả cho nhà thầu O&M có thể được trả theo các khoản cố định hàng năm hoặc biến đổi (tính bằng tỷ lệ trên doanh thu, nhất là khi dòng tiền doanh thu của dự án dựa trên nhu cầu hoặc khối lượng sử dụng). Chi phí đó thường cũng phải chịu giảm trừ và/hoặc đền bù thiệt hại ước tính mức độ ảnh hưởng đến doanh thu ban đầu của SPV đó, chuyển giao một phần hoặc toàn bộ rủi ro về kết quả thực hiện vận hành và bảo trì (O&M) cho các nhà thầu O&M.

Trong giai đoạn vận hành, nhiều khoản đầu tư sẽ được thực hiện (cải tạo hoặc tái đầu tư, đôi khi còn gọi là "bảo trì lớn" hoặc "chi phí trọn vòng đời") nhằm duy trì tài sản có tình trạng phù hợp trong suốt vòng đời của dự án. Những công việc này thường do nhà thầu O&M thực hiện theo các hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M), nhưng có thể được xử lý và ký hợp đồng riêng qua hợp đồng cải tạo cụ thể.

#### **5. Hoàn trả vốn vay (#5) và phân phối cho bên góp vốn cổ phần**

Phương thức hoàn trả vốn vay thường được xác định trước trong các thỏa thuận



tài chính, và được xây dựng nhằm đáp ứng Tỷ lệ khả năng trả nợ.

Doanh thu chỉ có thể được trả trực tiếp cho các bên góp vốn cổ phần sau khi thanh toán chi phí O&M, các nghĩa vụ thuế và nợ theo kế hoạch và các quỹ dự phòng đã được trích lập đầy đủ. Thỏa thuận tài chính thường đặt ra những hạn chế bổ sung về thanh toán cho các bên góp vốn cổ phần.

Mục đích chính là phần lớn lợi nhuận dành cho cổ đông (dưới hình thức cổ tức (#5b)) sẽ chỉ được thực hiện ở các giai đoạn sau trong hợp đồng<sup>67</sup>.

## **6. Bàn giao lại công trình**

Trừ khi phát sinh sự kiện chấm dứt sớm (nghĩa là hợp đồng bị chấm dứt trước thời hạn ban đầu do đối tác tư nhân không có khả năng thực hiện nghĩa vụ một cách nghiêm trọng, xảy ra tình huống bất khả kháng, hoặc khi theo quyết định đơn phương của cơ quan mời thầu), nếu không hợp đồng sẽ hết hạn theo đúng thời hạn của hợp đồng.

Vào thời điểm đó, công trình hạ tầng sẽ được bàn giao lại cho chính quyền, và họ có thể đấu thầu lại công tác quản lý tài sản đó qua một hợp đồng mới, ký hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) tài sản bằng các hợp đồng ngắn hạn hoặc chọn tư quản lý tài sản đó.

Việc bàn giao lại tài sản cho nhà nước cũng thường được gọi là "bàn giao lại công trình". Thông lệ tốt là đối tác tư nhân được yêu cầu bàn giao lại công trình hạ tầng trong tình trạng đạt một số điều kiện cụ thể. Để đáp ứng các yêu cầu đó, bên tư nhân sẽ phải thực hiện một số khoản đầu tư trước khi bàn giao lại công trình. Việc này thường được thực hiện trong những năm cuối (1 đến 3 năm) trước ngày hết hạn hợp đồng.

### **HỢP 1.21: Doanh nghiệp Dự án PPP (SPV) là đặc điểm chung của PPP**

Doanh nghiệp Dự án (SPV) là công ty được hình thành với mục đích cụ thể nhằm tham gia hợp đồng PPP liên quan. Bên thắng thầu (thường là một liên danh các công ty) sẽ thành lập SPV đó sau khi được trao thầu, nhưng trước khi ký hợp đồng. Các thành viên liên danh sẽ đăng ký các tỷ lệ góp vốn cổ phần được thống nhất từ trước với công ty đó (theo cam kết khi dự thầu). Chính SPV đó sẽ ký hợp đồng với cơ quan mời thầu.

Tại một số quốc gia, liên danh không bắt buộc phải hình thành ra SPV để ký kết hợp đồng. Tuy nhiên, tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng đó là thông lệ tốt.

Thành lập SPV sẽ đem lại những lợi ích sau cho các bên:

- Các bên cho vay thường yêu cầu phải có SPV để cung cấp tài chính qua các kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án, vì kỹ thuật này cho phép kiểm soát rủi ro tín dụng tốt hơn. Các kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án cho phép nhà đầu tư góp vốn cổ phần giới hạn được mức độ gánh chịu rủi ro, và tạo điều kiện sử dụng tỷ lệ đòn bẩy cao mà không cần các nhà đầu tư (nhìn chung) phải cung cấp bảo lãnh của doanh nghiệp. Hơn nữa, phần tài chính đó thường được xử lý "ngoài bảng cân đối" trên

<sup>67</sup> Trừ khi một trong những hành động sau diễn ra: (i) đảo nợ cho dự án, khi đó vốn cổ phần sẽ giảm theo tăng lên; hoặc (ii) chuyển giao vốn cổ phần, bán một phần hoặc toàn bộ cho cổ đông góp vốn mới, và việc này cũng sẽ tuân thủ những hạn chế nhất định trong hợp đồng.

góc độ góp vốn của nhà đầu tư góp vốn cổ phần (tham khảo "giới thiệu về tín dụng tài trợ dự án" tại phụ lục A).

- Bên nhà nước cũng hưởng lợi qua sự tồn tại của SPV vì điều đó có nghĩa là đối tác của bên nhà nước chỉ chuyên nhằm thực hiện hợp đồng PPP cụ thể đó. Thường thì cả bên nhà nước (thông qua Hồ sơ Mời thầu và hợp đồng) cũng như bên cho vay đều cấm SPV thực hiện các dự án khác sao cho đối tượng duy nhất của nó là thực hiện công trình và dịch vụ trong hợp đồng PPP đó.

Về lý do thứ hai, Hồ sơ Mời thầu không hiếm khi đặt ra yêu cầu phải thành lập SPV. Mặc dù đây không phải là yêu cầu phổ quát, nhưng tài liệu Hướng dẫn PPP này cho đó là thông lệ tốt, trừ khi có lý do cụ thể để không làm theo cách đó. Cũng có thể có trường hợp các dự án nhỏ không đòi hỏi phải dùng kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án (nhằm tránh chi phí giao dịch không cần thiết cho dự án PPP), hoặc khi công ty ký hợp đồng là công ty hiện hữu (thuộc sở hữu chính phủ) sẽ được chuyển đổi thành *empresa mixta* qua cấu trúc liên doanh PPP.

## 6.2. Cấu trúc hợp đồng PPP (hợp đồng dự án PPP) và giới thiệu về cơ chế thanh toán

Cấu trúc hợp đồng PPP (hợp đồng dự án PPP) được cơ quan nhà nước xác định.

Như giải thích chi tiết ở chương 5, cấu trúc của hợp đồng được xác định trên nhiều khía cạnh: phạm vi và trách nhiệm, cấu trúc tài chính, và cấu trúc rủi ro. Cấu trúc xác định ra các điều khoản thương mại của hợp đồng, căn bản có liên quan đến các điều khoản tài chính hoặc "cấu trúc tài chính của hợp đồng PPP" (cách thức chi trả thù lao cho đối tác tư nhân) và các điều khoản phân bổ rủi ro hoặc "cấu trúc rủi ro của hợp đồng PPP" (cách thức phân bổ rủi ro cho từng bên tham gia hợp đồng). Trong các dự án được chính quyền chi trả, cơ chế thanh toán là trọng tâm của cấu trúc tài chính và rủi ro, và đây là nội dung được giới thiệu trong phần này.

Cấu trúc tài chính là phương án trả thù lao cho đối tác tư nhân về chi phí đầu tư và chi phí hoạt động của họ. Trong mô hình PPP được chính quyền chi trả, phần lớn doanh thu được gắn với kết quả thực hiện, và phương thức thù lao cho đối tác tư nhân thường được gọi chung là cơ chế thanh toán.

Cơ chế thanh toán đem lại nguồn thu chính cho đối tác tư nhân cho các công trình và dịch vụ họ thực hiện (thiết kế, xây dựng và các công việc phát triển khác), quản lý trọn vòng đời (bảo trì lớn), vận hành và bảo trì thông thường. Nguồn thu tiềm năng khác có thể dưới hình thức thanh toán trực tiếp hoặc cấp phát cho công trình xây dựng, cấp phát hoặc trợ giá cho vận hành, cấp quyền thu phí của người sử dụng, hoặc doanh thu qua vận hành hoạt động kinh doanh phụ thêm (ví dụ, khách sạn, trạm xăng, vân vân).

Quyền thu phí của người sử dụng trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng đôi khi cũng được coi là một hình thức của cơ chế thanh toán<sup>68</sup>. Tuy nhiên, tài liệu Hướng dẫn PPP này cho rằng sử dụng thuật ngữ cơ chế thanh toán trong bối cảnh PPP được chính quyền chi trả sẽ chính xác hơn, hoặc thuật ngữ này chỉ sử dụng

<sup>68</sup> Một số tài liệu và hướng dẫn có thể coi một phần của cơ chế thanh toán bao gồm tất cả các hình thức chi trả và thù lao dành cho đối tác tư nhân (bao gồm cả các khoản cấp phát) và gồm cả tiền phạt hoặc thiệt hại được bồi thường ước tính cho trường hợp vi phạm hợp đồng. Tài liệu Hướng dẫn PPP này coi phần thứ nhất là một thành phần của cấu trúc tài chính và phần thứ hai là hệ thống có mục đích và ý nghĩa riêng, hệ thống phạt (tham khảo chương 4).

cho PPP có nguồn thu từ người sử dụng nếu có một phần thanh toán rõ ràng của nhà nước.

Trong PPP được chính quyền chi trả, thiết kế của cơ chế thanh toán có vai trò thiết yếu vì nhiều lý do; điều này liên quan đến nhu cầu phải hài hòa lợi ích giữa hai bên và nhu cầu chuyển giao thực chất rủi ro;

- PPP chuyển giao rủi ro xây dựng, bao gồm cả về thời gian xây dựng. Các khoản thanh toán chỉ nên được thực hiện sau khi tài sản được đưa vào sử dụng, nghĩa là cung cấp dịch vụ, vì chỉ ở thời điểm đó, tài sản hạ tầng (là công trình đầu tư công) mới tạo ra giá trị cho người sử dụng (người sử dụng là công chúng hoặc là chính quyền trên phương diện là đơn vị cung cấp dịch vụ công, chẳng hạn hạ tầng xã hội); và
- PPP, nhất là các dự án được chính quyền chi trả, đều nhằm cung cấp dịch vụ. Các khoản thanh toán chỉ nên được thực hiện với điều kiện tài sản được đưa vào vận hành, hoặc ví dụ, khi đối tác tư nhân cung cấp dịch vụ cho người sử dụng (khi dịch vụ công được đưa vào phạm vi hợp đồng). Công trình hạ tầng đó không nên chỉ được xây dựng mà phải được bảo trì ở trạng thái kỹ thuật ổn định nhằm cung cấp dịch vụ ở mức độ cần thiết. Dịch vụ được cung cấp cần thỏa mãn "các yêu cầu về kết quả thực hiện".

Đồng thời, các khoản thanh toán cần bù đắp các chi phí theo cách thức trọn gói, không chỉ để bù đắp chi phí O&M và cải tạo, mà còn cả chi phí đầu tư ban đầu. Điều đó có nghĩa là chi phí đầu tư (qua đó là xây dựng) phải chịu rủi ro biến động về kết quả thực hiện và chất lượng dịch vụ.

- Trong PPP, thanh toán là cho kết quả chứ không phải cho phương tiện. Điều này liên quan đến những đổi mới sáng tạo cần có để cung cấp dịch vụ tối ưu theo cách đảm bảo hiệu quả chi phí cao nhất. Chính vì vậy, các khoản thanh toán không được thực hiện khi đối tác tư nhân phát sinh chi phí mà phụ thuộc vào việc đối tác có thỏa mãn được "các yêu cầu đầu ra" (là thuật ngữ khác để nói về yêu cầu kết quả thực hiện trong bối cảnh PPP) hay không.

Có hai loại hình cơ chế thanh toán chính (với nhiều cách kết hợp và biến thể):

- **Các khoản thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ:** Khoản thanh toán được thực hiện với điều kiện tài sản đã sẵn sàng và tùy vào mức độ sẵn sàng của dịch vụ, sẽ có áp dụng các khoản giảm trừ. Mức độ sẵn sàng có hai nghĩa: có tài sản sẵn để sử dụng hoặc được coi là có sẵn. Ý thứ nhất nghĩa là khả năng người sử dụng được dùng tài sản đó trong thực tế (ví dụ, tuyến đường có thể được sử dụng với điều kiện an toàn hợp lý), ý thứ hai nghĩa là đáp ứng được mức độ chất lượng dịch vụ xác định trong hợp đồng (nghĩa là tuyến đường đó không còn bị đóng một làn trên 3 làn xe trong một cung đường). Khoản thanh toán cũng có thể được gắn với việc hoàn thành yêu cầu về chất lượng. Trong một số dự án, quan ngại về chất lượng được đảm bảo bằng khái niệm sự sẵn sàng của dịch vụ. Trong các dự án khác, yêu cầu về chất lượng được tách riêng khỏi yêu cầu về sự sẵn sàng của dịch vụ. Thông lệ tốt là trong mọi dự án PPP áp dụng cơ chế thanh toán theo sự sẵn sàng của dịch vụ, chính phủ nên cân nhắc thận trọng xem có các yếu tố chất lượng nào cần được lồng ghép vào cơ chế thanh toán hay không. Điều này có thể được thực hiện bằng cách nếu không đáp ứng các

tiêu chuẩn chất lượng thì coi đó là "không đảm bảo sự sẵn sàng của dịch vụ", hoặc sử dụng cơ chế riêng để giảm trừ giá trị thanh toán.

- **Chi trả theo khối lượng:** Chi trả được gắn với số người sử dụng (ví dụ, khoản thanh toán phí cầu đường mờ cho tiền phí cầu đường trên tuyến đường miễn phí), hoặc các đầu ra khác được đo lường bằng khối lượng (ví dụ, theo mét khối nước được xử lý tại nhà máy xử lý nước thải).

Vì cơ chế thanh toán cần bảo vệ thậm chí tối đa hóa việc hài hòa lợi ích, nên loại hình cơ chế thanh toán cần được cân nhắc thận trọng. Ví dụ, trong PPP bệnh viện, chính quyền không cần quan tâm đến nhu cầu cao hơn của người dân đối với dịch vụ khám chữa bệnh được cung cấp tại bệnh viện đó, mà quan tâm đến việc đảm bảo bệnh viện đó đáp ứng các tiêu chuẩn về sự sẵn sàng của dịch vụ hoặc công năng theo các tham số về tiện nghi, không gian, an toàn, sạch sẽ và các tham số chất lượng khác.

Thanh toán gắn với khối lượng là hợp lý nếu mục tiêu của chính quyền là tối đa hóa mức độ sử dụng tài sản (ví dụ, giao thông công cộng). Tại một số dự án, những quan ngại về chất lượng và những cân nhắc về phân bổ rủi ro cho thấy nên áp dụng các cơ chế thanh toán dựa trên khả năng duy trì sự sẵn sàng của dịch vụ hoặc chất lượng kết hợp với một phần thanh toán hạn chế gắn với khối lượng.

Đối với PPP có nguồn thu từ người sử dụng, bên tư nhân có doanh thu khi công chúng sử dụng công trình hạ tầng và đó chính là động cơ mạnh mẽ để đảm bảo duy trì cung cấp công trình hạ tầng đó. Tuy nhiên, bên tư nhân ít có động cơ hơn trong việc đảm bảo đầu ra về chất lượng khi chất lượng không ảnh hưởng nghiêm trọng đến mức độ sử dụng công trình hạ tầng đó. Ví dụ, trong PPP đường bộ thu phí, bên tư nhân có thể không có động cơ dọn rác ở mức hợp lý trên tuyến đường đó, hoặc phòng chống nước thoát từ mặt đường làm ngập các tài sản xung quanh. Để xử lý những vấn đề đó, một số dự án PPP có nguồn thu từ người sử dụng đặt ra yêu cầu tối thiểu về chất lượng hoặc dịch vụ, trong đó bên tư nhân được yêu cầu phải nộp phạt hoặc bồi thường thiệt hại ước tính cho bên nhà nước hoặc người sử dụng (ví dụ, dưới hình thức chiết khấu phí người sử dụng), nếu không thỏa mãn được yêu cầu chất lượng hoặc dịch vụ đó.

Chương 5 sẽ giải thích thêm về khả năng thiếu hài hòa và những đặc điểm đặc biệt khác cần cân nhắc khi thiết kế cơ chế thanh toán.

### 6.3. Ví dụ về các cấu trúc và phạm vi khác nhau

Phạm vi hợp đồng và qua đó là cấu trúc hợp đồng có thể có sự khác biệt đáng kể giữa các dự án trong cùng lĩnh vực. Phần sau đây minh họa về những biến thể chính trong ba lĩnh vực có tính chất thực dụng theo nghĩa đó.

- **Đường sắt:** Phạm vi PPP có thể bao gồm:
  - Chỉ có công trình hạ tầng (chính quyền giữ lại phần vận hành để thực hiện qua một công ty nhà nước, ví dụ PPP Đường sắt Tốc độ Cao [HSR] ở Pháp), hoặc ký hợp đồng vận hành với một đối tác tư nhân khác;
  - Cung cấp hạ tầng, toa xe và vận hành (ví dụ, toàn bộ PPP đường sắt

đô thị và đường sắt đô thị nhẹ tại Tây Ban Nha<sup>69</sup>), theo cách hỗn hợp; và

- Chỉ cung cấp toa xe và bảo trì, chỉ vận hành dịch vụ (có hoặc không có cung cấp tài chính và cung cấp toa xe), hoặc chỉ một số thành phần và hệ thống nhất định của công trình hạ tầng (ví dụ PPP HSR tại Tây Ban Nha về phần điện thay vì tín hiệu và viễn thông).
- **Nước:** PPP lĩnh vực nước có thể bao gồm một trong những việc sau:
  - Chỉ có nhà máy hoặc một nhóm nhà máy xử lý nước, qua thỏa thuận bán nước với công ty cấp nước vùng hoặc đô thị;
  - Nâng cấp và O&M toàn bộ hệ thống, bao gồm xây dựng và vận hành và bảo trì toàn bộ các nhà máy, duy trì mạng lưới cấp nước (đường ống, trạm bơm) và vận hành dịch vụ đến hộ gia đình (cấp nước); và
  - Chỉ có các dịch vụ quản lý để hỗ trợ dịch vụ cấp nước (ví dụ, quản lý phần thu phí).<sup>70</sup>
- **Y tế:** PPP lĩnh vực y tế có thể bao gồm:
  - Cung cấp tổng hợp công trình hạ tầng (cơ sở vật chất bệnh viện), quản lý cơ sở vật chất và cả các dịch vụ khám chữa bệnh;
  - Chỉ cung cấp công trình hạ tầng và bảo trì, để dịch vụ khám chữa bệnh cho cơ quan y tế nhà nước thực hiện (đây là mô hình phổ biến ở Canada, Nam Phi, Tây Ban Nha, và Anh cùng các quốc gia khác);
  - Chỉ cung cấp dịch vụ lâm sàng; và
  - Chỉ thiết bị y tế. Ví dụ điển hình là PPP y tế toàn diện / tích hợp theo ngành dọc tại một Quốc gia Kém Phát triển là PPP bệnh viện Masero ở Lesotho<sup>71</sup>.

## 7. Cách thức huy động tài chính cho một dự án PPP tài chính tư nhân: Tiền để chi trả kinh phí xây dựng lấy từ đâu

### **HỘP 1.22: Làm rõ từ đâu: Cung cấp kinh phí (funding) khác với cung cấp tài chính (financing)**

Cung cấp tài chính theo định nghĩa trong tài liệu Hướng dẫn PPP này là nguồn tiền cần có ban đầu để trang trải chi phí xây dựng công trình hạ tầng. Nguồn cung cấp tài chính thường lấy từ phía chính quyền qua việc chính quyền đi vay nợ hoặc có bội thu ngân sách (cho phương thức mua sắm hạ tầng truyền thống), hoặc từ phía khu vực tư nhân,

<sup>69</sup> Tham khảo *Experiencia Española en Concesiones y APPs: Đường sắt và đường sắt nhẹ*. A. Rebollo theo yêu cầu của IDB, 2009.

<sup>70</sup> *Bắt tay - Handshake* (Tạp chí hàng tháng về PPP của Công ty Tài chính Quốc tế) bàn về PPP lĩnh vực nước trong số #1 (Tháng 05/2012 in lại), và đưa ra một số ví dụ thú vị về các loại dự án khác nhau. *Sách nguồn tham khảo các Nghiên cứu Điển hình về PPP* (Ủy ban Châu Âu, 2004) phân tích về áp dụng PPP ở châu Âu, bao gồm 10 nghiên cứu điển hình về các dự án nước và xử lý nước thải.

<sup>71</sup> Tham khảo *Đổi mới Hệ thống Y tế tại Lesotho* của Đại học California, Nhóm Y tế Toàn cầu San Francisco và PwC, 2013. Tạp chí *Bắt tay* số #3 (Tháng 10/2011) bàn về vai trò của PPP và các hình thức tham gia khác của tư nhân trong ngành y tế. *Suy nghĩ ban đầu về thông lệ tốt nhất cho PPP lĩnh vực y tế: Đánh giá các nghiên cứu điển hình và kinh nghiệm PPP khác nhau* (Ủy ban Kinh tế Châu Âu Liên Hiệp quốc (UNECE), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), bản dự thảo 2012) đưa ra một số nghiên cứu điển hình về cấu trúc và phạm vi khác nhau của PPP y tế. Bộ phận PPP thuộc Bộ Ngân khố Quốc gia Nam Phi đưa ra ba nghiên cứu điển hình về dự án PPP y tế của quốc gia trong *Nghiên cứu điển hình về hợp tác công tư tại các trường đại học bệnh viện quận Humansdorp, Bệnh viện Pelonomi và Bệnh viện Trung ương Inkosi Albert Luthuli* (Bộ phận PPP thuộc Bộ Ngân khố Quốc gia Nam Phi, 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.



qua việc huy động nợ và vốn góp cổ phần (cho PPP).

Cung cấp kinh phí nhìn chung nói về nguồn tiền cần có để đáp ứng các nghĩa vụ thanh toán. Trong bối cảnh PPP, đó là nguồn tiền trong dài hạn để thanh toán cho đối tác tư nhân PPP để họ trang trải chi phí đầu tư, chi phí vận hành và chi phí bảo trì của dự án. Kinh phí thường được đảm bảo bằng nguồn thu từ thuế (trong PPP được chính quyền chi trả) hoặc phí thu của người sử dụng (trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng). Chính phủ cũng có thể sử dụng các nguồn kinh phí cụ thể khác, và một trong số những nguồn phù hợp nhất là "nguồn thu từ phần gia tăng giá trị đất"<sup>72</sup>.

Đối tác tư nhân chịu trách nhiệm huy động và cung cấp kinh phí để phát triển tài sản (nghĩa là để thiết kế và xây dựng đến khi hoàn thành tài sản), ngoại trừ trường hợp chính quyền cung cấp một phần tài chính, nếu đó là PPP theo phương thức đồng tài trợ. Nếu là phương thức mua sắm tài chính tư nhân, toàn bộ (hoặc phần lớn) nguồn lực tài chính huy động cho đầu tư do khu vực tư nhân cung cấp. Tham khảo Hộp 1.22.

Như đã giải thích, PPP thường bao hàm việc bên trúng thầu hình thành nên một doanh nghiệp dự án (SPV) để thực hiện dự án (nghĩa là xây dựng, cung cấp tài chính, và O&M). Công ty SPV này đứng ra ký kết hợp đồng, sao cho mọi quyền và nghĩa vụ đều được công ty SPV này nhận về. Kết quả là mọi dòng tiền của dự án đều được kết chuyển qua SPV, mọi tài sản có và tài sản nợ liên quan đến dự án đều được ghi vào bảng cân đối tài sản của SPV. Cách thường gọi là "khoanh vùng" dòng tiền.

Cũng như mọi công ty tư nhân khác, nguồn vốn dùng để đầu tư (nghĩa là nguồn tài chính cho dự án) thường phải kết hợp giữa nợ và vốn cổ phần, qua đó tạo ra hiệu suất về thuế (bằng cách hình thành nên "lá chắn thuế") và hiệu suất tổng thể vì nó làm giảm chi phí tổng thể của tất cả các nguồn lực tài chính (chi phí vốn bình quân gia quyền, WACC).

Phương thức cung cấp tài chính hiệu quả và thường được sử dụng nhất là "kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án". Kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án đem lại nhiều ưu điểm, nhất là bên cho vay kiểm soát được tốt hơn kết quả thực hiện và quản trị dự án, và nhà đầu tư góp vốn cổ phần có khả năng huy động vốn của bên thứ ba mà không phải chịu nghĩa vụ trực tiếp với bên cho vay. Nhưng dự án cần phải đáp ứng một số điều kiện mới có thể tiếp cận nguồn tài chính này (bao gồm yêu cầu cụ thể của bên vay liên quan đến tính khả thi về huy động vốn vay - tham khảo bên dưới - và quy mô phải hợp lý để bù lại chi phí giao dịch cao hơn với cơ chế này).

Chính vì vậy, một số dự án được cung cấp tài chính qua "vốn vay doanh nghiệp"

<sup>72</sup> Nguồn thu từ phần gia tăng giá trị đất xuất phát từ thực tế là tại nhiều dự án hạ tầng (nhất là giao thông), giá trị bất động sản tư nhân xung quanh công trình hạ tầng đó tăng lên do được cải thiện về khả năng kết nối hoặc trực tiếp do cải tạo đô thị ở một số dự án. Đây là cách tiếp cận ngầm định trong các dự án Phát triển theo Định hướng Giao thông (TOD), chẳng hạn dự án Đường sắt Đô thị Hyderabad, do chính quyền Andhra Pradesh, Ấn Độ, đầu thầu. Cơ chế nắm bắt giá trị đất gia tăng nhằm giữ lại hoặc thu hồi một phần giá trị đất tăng lên để bù đắp một phần cho chi phí phát triển hạ tầng. Cơ chế này được thực hiện bằng các phương thức khác nhau như thu thuế trên giá trị đất, "thuế giá trị bất động sản gia tăng", hoặc "phí tác động phát triển". Tại một số dự án, chính quyền và/hoặc cơ quan có thẩm quyền trong liên doanh (chẳng hạn, chính quyền đô thị trong dự án kết nối phát triển đường sắt hạng nặng với đô thị) có thể đứng ra đầu tư phát triển bất động sản trên đất công (ví dụ, ADIF, đơn vị nhà nước vận hành Đường sắt Tốc độ Cao tại Tây Ban Nha). Khái niệm này và các khái niệm khác về nguồn thu từ phần gia tăng giá trị đất được giải thích tại *Đẩy nhanh cung cấp hạ tầng* (WEF, 2014) trong phần 3.



hoặc "tín dụng tài trợ doanh nghiệp"; có nghĩa là nguồn tài chính được huy động dưới hình thức nợ của SPV với bảo lãnh đầy đủ của nhà đầu tư góp vốn cổ phần, hoặc vốn được huy động ở cấp độ doanh nghiệp và chuyển toàn bộ cho dự án dưới hình thức góp vốn cổ phần (kết hợp vốn cổ phần của chủ sở hữu và vốn vay thứ cấp của nhà đầu tư góp vốn cổ phần - tham khảo phần 7.2).

Phần này sẽ giải thích về các vấn đề sau:

- Vì sao tỷ lệ đòn bẩy lại hết sức quan trọng để đảm bảo hiệu quả chi phí cho dự án, và cấu trúc cung cấp tài chính phổ biến nhất trong các dự án PPP đều dựa trên kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án (phần 7.1). Phần này cũng giới thiệu về việc tại sao cơ quan mời thầu phải quan tâm đến "khả thi về thương mại", bao gồm mức độ thuận lợi trong tiếp cận nợ của nhà đầu tư tư nhân (nghĩa là khả năng huy động vốn vay), khi đánh giá và chuẩn bị dự án;
- Các loại vốn khác nhau (nợ và vốn cổ phần) và các tiêu loại hoặc công cụ thường gặp trong dự án PPP. Bên cung cấp vốn tiềm năng trong từng loại, vai trò của Ngân hàng Phát triển Đa phương (MDB) và tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA) trong cung cấp tài chính cho dự án (phần 7.2);
- Tại sao chính quyền phải quan tâm đến cấu trúc tài chính tư nhân bên cạnh quan tâm đến khả năng huy động vốn vay (phần 7.3);
- Làm thế nào và tại sao chính quyền có thể cung cấp một phần tài chính, bên cạnh nợ và vốn chủ sở hữu của tư nhân, dưới hình thức cấp phát (nghĩa là đồng tài trợ theo nghĩa chặt chẽ) (phần 7.4); và
- Làm thế nào cơ quan mời thầu có thể tác động đến cấu trúc tài chính dự án (bên cạnh việc tham gia thông qua cấp phát vốn) và tại sao phải làm như vậy để bảo vệ hoặc tăng cường "mức độ khả thi thương mại" của dự án bằng các biện pháp cụ thể (hoặc nhằm tăng khả năng chi trả) phần 7.5).

Hình 1.11 minh họa về các nội dung cơ bản trong bảng cân đối tài sản của một công ty dự án PPP vào thời điểm hoàn thành xây dựng và bắt đầu đi vào vận hành.

### ***HÌNH 1.11: Bảng cân đối tài sản giản lược - tài sản có và tài sản nợ trong một công ty dự án PPP***



Ghi chú: CAPEX= chi phí xây dựng cơ bản.

### 7.1. Tài chính tư nhân và tín dụng tài trợ dự án<sup>73</sup>

Là phương thức mua sắm tài chính tư nhân, toàn bộ (hoặc hầu hết) nguồn lực tài chính cho đầu tư cơ bản do khu vực tư nhân cung cấp.

Cấu trúc PPP giao một đối tác tư nhân, thông qua một hợp đồng, việc phát triển, vận hành hoặc khai thác một tài sản công (theo các điều kiện và quy tắc nhất định). Đối tác tư nhân đó thường hình thành ra SPV, thường dưới hình thức một công ty trách nhiệm hữu hạn. Mục đích cụ thể của SPV là nhằm phát triển, sau đó vận hành hoạt động kinh doanh hạ tầng cụ thể, sử dụng tài sản hạ tầng đó.

Đối tác tư nhân đó chịu trách nhiệm cấp vốn để phát triển kinh doanh (nghĩa là thiết kế và xây dựng đến khi hoàn thành tài sản đó), ngoại trừ trường hợp chính quyền đóng vai trò bên đồng cho vay hoặc đối tác góp vốn cổ phần, hoặc phổ biến hơn là cung cấp một phần vốn nếu đó là dự án PPP đồng tài trợ (cung cấp tài chính dưới hình thức vốn cấp phát của nhà nước).

Cũng giống như những hoạt động kinh doanh có nhu cầu nhiều vốn khác, các nhà

<sup>73</sup> Để tìm hiểu thêm về "tín dụng tài trợ dự án", ngoài phụ lục A của chương này, những tài liệu tham khảo sau rất hữu ích: *Hướng dẫn cho Hướng dẫn - Cách thức Chuẩn bị, Đấu thầu và Thực hiện Dự án PPP* (EPEC 2012) trong đó có phần tổng hợp hữu ích về tín dụng tài trợ dự án trong bối cảnh PPP tại Phụ lục 1; *PPP: các nguyên tắc về chính sách và tài chính* (E. R. Yescombe 2007) các chương từ 8–12; và *Làm thế nào để tham gia với khu vực tư nhân trong hợp tác công-tư tại các thị trường mới nổi* (Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas 2011) chương 5.

đầu tư phải sử dụng nợ để làm đòn bẩy đầu tư, do quy mô đầu tư và hiệu suất chi phí của khoản vay khi được cung cấp với những điều kiện và lãi suất phù hợp.

Thường thì nợ được cung cấp qua kỹ thuật "tín dụng tài trợ dự án". Tín dụng tài trợ dự án là kỹ thuật cung cấp tài chính không có quyền truy đòi, trong đó các bên cho vay dự án chỉ có thể hoàn trả bằng nguồn thu của SPV nhưng không có quyền truy đòi nhà đầu tư góp vốn cổ phần<sup>74</sup>. Nghĩa vụ của công ty dự án được khoanh vùng với nghĩa vụ của các nhà đầu tư góp vốn cổ phần và nợ được đảm bảo bằng dòng tiền của dự án. Nguồn tài chính này sẽ kết hợp giữa vốn góp cổ phần (của các cổ đông trong công ty dự án, và cũng là thành viên của liên danh trúng thầu) và nợ (do các bên cho vay cung cấp như ngân hàng thương mại hoặc các bên cho vay khác<sup>75</sup>). Vốn cổ phần luôn phải chịu các khoản lỗ của dự án trước các khoản nợ, vì các khoản chi trả cho cổ đông luôn có thứ tự ưu tiên thấp hơn so với các nghĩa vụ của khoản nợ. Nghĩa vụ thanh toán nợ được cố định trong một chương trình vay nợ với lịch hoàn trả theo hợp đồng gồm trả gốc và lãi. Vì vậy, vốn góp cổ phần đòi hỏi chi phí vốn (lợi nhuận) cao hơn so với nợ (tham khảo thứ bậc dòng tiền tại phụ lục A).

Là kỹ thuật dựa trên độ tin cậy về dòng tiền tương lai, bên cho vay đặt ra yêu cầu đầu tư góp vốn cổ phần ở mức lớn và coi đó là điều kiện hàng đầu để được tiếp cận nợ, bên cạnh các điều khoản chuẩn của thỏa thuận vay liên quan đến các tỷ lệ về khả năng trả nợ tối thiểu (chỉ số khả năng trả nợ theo vòng đời vốn vay - LLCR<sup>76</sup> và đặc biệt là tỷ lệ khả năng trả nợ – DSCR<sup>77</sup>).

Cấu trúc tài chính tiêu biểu có tỷ lệ nợ trên vốn góp cổ phần rơi vào khoảng từ 60:40 đến 80:20, trong đó một số dự án có cấu trúc tài chính có tỷ lệ đòn bẩy cao hơn (hoặc thấp hơn) như được giải thích dưới đây.

Nợ thường đòi hỏi mức lợi suất dưới hình thức lãi suất thấp hơn so với lợi suất cho vốn chủ sở hữu. Vì vậy, trên góc độ của nhà nước / chính quyền, đòn bẩy có ý nghĩa tích cực ở chỗ gói tài chính kết hợp có chi phí (WACC<sup>78</sup>) thấp hơn. Hoặc trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng, dự án có khả năng tự đảm bảo bền vững cao hơn.

Kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án đem lại một số lợi ích quan trọng.

- Chính quyền được hưởng lợi qua việc các bên cho vay giám sát về kết quả thực hiện và quản trị dự án, là yếu tố căn bản của kỹ thuật này. Độ tin cậy

<sup>74</sup> "Không có quyền truy đòi" nghĩa là chủ nợ không có khả năng đòi nợ cổ đông của công ty trong trường hợp mất khả năng trả nợ. Tuy nhiên, nợ không có quyền truy đòi thuần túy trong lĩnh vực PPP nhìn chung không thể thực hiện, đặc biệt ở những thị trường kém phát triển. Có những tình huống, trong đó tổ chức xúc tiến/nhà thầu thường liên đới nhiều nhất, nếu không nói là cổ đông duy nhất, và các tổ chức cho vay thường thiết lập quyền truy đòi với các cổ đông góp vốn (ít nhất trong giai đoạn xây dựng). Vì lý do đó, một số chuyên gia hành nghề còn gọi công cụ này là cung cấp tài chính với "quyền truy đòi hạn chế".

<sup>75</sup> Hình thức tín dụng tài trợ dự án phổ biến nhất là vốn vay dự án dài hạn. Tuy nhiên, tài chính cũng có thể được cung cấp dưới hình thức cấu trúc trái phiếu dự án, hoặc vốn vay có thể có cấu trúc kỳ hạn mi-ni. Vấn đề này được giải thích tại phần 7.2.1 "các nguồn vốn".

<sup>76</sup> LLCR đánh giá về khả năng công ty dự án đáp ứng các nghĩa vụ nợ (còn lại) bằng cách xem xét tất cả dòng tiền dự báo còn lại trước khi trả nợ (theo giá trị hiện tại ròng, NPV) và so sánh với dư nợ của năm cụ thể đang được phân tích.

<sup>77</sup> DSCR đánh giá về khả năng công ty dự án đáp ứng các nghĩa vụ thanh toán của khoản vay hàng năm, bằng cách chia dòng tiền hoạt động kinh doanh dự báo, trước khi trả nợ, cho giá trị nghĩa vụ thanh toán của một năm cụ thể. Ví dụ chỉ số bằng 1,2 nghĩa là dòng tiền có được bằng 1,2 giá trị nghĩa vụ thanh toán trong năm cụ thể đó. Nghĩa là có dự phòng ở mức 20% trong doanh thu hoạt động kinh doanh ròng, tức doanh thu có thể giảm đến 20% mà không ảnh hưởng đến khả năng trả nợ của công ty.

<sup>78</sup> WACC là trung bình chi phí vốn của tất cả các nguồn tài chính huy động để thực hiện dự án. Đó là chi phí vốn bình quân gia quyền của vốn chủ sở hữu và vốn vay.

của dòng tiền là trọng tâm của tín dụng tài trợ dự án vì dòng tiền của dự án là cơ sở duy nhất để trả nợ vay. Chính vì vậy, các bên cho vay tạo thêm một lớp thẩm định chi tiết bên cạnh thẩm định của chính quyền và thẩm tra của nhà thầu dự án; và

- Tín dụng tài trợ dự án cho phép các nhà đầu tư góp vốn cổ phần huy động vốn của bên thứ ba mà không phải mang nợ trực tiếp các bên cho vay. Chính cách làm như vậy giải phóng nhiều hơn nguồn lực để góp vốn chủ sở hữu và có thể đầu tư được vào nhiều dự án hơn trong lúc vẫn duy trì được cấu trúc tài chính lành mạnh ở cấp độ doanh nghiệp/công ty mẹ.

Vì những lý do đó, chính quyền cần quan tâm đến tính khả thi về huy động vốn vay khi thẩm định và xác định cấu trúc dự án PPP. Khả năng huy động vốn vay là yếu tố cốt lõi để đảm bảo khả thi thương mại (phép thử về tính khả thi thương mại, bao gồm đánh giá về khả năng huy động vốn vay là một phần trong phân tích thẩm định, vì vậy được bàn ở chương 4).

Tính khả thi về huy động vốn vay của dự án có thể được xác định là mức độ sẵn sàng cung cấp tài chính cho dự án của bên cho vay dự kiến, nghĩa là với số tiền bao nhiêu và theo những điều kiện thế nào. Khả năng huy động vốn vay cao nghĩa là tiếp cận được nhiều vốn hơn và/hoặc theo những điều kiện tốt hơn về số tiền vay (đòn bẩy), điều khoản vay và chi phí vay. Số tiền vay và qua đó là hệ số đòn bẩy phụ thuộc vào dự báo về số tiền có thể bỏ ra hàng năm để trả nợ (qua đó là số doanh thu được các bên cho vay và/hoặc các chuyên gia của các bên cho vay dự báo và đánh giá theo quy trình thẩm định chi tiết) cũng như độ tin cậy liên quan. Nếu các bên cho vay dự kiến cho rằng dự án có mức độ bất định và rủi ro không thể chấp nhận, họ sẽ không cung cấp tài chính và dự án được gọi là không có khả năng huy động vốn vay<sup>79</sup>. Để tìm hiểu thêm về những quan ngại của bên cho vay khi đánh giá dự án, tham khảo Hộp 1.23.

#### **HỘP 1.23: Những quan ngại chính của bên cho vay dự án**

- Mức độ chắc chắn về dòng tiền của dự án dành để đáp ứng các nghĩa vụ thanh toán nợ.
- Mức độ đầy đủ của dòng tiền dự án để đem lại lợi nhuận dự kiến (hoặc hợp lý) cho nhà đầu tư góp vốn cổ phần.
- Tín nhiệm tín dụng của nhà nước (liên quan đến thực hiện nghĩa vụ).
- Mức độ lành mạnh và ổn định của khung pháp lý về PPP.
- Hiệu lực và khả năng thực thi hiệu lực hợp đồng PPP và các thỏa thuận khác.
- Lòng tin vào cơ chế quản lý nhà nước.
- Quyền tiếp quản nếu dự án thất bại và khả năng có được các nhà đầu tư thay thế.
- Khả năng thực hiện công việc hiệu quả của nhà thầu và chất lượng quản lý của họ.
- Tín nhiệm tín dụng của nhà đầu tư và chất lượng các khoản bảo lãnh của họ.
- Rủi ro phải hợp lý, có khả năng kiểm soát, có giới hạn và được phân bổ hợp lý.
- Khả năng có thể chấp nhận cơ chế chấm dứt (phòng vệ đầy đủ cho khoản nợ).
- Tác động về uy tín của dự án (môi trường và xã hội)<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Vấn đề về tín dụng tài trợ dự án và vốn vay dựa trên rủi ro của dự án còn có những hệ quả khác trong hợp đồng tương lai ngoài cơ cấu rủi ro và mức độ khả thi về tài chính: việc quan tâm đến "quyền của bên cho vay" để có thể can thiệp vào dự án được giải thích bên dưới trong phần này.

<sup>80</sup> Nhiều tổ chức cho vay thương mại và tất cả các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) sẽ đánh giá mức độ tuân thủ của dự án theo các nguyên tắc Equator. Tham khảo <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

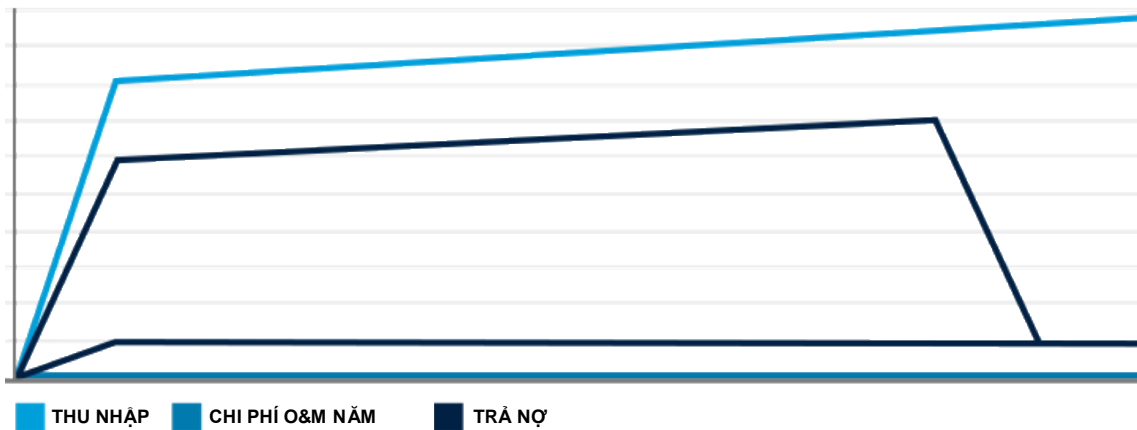
- Khả năng cung cấp và hiệu lực của bảo hiểm.

*Nguồn:* Chính lý từ Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas (2011).

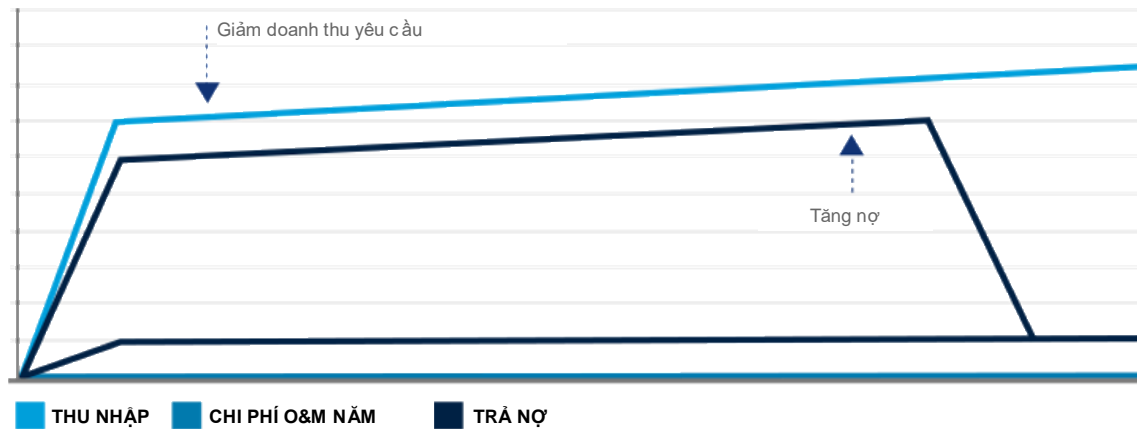
Mức nợ cao hơn hoặc tỷ lệ đòn bẩy cao hơn hoàn toàn có thể được (trên góc độ cho vay) với điều kiện khả năng tiên liệu và độ ổn định của dòng tiền cũng phải cao hơn và rủi ro phải thấp hơn. Theo nghĩa đó, PPP được chính quyền chi trả, nhất là được thanh toán dựa trên sự sẵn sàng của dịch vụ, thường đem lại lợi ích qua mức nợ/ tỷ lệ đòn bẩy cao hơn, do các điều khoản vay có ngưỡng DSRC thấp hơn (tham khảo Hình 1.12).

**HÌNH 1.12: Tỷ lệ khả năng trả nợ**

**DSCR = 1,4X**



**DSCR = 1,2X**



DSCR bằng 1,2 là sẽ có dòng tiền khả dụng, cho phép tăng khối lượng nợ, vì vậy làm tăng tỷ lệ đòn bẩy và IRR trên vốn chủ sở hữu cao hơn, vì vậy tạo điều kiện để bên dự thầu dự kiến giảm doanh thu yêu cầu

*Ghi chú:* DSCR= Tỷ lệ khả năng trả nợ; O&M= vận hành và bảo trì.

Mặc dù vậy, tỷ lệ đòn bẩy cao quá mức có thể đe dọa tính bền vững và độ vững chắc của dự án PPP, làm tăng xác suất SPV bị mất khả năng trả nợ và có thể phá sản. Vì lý do đó, các hợp đồng PPP yêu cầu mức góp vốn tối thiểu của chủ sở hữu, hoặc phải đề ra tỷ lệ đòn bẩy tối đa (tham khảo phần 7.3).

Vì lẽ đó, gói tài chính cho PPP sẽ là sự kết hợp giữa vốn chủ sở hữu và nợ với tỷ lệ đòn bẩy ở mức cao. Một số dự án tại các quốc gia phát triển có thể có tỷ lệ đòn bẩy rất cao (lên đến khoảng 90%) hoặc thấp hơn (60%), tùy vào mức độ rủi ro của dự án. Nhìn chung, các dự án có rủi ro lớn về nhu cầu và vì vậy khả năng tiên liệu về dòng tiền thấp hơn sẽ có tỷ lệ đòn bẩy thấp hơn, trong khi loại hình PPP thanh toán dựa trên sự sẵn sàng của dịch vụ mà có rủi ro ít hơn và, do vậy, có dòng tiền ổn định hơn sẽ có tỷ lệ đòn bẩy cao hơn. Tỷ lệ này ở các thị trường EMDE rơi vào khoảng 50-80%.

Phần tiếp theo giải thích về các hình thức nợ khác nhau và giới thiệu ngắn về các chiến lược cấu trúc tài chính được khu vực tư nhân áp dụng nhằm nâng cao hiệu suất. Phần này cũng giải thích về các nguồn vốn và các công cụ khác nhau được sử dụng cho đầu tư bằng vốn góp cổ phần.

#### **HỘP 1.24: Những cân nhắc chính về cấu trúc tài chính của dự án PPP**

- Cấu trúc tài chính tiêu biểu dựa trên các kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án dạng hạn chế hoặc không có quyền truy đòi, qua đó hạn chế nguy cơ rủi ro cho nhà đầu tư/tổ chức xúc tiến dự án, và bổ sung thêm một số biện pháp kiểm soát và thẩm định của bên cho vay.
- SPV sẽ cung cấp tài chính cho dự án (tài sản) bằng gói kết hợp vốn vay và vốn góp cổ phần.
- Các công ty dự án PPP (SPV) thường được hưởng đòn bẩy cao hơn so với các công ty khác. Đó là nhờ khả năng tiên liệu cao hơn về nguồn thu và những biện pháp bảo vệ doanh nghiệp khác hiện hữu trong doanh nghiệp PPP.
- Mức nợ cao hơn đem lại hiệu suất cao hơn về mặt chi phí vốn. Điều này giúp tổ chức xúc tiến dự án tăng khả năng mở rộng kinh doanh và đầu tư được nhiều dự án hơn (trong phạm vi hạn mức).
- Khả năng huy động vốn vay là vấn đề cốt lõi để đảm bảo khả thi trong bối cảnh đấu thầu PPP. Cấu trúc hợp đồng cần bảo vệ khả năng huy động vốn vay, nếu không hiệu quả sử dụng vốn (VfM) sẽ mất đi. Tuy nhiên, nợ quá mức có nguy cơ gây hại cho tính bền vững lâu dài của hợp đồng dự án, trừ khi dòng tiền của dự án rất ổn định.

## **7.2. Cấu trúc tài chính: Các loại hình, công cụ và nguồn (bên cung cấp vốn) - Chiến lược tài chính của các nhà đầu tư góp vốn cổ phần/đối tác tư nhân<sup>81</sup>**

### **7.2.1. Các nguồn vốn**

Công ty dự án huy động hai loại vốn, cũng giống như bất kỳ cấu trúc tài chính doanh

<sup>81</sup> Thông tin thêm về chủ đề này có thể tham khảo tại phụ lục A của chương 5.



ng nghiệp nào khác, gồm nợ và vốn góp cổ phần.

Nợ có thể có hình thức là khoản vay hoặc trái phiếu. Vốn góp cổ phần có thể có hình thức vốn chủ sở hữu hoặc vốn cổ phần và sản phẩm có tính chất vốn cổ phần (nợ có thứ tự ưu tiên thanh toán thấp hay thứ cấp, nợ mezzanine, vãn vãn); có ưu tiên thanh toán cao hơn so với cổ phần, nhưng thấp hơn so với nợ (cao cấp) hoặc nợ chính.

Hai nguồn vốn chính nêu trên có rất nhiều tiểu nguồn và tiểu loại. Trang sau giải thích về những nguồn chính.

<b>BẢNG 1.6: Các nguồn vốn và bên cung cấp vốn</b>	
<b>Các loại/ công cụ chính</b>	<b>Bên cung cấp vốn và những đặc điểm chính</b>
<b>Vốn chủ sở hữu</b>	
Vốn góp cổ phần	<p>Thường thì có một nhà đầu tư / đơn vị phát triển công nghiệp quan tâm xây dựng và/hoặc vận hành và bảo trì (O&amp;M) tài sản đó.</p> <p>Đôi khi còn có nhà đầu tư tài chính (nghĩa là không phải đối tác công nghiệp), thường là đơn vị đồng đầu tư. Đó thường là các quỹ hạ tầng hoặc các nhà đầu tư vốn rủi ro khác (trong một số trường hợp, tổ chức đầu tư sẽ trực tiếp đầu tư vào dự án). (Tham khảo mô tả ngắn gọn ở Hộp 1.25 về vai trò của các quỹ đầu tư và các tổ chức đầu tư tài chính khác).</p> <p>Trong một số trường hợp, chính quyền có thể đầu tư góp vốn cổ phần trong SPV, với vai trò đối tác tài chính, với vốn đầu tư trực tiếp của cơ quan mời thầu, hoặc thông qua quỹ cơ cấu ủy thác hoặc "quỹ đầu tư chiến lược" (tham khảo chương 5.5)</p> <p>Tại một số thị trường có trình độ phát triển cao, các nhà đầu tư nhỏ lẻ đang trở nên phổ biến, cũng tham gia vào cấu trúc dự án thông qua chào bán lần đầu ra công chúng (IPO).<sup>82</sup></p>
Nợ có thứ tự ưu tiên thanh toán thấp hoặc nợ thứ cấp, nợ mezzanine	<p>Thường do các đơn vị phát triển công nghiệp / cổ đông của nhà đầu tư cung cấp vì mục đích đảm bảo hiệu suất về thuế.</p> <p>Có thể do các tổ chức đầu tư tài chính bên thứ ba cung cấp (gồm cả chính quyền trong một số trường hợp như mô tả ở trên) để phòng vệ ở mức cao hơn, nhưng vẫn đem lại lợi nhuận cao hơn so với nợ truyền thống.</p>
<b>Nợ (nợ có thứ tự ưu tiên thanh toán cao)</b>	
Vốn vay - khoản vay bắc cầu/ khoản vay ngắn hạn hoặc khoản vay ban đầu, khoản vay dài hạn	<p>Ngân hàng thương mại và ngân hàng đầu tư là các tổ chức cung cấp nợ phổ biến nhất. Các bên khác gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ngân hàng phát triển đa phương (MDB):</b> là các ngân hàng phát triển đa phương / khu vực (Ngân hàng Thế giới, Công ty Tài chính Quốc tế, Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, Ngân hàng CAF, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ngân hàng Phát triển Châu Phi, v.v.). Tham khảo phần 7.2.3 bên dưới.</li> <li>• <b>Tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA):</b> Tổ chức tín dụng xuất khẩu và/hoặc ngân hàng phát triển song phương. Tham khảo Hộp 1.26.</li> <li>• <b>Ngân hàng Phát triển của Quốc gia (NDB):</b> Các ngân hàng phát triển hoặc tổ chức tài chính quốc gia (ví dụ Banobras tại Mexico, Ngân hàng Phát triển Brazil (BNDES) của Brazil, Tổ chức Tín dụng Chính thức tại Tây Ban Nha, v.v.). Tham khảo phần 7.4.1.</li> </ul> <p>Điều cần lưu ý là MDB và ECA, và cả NDB, có thể cung cấp tài chính hoặc tạo thuận lợi tiếp cận tài chính bằng cách bảo lãnh (đôi khi cả bảo hiểm rủi ro tín dụng như trong trường hợp một số ECA).</p>

<sup>82</sup> Tham khảo phần 3.4. (Tiếp cận nhà đầu tư nhỏ lẻ) tại *Mở đường: Tối đa hóa giá trị tài chính tư nhân trong hạ tầng* (WEF, 2010), trang 69.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nhà đầu tư tổ chức:</b> Mới đây và trong các thị trường phát triển, các nhà đầu tư tổ chức (như các quỹ hưu trí, công ty bảo hiểm, quỹ đầu tư nhà nước) đang cung cấp nợ cho PPP, thường qua trái phiếu dự án, cơ chế phát hành riêng lẻ như được giải thích ở phần dưới.</li> <li>• <b>Các bên cho vay ngắn hạn và quỹ nợ:</b> Một số quỹ hạ tầng chuyên ngành cũng có thể cung cấp nợ cho PPP.</li> </ul> <p>Phương thức cung cấp vốn vay dự án phổ biến nhất (khoản vay do SPV yêu cầu) là vốn vay dài hạn. Nhưng trong một số dự án, đối tác tư nhân có thể chọn vay vốn ngắn hạn với mục tiêu đảo nợ khi đáo hạn (hoặc đối tác tư nhân buộc phải làm như vậy, tùy vào khả năng cung cấp vốn vay dài hạn ngay từ đầu tại thị trường liên quan).</p> <p>Khoản vay ngắn hạn hoặc khoản vay nhằm đảo nợ gọi là khoản vay ban đầu để chuẩn bị khi được đưa vào cấu trúc tín dụng tài trợ dự án (trên cơ sở tín nhiệm tín dụng của dự án) thay vì khoản vay được nhà đầu tư góp vốn cổ phần lãnh đầy đủ (thường được gọi là khoản vay bắc cầu)<sup>83</sup>.</p>
Trái phiếu hoặc trái phiếu dự án <sup>84</sup>	<p>Trái phiếu là công cụ nợ chủ yếu huy động trên "các thị trường vốn", nghĩa là các nhà đầu tư tổ chức (quỹ hưu trí và niên kim, công ty bảo hiểm, quỹ đầu tư của nhà nước), các nhà đầu tư giàu có và siêu giàu có (trực tiếp hoặc qua "văn phòng gia đình"), thông qua chào bán lần đầu ra công chúng (IPO) hoặc "phát hành trực tiếp". Tại một số thị trường và trong một số dự án, trái phiếu cũng có thể được huy động từ phía các nhà đầu tư nhỏ lẻ.</p> <p>Một số thị trường mới nổi (như Chi lê, Mexico và gần đây là Pê ru trong số các quốc gia ở Mỹ Latinh) đang dựa ngày càng nhiều vào trái phiếu để cung cấp tài chính cho hạ tầng, dựa vào cả nhà đầu tư tổ chức trong nước hoặc nhà đầu tư quốc tế<sup>85</sup>.</p> <p>Đồng thời, một số tổ chức đa phương hoặc trong nước cũng có thể đóng vai trò nhà đầu tư/bên mua để thúc đẩy sự phát triển của thị trường vốn hạ tầng.</p>
Các cấu trúc nợ khác	<p>Dự án PPP có thể có các cấu trúc và công cụ cung cấp tài chính khác (nhất là PPP trong đó chi phí xây dựng cơ bản chủ yếu liên quan đến thiết bị và vật tư cung ứng) như cho thuê tài sản (hoạt động hoặc tài chính), tín dụng cung ứng, tài chính cung ứng (trong đó nhà cung cấp thiết bị chấp nhận trả sau, thường được cấu trúc qua một kỳ phiếu, có thể được chiết khấu, có hoặc không có quyền truy đòi - tức quyền truy đòi - đối với bên thứ ba), hoặc các cấu trúc tài chính Hồi giáo.</p>

<sup>83</sup> Khoản vay ban đầu có thể "cứng" hoặc "mềm". Đối với khoản vay ban đầu mềm, khi đến ngày phải hoàn trả đầy đủ mà không được đảo nợ, khoản vay đó sẽ được gia hạn qua một cơ chế "dồn hết tiền mặt" (nghĩa là toàn bộ dòng tiền có được sau khi trừ chi phí được dùng để trả nợ gốc cho đến khi trả hết nợ gốc vốn vay). Khoản vay ban đầu cứng không được linh hoạt như vậy. Vì vậy, bên vay sẽ mất khả năng trả nợ nếu không đảo nợ vào hoặc trước ngày phải hoàn trả đầy đủ khoản vay gốc.

<sup>84</sup> Trái phiếu là khoản đầu tư nợ có thể giao dịch, trong đó nhà đầu tư cho đối tác tư nhân vay tiền trong một khoảng thời gian xác định với lãi suất cố định hoặc thả nổi để phát triển dự án. Khi cung cấp tài chính bằng trái phiếu, bên vay phát hành nợ cho một hoặc nhiều nhà đầu tư (bao gồm nhà đầu tư nhỏ lẻ, khi phát hành nợ để huy động vốn dưới hình thức IPO). Tài chính trái phiếu còn được gọi là hình thức "bỏ trung gian", nghĩa là không có bên trung gian (như ngân hàng) đứng giữa bên vay và nhà đầu tư cuối.

<sup>85</sup> Trường hợp nổi bật hơn, trong lịch sử gần đây phải quay lại cuối thế kỷ trước, là Chi lê. Một trong những trường hợp dự án được biến tấu nhiều nhất là đường cao tốc "Costanera Norte", trong đó cấu trúc này bao gồm một hợp đồng hoán đổi tín dụng của IDB, đồng bảo lãnh cho khoản nợ đó với bên phát hành đơn tuyến Ambac. Yếu tố đó và những đặc điểm khác về trái phiếu dự án và vai trò của các nhà đầu tư tổ chức được đề cập trong bài viết *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina (Thông lệ tốt nhất về tài chính PPP tại Mỹ Latinh)*, trong đó nhắc lại kết quả của Hội nghị tổ chức vào tháng 05/2021 ở Washington, theo yêu cầu của Viện Ngân hàng Thế giới, PPIAF với sự hỗ trợ của Chính phủ Tây Ban Nha và BBVA.

*Ghi chú:* Tín dụng ngầm là thuật ngữ dùng để chỉ vốn vay do "ngân hàng ngầm" cung cấp, bao gồm toàn bộ các tổ chức nằm ngoài hệ thống ngân hàng có sự quản lý nhà nước đang thực hiện chức năng lõi của ngân hàng, và trung gian tín dụng (lấy tiền của người tiết kiệm để cho vay). Các quỹ tương hỗ trên thị trường tiền tệ thu gom vốn của các nhà đầu tư để mua thương phiếu (IOU doanh nghiệp) hoặc chứng khoán đảm bảo bằng bất động sản cũng được coi là ngân hàng ngầm (IMF, *Tài chính & Phát triển*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>).

### **HỢP 1.25: Các Quỹ hạ tầng và Đối tác tài chính<sup>86</sup>**

Đối với những dự án mới ở các quốc gia đang phát triển, tổ chức cung cấp vốn cổ phần chính thường là nhà đầu tư. Hầu hết các tập đoàn xây dựng đều có các công ty con chuyên trách đứng ra quản lý các dự án PPP và đầu tư vốn cổ phần vào các SPV cho dự án của họ.

Tuy nhiên, nhà đầu tư tài chính thuần túy (nghĩa là không quan tâm đến dự án PPP ngoài chuyện đầu tư góp vốn) cũng có thể là đối tác góp vốn cổ phần.

Loại hình nhà đầu tư tài chính phổ biến nhất là "quỹ hạ tầng". Quỹ đó được cấu trúc tương tự như bất kỳ quỹ đầu tư nào khác (ví dụ, quỹ cổ phần tư nhân). Các quỹ này có nhiều nhà đầu tư góp tiền (đóng vai trò là "đối tác hữu hạn"), và có một "công ty quản lý" đứng ra quản lý các quỹ đó, dùng tiền của quỹ để đầu tư thay mặt cho các đối tác hữu hạn, và giám sát tài sản trong quá trình hoạt động của quỹ.

Nhà đầu tư điển hình trong một quỹ (đối tác hữu hạn) là nhà đầu tư tổ chức (quỹ hưu trí, quỹ đầu tư nhà nước, và các công ty bảo hiểm), nhưng các đối tác hữu hạn cũng có thể bao gồm các văn phòng gia đình, các cá nhân có tài sản giá trị ròng cao, và thậm chí ngân hàng. Một số đối tác hữu hạn ngày càng muốn đầu tư trực tiếp vào dự án thông qua nền tảng riêng của họ (thường chỉ những dự án lớn).

Các nhà đầu tư tài chính vào PPP và hạ tầng, bao gồm các quỹ hạ tầng, thường quan tâm hơn đến các dự án đã đi vào vận hành (để tránh rủi ro xây dựng và được tiếp cận ngay với "lợi tức", nghĩa là được công ty dự án phân chia lợi nhuận). Đầu tư của họ vào tài sản ở thời điểm trong giai đoạn vận hành cũng tốt cho ngành đầu tư phát triển, vì điều này giúp các nhà đầu tư phát triển quay vòng vốn và có tiền để đầu tư các dự án mới. Tuy nhiên chính quyền nên khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư vào các dự án công trình mới (DBFOM mới đấu thầu) để nâng cao năng lực trên thị trường đầu tư phát triển trong chương trình PPP cụ thể.

Các nhà đầu tư tài chính chuyên nghiệp cần được chính quyền nhìn nhận tích cực và tiếp cận để xúc tiến chương trình PPP. Hợp đồng cần được cấu trúc cẩn thận để tạo điều kiện cho các nhà đầu tư góp vốn cổ phần tham gia (ví dụ, để thu hút các nhà đầu tư đó tham gia hợp đồng PPP, cần tạo sự linh hoạt hợp lý liên quan đến chuyển nhượng vốn cổ phần).

## **7.2.2. Giới thiệu về xác định cấu trúc tài chính và chiến lược tài chính**

Xác định cấu trúc tài chính (trên góc độ khu vực tư nhân/ nhà đầu tư tham gia góp vốn cổ phần vào công ty dự án) là nghệ thuật thiết kế kết hợp các nguồn vốn dùng để cung cấp tài chính cho dự án, đặc biệt liên quan đến số nợ cần huy động và hình

<sup>86</sup> Thông tin thêm về vấn đề này có thể được tìm hiểu qua các tài liệu tham khảo sau: Đầu tư của quỹ hưu trí vào hạ tầng - khảo sát (OECD, Tháng 09/2011); *Đầu tư của các nhà đầu tư tổ chức vào hạ tầng tại các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi* (PPIAF, 2014); *Con đường tiếp theo đi đến đâu: Khảo sát nhà đầu tư hạ tầng của Deloitte năm 2013: Quỹ hạ tầng là gì?* (Kelly DePonte, Đối tác Probitas, 2009).

thức trả nợ. Đây là cách để tối đa hóa IRR trên vốn chủ sở hữu của đối tác tư nhân (hoặc để đạt được IRR kỳ vọng, để cạnh tranh hơn trong giá dự thầu).

Việc này bao gồm phân tích và quyết định về các công cụ nợ, khi có nhiều công cụ (ví dụ, dùng vốn vay hay trái phiếu), cũng như xác định dự kiến các đợt vay khác nhau hoặc các thỏa thuận vay khác nhau (ví dụ có nên huy động nợ có thứ tự ưu tiên trả thấp, tuy đắt hơn nhưng linh hoạt hơn so với nợ có thứ tự ưu tiên trả cao hay không).

Ở cấp độ cụ thể hơn, xác định cấu trúc tài chính cũng nhằm xác định thêm một số yếu tố: trình tự và thời điểm rút tiền, phương thức hoàn trả các nguồn huy động tài chính khác nhau, và các hỗ trợ tài chính cần thiết (ví dụ, bảo lãnh của công ty mẹ, bảo lãnh của ngân hàng) từ phía nhà đầu tư góp vốn cổ phần và các nhà thầu phụ chủ chốt.

Quý đầu tư cổ phần luôn được cam kết (hoặc bảo lãnh) trước khi nộp thầu. Theo định nghĩa, nộp thầu đòi hỏi bên dự thầu phải có cam kết vững chắc là sẽ đầu tư vốn theo yêu cầu của Hồ sơ Mời thầu hoặc cam kết về điều đó trong kế hoạch tài chính dự thầu.

Nợ cũng có thể phải được cam kết trước khi nộp thầu nếu được yêu cầu trong quy trình đấu thầu. Đây là yêu cầu phổ biến trong quá trình đối thoại và tương tác<sup>87</sup>, còn trong một số quy trình điều này nhằm sơ tuyển lựa chọn một danh sách ngắn các nhà thầu. Trong các mô hình đấu thầu rộng rãi, cách tiếp cận chung trên toàn thế giới là yêu cầu cung cấp "đủ" bằng chứng về khả năng huy động tài chính<sup>88</sup>. Vấn đề này được bàn thêm ở phần 7.3.

Nhà thầu dự kiến sẽ phân tích các phương án và tìm hiểu khả năng huy động các nguồn tài chính khác nhau trong quá trình chuẩn bị dự thầu (hoặc ở giai đoạn sớm hơn khi thực hiện đánh giá sơ bộ về cơ hội, trước khi quyết định đầu tư nguồn lực lớn để tổng hợp hồ sơ dự thầu). Nhà thầu sẽ đưa các phương án và cách tiếp cận đó vào cấu trúc tài chính nhằm vạch ra đề cương tài chính cơ sở của họ.

Chiến lược tài chính là thuật ngữ có thể gây nhầm lẫn vì nó bị trùng lặp với xác định cấu trúc tài chính. Với mục đích của tài liệu Hướng dẫn PPP này, chiến lược tài chính nghĩa là quyết định về cách thức và thời điểm tiếp cận các bên cung cấp vốn, đặc biệt là các bên cho vay (ví dụ, khi gói tài chính không cần phải được cam kết đầy đủ vào thời điểm nộp thầu<sup>89</sup>). Chiến lược tài chính bao gồm phân tích hai phương án dự kiến về huy động nợ và xác định cấu trúc.

- Các khoản vay ngắn hạn với giả định về rủi ro đảo nợ khoản vay đó, thường sau giai đoạn xây dựng. Đó cũng có thể gọi là chiến lược vốn vay bắc cầu

<sup>87</sup> Phần 10 ("Tổng quan chu trình PPP") trong Chương này giới thiệu về các quy trình đấu thầu khác nhau, còn Phụ lục A của Phần 3 mô tả sâu hơn về vấn đề này.

<sup>88</sup> Không yêu cầu nhà thầu bố trí gói tài chính trước khi nộp thầu cũng phù hợp ở những thị trường có số lượng ít các tổ chức tài chính có thể cấp vốn cho dự án trong dài hạn. Trong những hoàn cảnh như vậy, chính quyền có thể cho phép bên trúng thầu được linh hoạt hơn trong tìm kiếm bên cho vay sau khi được chỉ định là nhà thầu được lựa chọn, vào thời điểm đó, họ sẽ có khả năng tiếp cận tất cả các tổ chức sẵn sàng cho vay trên thị trường.

<sup>89</sup> Trong bối cảnh đó, nhà thầu có thể lựa chọn trước tổ chức cho vay (bổ nhiệm tổ chức được giao nhiệm vụ chủ trì, hoặc thậm chí có được cam kết cho vay đầy đủ) hoặc trên cơ sở hồ sơ tài chính dự thầu có thư dự kiến hỗ trợ của các ngân hàng khác nhau, nhưng không có cơ chế cho vay riêng, để cho phép có sự cạnh tranh về khoản vay sau đó. Phần 7.5 giải thích sâu hơn về vấn đề này. Phụ lục 1 của Phần 5 phân tích vấn đề chung về chuẩn bị thầu và huy động vốn.

hoặc khoản vay ban đầu (khi huy động vốn vay ngắn hạn trên cơ sở tín dụng tài trợ dự án). Đây là cách để được hưởng phần lợi tiềm năng<sup>90</sup> sau khi loại bớt rủi ro của dự án sau giai đoạn xây dựng và khả năng cao hơn có thể hoán đổi giữa nợ và thị trường tài chính, hoặc tranh thủ khi lãi suất chung giảm xuống; và

- Khoản vay tài chính dự án dài hạn ngay từ đầu. Cách làm này ít linh hoạt hơn liên quan đến hoán đổi lãi suất (phương thức phổ biến nhất để giảm thiểu rủi ro lãi suất và thường là một yêu cầu của các bên cho vay), nhưng đem lại sự chắc chắn cao hơn và ít rủi ro hơn. Khi phương thức tín dụng tài trợ dự án dựa vào phát hành trái phiếu trên các thị trường vốn, việc triển khai gói tài chính trở nên phức tạp hơn. Loại bỏ trung gian hoặc huy động vốn trên các thị trường vốn chỉ là phương án ở các quốc gia có các nhà đầu tư tổ chức trong nước (quỹ hưu trí, công ty bảo hiểm) hoạt động tích cực, hoặc được tiếp cận các nhà đầu tư tổ chức toàn cầu, và điều này thường đòi hỏi phải có xếp hạng tín dụng của các tổ chức đánh giá xếp hạng tín dụng<sup>91</sup>.

Trên góc độ của nhà nước, khả năng cung cấp tài chính là một trong những yếu tố chính để đảm bảo thành công của PPP, và đó là điều kiện ban đầu cần đáp ứng nếu chính quyền muốn triển khai bằng phương thức PPP.

Như đã bàn ở phần 5.6 (#a, thách thức tài chính), PPP không thể thực hiện được tại các quốc gia không có khả năng cung cấp tài chính đầy đủ (có số lượng ít các bên cho vay và có ít năng lực cho vay dài hạn, ví dụ thời hạn trên 10 năm). Trong một số trường hợp hạn chế, chính quyền có thể giúp bù đắp chênh lệch dự kiến về nguồn tài chính (nghĩa là khối lượng nợ có thể huy động trên thị trường liên quan) bằng cách cung cấp một phần nợ thông qua ngân hàng hoặc tổ chức của quốc gia (xem phần tiếp theo). Chính quyền cũng có thể nhận hoặc chia sẻ rủi ro tỷ giá để hỗ trợ tiếp cận nguồn tài chính nước ngoài cho dự án. Trong các trường hợp khác, hỗ trợ tài chính của các Ngân hàng Phát triển Đa phương (MDB) hết sức quan trọng.

Nhưng ngay cả trong các trường hợp thị trường tài chính có đủ năng lực hấp thụ mức nợ lớn, vẫn có những dự án không được chấp nhận trên thị trường cho vay do không thể chấp nhận tính chất rủi ro của nó (thậm chí do có cấu trúc bất hợp lý), hoặc đôi khi có những dự án quá lớn vượt quá quy mô của thị trường tài chính. Vấn đề này được giải thích ở các phần 7.3 và 7.4.

Xác định cấu trúc tài chính và chiến lược tài chính là trách nhiệm của nhà đầu tư tư nhân. Chính vì vậy, chính quyền không nên tạo ra những hạn chế về việc nhà đầu tư tư nhân phải huy động tài chính ở đâu (ví dụ nhất quyết đòi phải sử dụng ngân hàng trong nước), hoặc công cụ hoặc cấu trúc nào sẽ được đàm phán, chính quyền chỉ cần xác định ra tỷ lệ đòn bẩy tối đa, hoặc yêu cầu phải có cạnh tranh khi cho

---

<sup>90</sup> Lợi thế đảo nợ có thể phần nào có được qua các cơ chế chia sẻ lợi ích đảo nợ. Tham khảo *Chuyên đề Hướng dẫn: Tính toán phần của chính quyền trong lợi ích đảo nợ* (Bộ Ngân khố Hoàng Gia Anh, 2008).

<sup>91</sup> Cung cấp tài chính dự án bằng trái phiếu là phương án phổ biến ở các quốc gia có thị trường vốn phát triển, nhưng thường được áp dụng phổ biến hơn cho giải pháp đảo nợ (thông qua vốn vay "trước mắt khi chưa phát hành trái phiếu"), chứ không phải là cơ chế cung cấp tài chính xây dựng. Cách này cho phép tiếp cận nguồn lực tài chính dài hạn rộng hơn, thường được hưởng kỳ hạn nợ dài hạn, nhưng lại là giải pháp tài chính ít linh hoạt hơn (vì vốn thường không thể rút theo tiến độ). Nhưng gần đây, tại các quốc gia phát triển và thị trường phát triển, phương thức rút vốn sau đã trở nên thực tiễn hơn. Người đọc có thể tìm hiểu thêm về trái phiếu dự án trên phương diện thay thế cho nợ dự án tại phụ lục 6A. Để có thêm thông tin về phương pháp luận và quy trình xếp hạng tín dụng của các tổ chức đánh giá xếp hạng tín dụng, đề nghị tìm hiểu các trang điện tử của các tổ chức đó.



vay (nếu phù hợp) - tham khảo phần 7.5.

Phụ lục 6A mô tả sâu hơn về quy trình xác định cấu trúc tài chính và huy động vốn.

### **7.2.3. Vai trò của các Ngân hàng phát triển đa phương<sup>92</sup>**

Khi tham gia vào PPP tại các quốc gia EMDE, các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) có vai trò lớn, chẳng hạn Nhóm Ngân hàng Thế giới (thường qua Công ty Tài chính Quốc tế, IFC), Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (trực tiếp hoặc qua Công ty Đầu tư Liên Mỹ, IIC), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu (EBRD), Ngân hàng Đầu tư Châu Âu (EIB<sup>93</sup>), Ngân hàng Phát triển Châu Phi (AfDB) và Ngân hàng Phát triển Hồi giáo (IsDB). Các tổ chức khác mang tính khu vực nhiều hơn là Ngân hàng CAF của khu vực Andean hoặc Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) của Trung Mỹ, và các tổ chức khác.

Các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) cung cấp tài chính cho dự án (PPP và các dự án của nhà nước và tư nhân khác) - phần lớn bằng ngoại tệ mạnh - với kỳ hạn dài. Đó là các khoản vay dài hạn hơn so với các bên cho vay thương mại, khi các bên đó không thể cung cấp đủ khối lượng và thời hạn phù hợp cho cấu trúc tài chính dự án. Sự hiện diện của các tổ chức đó tạo ra lớp bảo vệ cho các bên cho vay thương mại thông qua các cấu trúc khoản vay A/B nhờ vào địa vị chủ nợ ưu tiên của hầu hết các ngân hàng phát triển đa phương (MDB). Khoản vay A là khoản vay do MDB cung cấp, còn khoản vay B là khoản vay thương mại hợp vốn của các bên cho vay thương mại, được bảo vệ gián tiếp qua điều khoản vỡ nợ chéo. Sự hiện diện của MDB là hết sức quan trọng đối với các ngân hàng thương mại quốc tế chấp nhận rủi ro dự án tại thị trường mới nổi và đồng ý cung cấp tài chính nước ngoài.

Ngoài ra, ngân hàng phát triển đa phương (MDB) có thể cung cấp bảo lãnh (bảo lãnh một phần và rủi ro một phần) hoặc bảo lãnh cụ thể về rủi ro chính trị cho cả ngân hàng thương mại và nhà đầu tư (ví dụ, Cơ quan Bảo lãnh Đầu tư Đa phương [MIGA], thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới, là nơi cung cấp các khoản bảo lãnh đó). Ví dụ về bảo lãnh một phần thì có rất nhiều.

Một điển hình thú vị là sự tham gia của IDB trong dự án IIRSA tại Pê ru. IIRSA Amazonas Norte là mạng lưới đường bộ thu phí dài 960 km tại miền bắc Pê ru, kết nối vùng Amazon ở nội địa phía đông của quốc gia đó với bờ biển phía Thái Bình Dương. Dự án được cung cấp tài chính qua một trái phiếu dự án được phát hành theo 144-A, trị giá 224 triệu \$, dựa trên Chứng nhận Cam kết Chi trả Hàng năm cho Công trình (CRPAOs) của chính phủ, đồng thời có khoản bảo lãnh một phần của IDB trị giá 60 triệu \$. Đây là điển hình thú vị vì nó minh họa cách thức các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) có thể hỗ trợ xây dựng ra các giải pháp tài chính tinh vi tại các quốc gia EMDE.

Gần đây hơn, các tổ chức này bắt đầu hình thành các quỹ hạ tầng của họ (IFC ra

---

<sup>92</sup> Các vai trò này cùng những vai trò khác của các MDB được thảo luận trong tài liệu *Thu xếp tài chính đầu tư trong bối cảnh khủng hoảng: Vai trò của các Ngân hàng phát triển đa phương* (Chelsky và các tác giả khác, 2013). Cũng xem thêm *Mở đường* (WEF 2010) phần 2.3, và “*Các ngân hàng đa phương: xây dựng kỹ năng và thị trường*” trang 41 và các trang sau đó

<sup>93</sup> EIB rõ ràng là tổ chức tài chính quốc tế (IFI) nhưng cũng được một số chuyên gia hành nghề coi là MDB. EIB cấp vốn vay cho các dự án tại các quốc gia EMDA trong danh mục và chiến lược của họ, tuy nhiên phần lớn hoạt động chỉ trong phạm vi EU.

mất quỹ hạ tầng 1 tỷ \$ vào năm 2011<sup>94</sup>) hoặc đang cung cấp vốn cho các quỹ hạ tầng do tư nhân quản lý với tư cách là đối tác hữu hạn (LP).

Tuy nhiên, hỗ trợ của các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) trong lĩnh vực PPP không chỉ gồm cung cấp tài chính mà còn bao gồm:

- Hỗ trợ xác định và lựa chọn dự án;
- Hỗ trợ xác định cấu trúc PPP, đóng vai trò cố vấn cho chính quyền hoặc cấp ngân sách để thuê tuyển cố vấn nhằm đảm bảo cấu trúc và thiết kế PPP tốt hơn; và
- Tư vấn chính sách nhằm tăng cường chính sách và khung PPP.

#### **HỢP 1.26: Hỗ trợ tài chính song phương: Vai trò của các tổ chức tín dụng xuất khẩu (ECA)**

Các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) không chỉ là tổ chức quốc tế duy nhất cung cấp tài chính cho các dự án quốc tế. Hầu hết các quốc gia (phát triển và một số đang phát triển) đã thành lập ra các tổ chức hoặc "cơ quan tín dụng xuất khẩu" (ECA). Đó là những tổ chức tài chính (hoặc bảo hiểm) cung cấp hỗ trợ tài chính cho các dự án do các công ty trong nước của họ phát triển ở nước ngoài.

Hỗ trợ này thường áp dụng cho các hợp đồng xuất khẩu, cung cấp tài chính cho bên mua nước ngoài, nhà nước hoặc tư nhân. Tuy nhiên, ECA cũng có vai trò trong các cấu trúc tài chính dự án, kể cả dự án PPP.

Sự tham gia của các tổ chức này rõ ràng có liên quan đến sự tham gia của các nhà thầu của quốc gia có ECA, có thể dưới hình thức cung cấp tài chính cho dự án, nhưng thường là cung cấp bảo lãnh (cho bên cho vay dự án và đồng thời, trong một số trường hợp, cả nhà đầu tư góp vốn cổ phần). ECA của một số quốc gia cung cấp cả hai hình thức hỗ trợ, và một số chỉ cung cấp bảo lãnh hoặc bảo hiểm rủi ro tín dụng (kể cả rủi ro chính trị). Một số ví dụ đáng chú ý là Ngân hàng Xuất-nhập Khẩu (EXIM) và Công ty Đầu tư Tư nhân Hải ngoại (OPIC) (Hoa Kỳ), CESCE (Tây Ban Nha), Hermes (Đức), SACE (Italy), Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) (Nhật Bản), và Ngân hàng Xuất-nhập Khẩu Hàn Quốc (KEXIM) (Hàn Quốc).

Việc cung cấp các hỗ trợ như vậy phải tuân theo các điều kiện được quy định tại "Đồng thuận OECD", mà các điều kiện này nhằm tránh cạnh tranh phá giá tài chính giữa các nước qua kiểm soát khả năng trợ giá trong cung cấp tài chính.

#### **7.2.4. Đặc trưng nguồn tài chính Hồi giáo**

Tại các quốc gia Hồi giáo, cung cấp tài chính có nhiều đặc trưng liên quan đến tôn giáo. Các ngân hàng và các bên cho vay nói chung phải hoạt động theo luật Sharia (luật Hồi giáo). Luật Sharia ảnh hưởng đến loại hình đầu tư được phép thực hiện và cách thức xử lý giao dịch tài chính. Ví dụ, trả lãi là không được phép, nhưng có

<sup>94</sup> Quỹ này bị đóng vào năm 2013 với sự tham gia của 11 nhà đầu tư: IFC và quỹ đầu tư nhà nước của Singapore; GIC (Công ty Đầu tư Chính phủ Singapore, Quỹ đầu tư Nhà nước Singapore) với tư cách là nhà đầu tư chính, và 9 nhà đầu tư quỹ hưu trí và nhà nước của châu Á, Trung Đông, châu Âu và Bắc Mỹ. Tham khảo *IFC Quỹ Hạ tầng Toàn cầu hoàn tất huy động 1,2 tỷ \$ tại* <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

thể có lợi nhuận hợp lệ cho ngân hàng trên cơ sở ngân hàng chia sẻ lỗ và lãi của doanh nghiệp họ cho vay.

Đề nghị tìm hiểu thông tin về chủ đề đặc biệt này tại phụ lục B của chương này.

### **7.3. Đồng tài trợ trên góc độ kết hợp giữa tài chính/mua sắm công truyền thống và tài chính tư nhân.**

Chính quyền có thể hỗ trợ tài chính cho dự án nếu đó là dự án có nguồn thu từ người sử dụng, khả thi về kinh tế, nhưng dòng tiền thu của người sử dụng theo dự báo không đủ để dự án khả thi về thương mại. Một lý do khác là nhằm giữ giá của dịch vụ được cung cấp bằng tài sản đó ở mức có thể chấp nhận về mặt chính trị/xã hội với người dân. Đây được gọi là Cấp bù đắp phần thiếu hụt nhằm đảm bảo khả thi (VGF), và đã được giải thích ở phần 2.2.

Tuy nhiên, cho dù với cơ chế doanh thu nào và loại PPP nào (được người sử dụng chi trả hay chính quyền chi trả) thì chính quyền vẫn có thể quyết định hỗ trợ tài chính cho dự án PPP vì một số lý do như sau.

- Thiếu nguồn vay tư nhân tạm thời hoặc mang tính cơ cấu;
- Dự án quá lớn hoặc quá rủi ro, tính khả thi thương mại và khả năng huy động vốn vay bị đe dọa; và
- Mục tiêu nhằm giảm chi phí vốn (WACC) của dự án và nâng cao khả năng chi trả cho dịch vụ của dự án.

Khi có sự nghi ngại về khả năng cung cấp tài chính tư nhân, ngay cả khi có hỗ trợ tài chính, cần cân nhắc cẩn thận lý do theo đuổi cách thực hiện PPP (không chỉ vì có rủi ro về thiếu cạnh tranh trong quy trình đấu thầu). Trong bất kỳ hoàn cảnh nào, sự tham gia hoặc hỗ trợ tài chính trực tiếp hay gián tiếp (bao gồm các cách tiếp cận loại bỏ rủi ro như được giải thích ở phần tiếp theo) đều phải được đánh giá thận trọng để tránh làm mất đi lợi ích về hiệu quả sử dụng vốn (VfM) của phương thức PPP.

Phần này sẽ giới thiệu về khái niệm đồng tài trợ, là biến thể phổ biến của PPP (rất phổ biến ở các siêu dự án). Đó là khái niệm kết hợp giữa nguồn tài chính công (theo nghĩa hẹp) và nguồn tài chính tư nhân. Phần tiếp theo sẽ giải thích các phương thức khác để tham gia cung cấp tài chính và các cách tiếp cận khác nhằm nâng cao tính khả thi thương mại và khả năng huy động vốn vay.

Có thể khan hiếm nguồn tài chính dài hạn ở một số thị trường trong nước nơi có dự án hạ tầng. Sự khan hiếm đó có thể do năng lực tổng thể của thị trường tài chính trong nước còn yếu, hoặc do hoàn cảnh tạm thời liên quan đến điều kiện thị trường trong ngắn hạn. Sự khan hiếm có thể là nguyên nhân chính quyền cần bổ sung nguồn tài chính có thể cung cấp trên thị trường, nhất là đối với các dự án lớn và trong bối cảnh chương trình PPP có nhiều tham vọng<sup>95</sup>.

Chính quyền có thể quyết định bổ sung nguồn tài chính cần thiết cho dự án, giải tỏa một phần nhu cầu vốn của đối tác tư nhân. Trong những trường hợp như vậy, chính

---

<sup>95</sup> Thị trường tài chính trong nước có thể có đủ năng lực cung cấp tài chính cho một dự án lớn hoặc nhiều dự án nhỏ, nhưng khi chương trình PPP đang được xây dựng và nhiều dự án được thực hiện trong một thời gian ngắn, sẽ xuất hiện vấn đề về năng lực cung cấp tài chính. Điều này cần được lên kế hoạch phù hợp từ trước.

quyền sẽ cung cấp nguồn tài chính công để đáp ứng một phần nhu cầu đầu tư ban đầu của dự án, hình thành nên phương thức hỗn hợp (PPP đồng tài trợ). Các phương thức này lý tưởng nhất là phải giữ nguyên được những đặc điểm tiêu biểu của PPP thông thường chỉ có khác biệt phần nào về mức thù lao trong giai đoạn xây dựng để chi trả cho một phần cố định chi phí công trình.

Đồng tài trợ thuần túy là cung cấp tài chính qua cấp phát, nghĩa là cung cấp các khoản chi trả trong giai đoạn xây dựng nhằm phần nào bù đắp cho chi phí công trình (hàng tháng hoặc hàng quý theo tiến độ công trình, hoặc trên cơ sở các mốc thời gian cụ thể trong hoặc cuối giai đoạn xây dựng).

Một biến thể khác là các khoản thanh toán cấp phát sẽ phát sinh, trên cơ sở hoàn thành các mốc cụ thể trong hoặc cuối giai đoạn xây dựng, nhưng thanh toán sau. Chính phủ sẽ chi trả sau trong Giai đoạn Vận hành của PPP; các khoản chi trả không phải chịu giảm trừ dựa trên kết quả vận hành của dự án. Các khoản chi trả đó thường vô điều kiện và không được hủy ngang (ví dụ các cấu trúc Chứng chỉ Cam kết Chi trả Hàng năm cho Công trình (CRPAO) tại Pê ru hoặc Pagos Diferidos (PDFIs)<sup>96</sup> ở Tây Ban Nha trong PPP Đường sắt Tốc độ Cao (HSR)). Đây cũng được coi là kỹ thuật loại bỏ rủi ro như giải thích ở phần 7.4.1.

Trường hợp thứ hai là giải pháp trong đó nhà nước muốn đồng tài trợ một phần dự án nhưng không có đủ thanh khoản. SPV sẽ huy động vốn liên quan đến khoản cấp phát đó, nhưng cơ chế tài chính "ứng trước" để nhà nước trả sau phần vốn cam kết sẽ dễ thương thảo hơn.

Trong bất kỳ trường hợp nào, số tiền cấp phát thường được cố định khi ký kết PPP. Số tiền đó phát sinh theo tỷ lệ phần trăm tiến độ công trình hoàn thành (hoặc sau khi hoàn thành các mốc cụ thể) cho dù được thanh toán thực chất trong giai đoạn xây dựng hoặc thanh toán sau.

### ***Những cân nhắc về hiệu quả sử dụng vốn (VfM)***

Số tiền đồng tài trợ trong PPP không nên làm mất đi hiệu quả sử dụng vốn (VfM) khi làm giảm sự hài hòa về lợi ích liên quan đến phương thức thanh toán gắn với kết quả thực hiện của PPP. Nguồn tài chính công quá lớn sẽ làm giảm rủi ro và động cơ của đối tác tư nhân nhằm vận hành dự án cho tốt, vô hình trung bị chuyển thành mua sắm công thông thường xét đến yếu tố phân bổ rủi ro và động cơ.

Đồng tài trợ có thể ảnh hưởng đến cách xử lý kế toán cho dự án. Nó có thể dẫn đến kết quả là nguồn tài chính tư nhân được quyết toán là nợ công (chương 4.12 cung cấp thêm thông tin về các vấn đề trong hạch toán PPP của quốc gia).

Quyết định đồng tài trợ và số tiền đồng tài trợ là vấn đề được xem xét khi xác định cấu trúc (xác định cấu trúc tài chính) và được giải thích chi tiết hơn tại chương 5.5.2.

---

<sup>96</sup> PDFI (Pagos Diferidos) là nghĩa vụ chi trả vô điều kiện và không hủy ngang phát sinh với điều kiện tiến độ xây dựng được chứng nhận. Phương thức này và các phương thức khác được giải thích thêm ở phần 4.5.

## 7.4. Những hình thức tham gia khác của khu vực công vào phương án tài chính hoặc can thiệp để đảm bảo khả thi về thương mại<sup>97</sup>

Cung cấp tài chính bằng cấp phát (hoặc đồng tài trợ thuần túy) không phải là cách duy nhất để nâng cao khả năng chi trả và/hoặc tính khả thi về thương mại và khả năng huy động vốn vay của dự án PPP. Ngoài ra còn có các công cụ khác (vốn quay vòng, chẳng hạn vốn vay của nhà nước hoặc "đồng cho vay") và các kỹ thuật khác (được gọi là loại bỏ rủi ro hoặc tăng cường tín dụng<sup>98</sup>). Loại thứ nhất có thể giúp bù đắp sự thiếu hụt nguồn tài chính còn loại thứ hai có thể làm nâng cao khả năng tiếp cận tài chính trên thị trường.

Tất cả các hình thức hỗ trợ tài chính đều được dùng ở cả quốc gia phát triển và đang phát triển. Hỗ trợ tài chính có vai trò thiết yếu đối với các quốc gia EMDE do nguồn cung tài chính dài hạn thường bị hạn chế hoặc khan hiếm.

Các phần sau sẽ giải thích cả về hỗ trợ tài chính quay vòng của nhà nước và các kỹ thuật loại bỏ rủi ro.

Hộp 1.27 mô tả về cách thức Mỹ Latinh đối mặt thách thức về nguồn cung tài chính dài hạn, đồng thời giới thiệu một số công cụ và kỹ thuật đã được áp dụng ở khu vực này trong thời gian qua.

### 7.4.1. Các cách thức khác (vốn quay vòng) để bù đắp những bất cập của thị trường tài chính hoặc nhằm nâng cao khả năng chi trả

Ngoài cấp phát còn có những cách thức tinh xảo hơn để bơm vốn, hỗ trợ khả thi hoặc nâng cao khả năng chi trả. Khác với cung cấp tài chính bằng cấp phát, các phương thức này chưa hẳn đã được coi là cung cấp tài chính công (theo nghĩa truyền thống là nhà nước cung cấp tài chính, gây ảnh hưởng đến ngân sách đầu tư của nhà nước), nhưng đồng nghĩa với việc chính quyền đóng vai trò là nhà đầu tư hoặc bên cho vay trên thị trường.

Là phương thức thay thế cho cấp phát, các phương thức này là các hình thức hỗ trợ xoay vòng, nghĩa là nguồn tài chính phải được hoàn trả. Đôi khi nguồn tài chính này được cung cấp theo các điều kiện thị trường áp dụng giá thị trường, nhưng trong một số trường hợp khác, nó được cung cấp theo các điều khoản ưu đãi, "điều kiện mềm", hoặc "điều kiện ưu đãi". Trường hợp thứ hai thường được sử dụng để khắc phục vấn đề khả năng chi trả, trong khi cấp vốn theo điều kiện thị trường thường là giải pháp để đảm bảo nguồn cung vốn (ví dụ do khủng hoảng trong khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2010) hoặc xử lý khẩu vậ của thị trường.

Chương 5.5 giải thích sâu hơn về các kỹ thuật cấu trúc tài chính trên, hầu hết các

<sup>97</sup> Một tài liệu thú vị cần đọc về cách thức các biện pháp can thiệp có thể giúp ích cho PPP vào thời điểm khủng hoảng tài chính hoặc kinh tế là *Khủng hoảng tài chính và thị trường PPP - các biện pháp khắc phục* (EPEC, 2009), và *Bộ phận Hạ tầng của Bộ Ngân khố Anh: Hỗ trợ cung cấp tài chính cho PPP trong khủng hoảng thanh khoản toàn cầu* (Farquharson và Encinas; [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP\\_Solutions\\_01.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf)).

<sup>98</sup> Thực sự khó nhận thấy sự khác biệt giữa giảm rủi ro và tăng cường tín dụng vì cách tiếp cận giảm rủi ro sẽ ảnh hưởng có lợi đến xếp hạng tín dụng và nâng cao tính khả thi huy động vốn vay. Tài liệu Hướng dẫn PPP này định nghĩa tăng cường tín dụng là "công cụ được cấu trúc chủ yếu để đem lại sự bảo vệ cao hơn cho tổ chức cho vay, qua đó nâng cao xếp hạng tín dụng cho khoản nợ". Nhìn chung, các kỹ thuật giảm rủi ro được lồng ghép trong hợp đồng và là một phần của cơ chế thanh toán hoặc cấu trúc rủi ro, trong khi tăng cường tín dụng là công cụ cụ thể, không phải là nội dung trong hợp đồng (hoặc khi được đề cập, thường tạo ra cam kết với bên cho vay nhưng không cam kết gì với đối tác tư nhân).



kỹ thuật này được tổng hợp dưới đây.

- **Vốn vay dài hạn của nhà nước (ưu đãi hoặc không ưu đãi):** Qua một tổ chức tài chính nhà nước/quốc gia, ví dụ BNDES của Brazil, Bộ phận Cấp vốn Hạ tầng Bộ Ngân khố (TIFU) Anh, Banobras tại Mexico - thường song hành với các bên cho vay tư nhân theo các điều kiện thị trường), các tổ chức khác, thậm chí là quỹ ngân sách (Luật Đổi mới Sáng tạo và Tài chính Hạ tầng Giao thông [TIFIA] tại Hoa kỳ - luôn song hành với bên cho vay tư nhân và chấp nhận thứ hạng ưu tiên thấp đối với bảo lãnh và điều khoản vay). Tham khảo chi tiết tại chương 5;
- **Nợ có thứ hạng ưu tiên thấp của nhà nước:** Thường có điều khoản ưu đãi (ví dụ, vốn vay tham gia của Tây ban Nha cho các dự án đường bộ thu phí không khả thi). Tham khảo chi tiết tại chương 5;
- **Vốn góp cổ phần:** Đầu tư qua các quỹ hạ tầng của nhà nước hoặc "quỹ chiến lược" như Fonadin của Mexico - thường theo điều kiện thị trường và được một công ty quản lý đứng ra quản lý độc lập; và
- **Đầu tư vốn cổ phần của nhà nước cho dự án theo vụ việc:** Các khoản này có thể được đề xuất trong Hồ sơ Mời thầu. Một số điểm hạn chế của cách tiếp cận này được bàn ở bên dưới. Phần 5.5.5 cung cấp thêm thông tin chi tiết.

Nếu động cơ nhằm nâng cao khả năng chi trả, như trong trường hợp cấp phát, chính quyền nên thận trọng tránh rủi ro làm mất đi hiệu quả sử dụng vốn (VfM) vì đồng tài trợ có thể làm giảm hiệu lực chuyển giao rủi ro.

### Chính quyền đóng vai trò đối tác góp vốn cổ phần

Phần 2 giải thích cách thức các bên nhà nước và tư nhân cùng tham gia góp vốn cổ phần trong cấu trúc PPP. Trong những trường hợp đó, đối tác nhà nước thường nắm giữ cổ phần chi phối hoặc chiếm tỷ lệ lớn, và nhà nước sẽ chủ động tham gia quản lý công ty dự án hoặc giữ những quyền kiểm soát nhất định trong những quyết định chiến lược.

Những cấu trúc như vậy có thể được gọi theo các cách khác nhau, như liên doanh, công ty cổ phần hỗn hợp hoặc PPP có phần vốn góp của nhà nước.

Tuy nhiên, đối tác nhà nước cũng có thể tham gia góp vốn cổ phần trong công ty PPP với vai trò chỉ là nhà đầu tư tài chính, để hỗ trợ đảm bảo khả thi thương mại cho dự án PPP (nhờ giảm nhu cầu vốn góp cổ phần đầu tư các nhà đầu tư cổ phần tư nhân) hoặc để giảm chi phí ròng (và cải thiện khả năng chi trả) qua việc cung cấp một phần dòng tiền theo tỷ lệ vốn cổ phần. Tài liệu Hướng dẫn PPP này không coi những trường hợp đó là liên doanh hoặc PPP có phần vốn góp của Nhà nước mà chỉ là các biến thể về tài chính trong PPP truyền thống.

Trong một số trường hợp như trên, động cơ của chính quyền với vai trò đơn vị đồng đầu tư có thể nhằm tăng kiểm soát dự án qua quyền được tiếp cận các vấn đề quản lý hàng ngày của công ty dự án và quyền được tiếp cận đầy đủ thông tin về dự án. Điều này được thực hiện với dụng ý chuyển giao toàn bộ phạm vi rủi ro và trách nhiệm cho đối tác tư nhân. Động cơ này cần được cân nhắc một cách hết sức thận trọng vì nó có thể là rào cản đối với các nhà đầu tư tiềm năng e ngại về can thiệp chính trị. Nó cũng có hàm ý rủi ro khi chính phủ can thiệp bất hợp lý vào trách nhiệm



của khu vực tư nhân và năng lực quản lý dự án, gây hạn chế khả năng dự án đem lại những lợi ích về lợi suất<sup>99</sup>.

Nếu đầu tư góp vốn cổ phần đem lại cho chính quyền quyền đại diện trong hội đồng quản trị của SPV, thì điều đó có tiềm năng gây ra xung đột. Chính vì vậy, khoản đầu tư đó nên do một đơn vị hoặc bộ phận riêng quản lý thay vì để cơ quan mời thầu tự quản lý<sup>100</sup>.

Chính quyền cần ghi nhận rằng đầu tư góp vốn cổ phần có nghĩa là họ nhận lại nhiều rủi ro hơn so với việc đầu tư một lượng vốn tương đương dưới hình thức nợ.

Chương 5.4.5 tiếp tục giải thích về hàm ý và đặc điểm của cấu trúc PPP trong đó chính quyền tham gia góp vốn cổ phần.

#### **7.4.2. Các cách tiếp cận giảm rủi ro, tăng cường tín dụng và các kỹ thuật giảm nhẹ rủi ro khác**

Chính quyền phải quan tâm đến tính khả thi thương mại ngay từ khi thai nghén dự án (chuẩn bị và xác định cơ cấu) bao gồm cả khả năng huy động vốn vay. Dự án không khả thi sẽ khó có thể trở nên khả thi chỉ bằng cách bơm tài chính công vào gói tài chính. Cấu trúc/phân bổ rủi ro phải được khu vực tư nhân (cả nhà đầu tư và các bên cho vay) chấp nhận.

Tuy nhiên, có những tình huống cụ thể trong đó khu vực tư nhân không có khả năng hấp thụ nhiều rủi ro (hoặc một số rủi ro có khả năng gây tác động lớn), nhưng chính quyền vẫn coi PPP là phương án đem lại giá trị. Ngoài ra cũng có những dự án được đấu thầu trong bối cảnh thị trường tài chính rơi vào hoàn cảnh khó khăn, chẳng hạn khủng hoảng ngân hàng, hoặc khi chính quyền muốn thúc đẩy thị trường phát triển (ví dụ, thị trường vốn ở các nền kinh tế mới nổi). Trong những hoàn cảnh như vậy, chính quyền có thể thiết kế ra cơ chế giảm rủi ro để tạo thuận lợi cho việc huy động nợ.

Sau đây là ví dụ về các cách tiếp cận nhằm giảm rủi ro:

- Bảo lãnh trực tiếp cho bên cho vay (vô điều kiện và không hủy ngang), của Ngân hàng Phát triển Quốc gia (NDB) (ví dụ, Banobras tại Mexico) hoặc trực tiếp của Bộ Ngân khố (ví dụ, ở Anh, trong giai đoạn xây dựng, với giả định có khả năng là những rủi ro trong xây dựng của dự án có thể xảy ra);
- Bảo lãnh một phần khoản thanh toán cho dịch vụ (nghĩa là hạn chế giảm trừ do có khả năng không đảm bảo được kết quả thực hiện, ví dụ, ở mức 20%);
- Khoản thanh toán cố định sau, vô điều kiện và không hủy ngang (như PPP đường sắt tốc độ cao (HSR) tại Pháp và Tây Ban Nha, hoặc như CRPAO tại

<sup>99</sup> Sự hiện diện của cơ quan mời thầu hoặc chính quyền với tư cách là cổ đông trong công ty dự án có thể đem lại lợi ích về quản lý dự án (vì tạo điều kiện cho cả hai bên xử lý từ trước những tranh chấp hoặc bất đồng trong lĩnh vực quản trị công ty PPP). Tuy nhiên, nếu dụng ý là nhằm có quyền kiểm soát lớn hơn về hoạt động của đối tác tư nhân trong khi vẫn được hưởng kinh nghiệm và năng lực của khu vực tư nhân, hoặc nếu có các mục tiêu chiến lược khác (ví dụ, giúp đối tác tư nhân nâng cao kinh nghiệm về vận hành dịch vụ liên quan trong tương lai), thì quyền kiểm soát cần được vạch rõ ngay từ đầu trong Hồ sơ Mời thầu. Quyền đó không nên bị chệch hướng xa với quyền tiếp quản thông thường. Quyền của đối tác tư nhân cần được bảo vệ rạch ròi để tránh can thiệp bất hợp lý vào hoạt động vận hành, bao gồm triển khai các hợp đồng giáp lưng nhằm chuyển giao phần lớn trách nhiệm và nghĩa vụ dự kiến giao đối tác tư nhân đó quản lý.

<sup>100</sup> Tham khảo suy nghĩ thêm về vấn đề này tại *Cách tiếp cận mới trong hợp tác công-tư: Tham vấn về điều khoản tham gia góp vốn cổ phần của nhà nước tại các dự án PF2* (Bộ Ngân khố Hoàng gia, 2012).

Pê ru), như đã bàn ở phần trên, trong đó có phương án đồng tài trợ bằng cách cung cấp tài chính bằng vốn cấp phát trả sau hoặc áp dụng kỹ thuật giảm rủi ro;

- “Quỹ bảo lãnh” nhằm đảm bảo cho nghĩa vụ thanh toán của chính quyền trong hợp đồng PPP;
- Cấu trúc uỷ thác hoặc tài khoản giám hộ (ví dụ, các khoản thanh toán của cơ quan nước cho nhà máy nước được đảm bảo bằng một phần phí thu của người dùng cuối, số này được dự trữ và phân bổ vào các tài khoản đặc biệt do bên nhận uỷ thác quản lý); và
- Bảo lãnh hợp đồng hoặc dự phòng nhằm bảo vệ cho công ty dự án (ví dụ bảo lãnh lưu lượng giao thông tối thiểu cho dự án đường bộ do người sử dụng chi trả) hoặc bên cho vay (ví dụ, bảo lãnh toàn bộ hoặc một tỷ lệ dư nợ trong trường hợp chấm dứt trước hạn, bao gồm chấm dứt do đối tác tư nhân mất khả năng thực hiện nghĩa vụ. Cách này đôi khi gọi là "chống đỡ nợ" – Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas 2011).

Trong bối cảnh nguồn cung tài chính trong nước không đủ và khi có nhu cầu giảm nhẹ rủi ro tỷ giá để hỗ trợ dự án tiếp cận nguồn tài chính nước ngoài, các cơ chế và hình thức bảo lãnh cụ thể để giảm nhẹ rủi ro đó sẽ trở nên cần thiết. Vấn đề này có thể được giải quyết thông qua các khoản bảo lãnh hợp đồng (ví dụ, trong các phương thức có nguồn thu từ người sử dụng, biểu phí được phép chỉnh sửa lại theo biến động tỷ giá, hoặc coi đó là sự kiện đền bù nhằm trao quyền nhận đền bù trực tiếp cho một phần hoặc toàn bộ tổn thất phải chịu khi đồng tiền mất giá quá một ngưỡng tỷ giá nhất định). Ngược lại, vấn đề này có thể được xử lý qua bảo lãnh trực tiếp của chính quyền cho các bên cho vay, hoặc thậm chí cách sử dụng ngoại tệ mạnh để thanh toán trong PPP được chính quyền chi trả. Vấn đề này đã được giải thích ở chương 5 trong đó phần 4.6 đưa thêm các ví dụ về loại cơ chế này.

Ngoài ra thư hỗ trợ trực tiếp gửi bên cho vay có thể được coi là hình thức bảo lãnh mềm nhằm làm tăng sự yên tâm "trực tiếp". Ví dụ, các bên cho vay có thể muốn được cơ quan mời thầu khẳng định là không có khó khăn gì trong việc trao thầu.

### **Tăng cường tín dụng**

Có một số công cụ nhằm cung cấp nguồn tài chính công (theo phương thức quay vòng) có thể không nhất thiết phải áp dụng các điều khoản ưu đãi làm giảm chi phí vốn bình quân của dự án theo cách trực tiếp. Thay vào đó hoặc thêm vào đó, những công cụ này được cấu trúc chủ yếu nhằm đem lại khả năng phòng vệ cao hơn cho các bên cho vay, qua đó nâng cao xếp hạng tín dụng cho nợ. Đó có thể là trường hợp các khoản vay theo Luật Đổi mới Sáng tạo và Tài chính Hạ tầng Giao thông (TIFIA) của Hoa Kỳ (chương 5 đưa ra nghiên cứu điển hình/ mẫu về TIFIA) hoặc gần đây hơn là cơ chế Tăng cường Tín dụng Trái phiếu Dự án (PBCE) của Ủy ban EU thuộc quản lý của EIB nhằm tăng cường tín dụng, đặc biệt cho các dự án huy động tài chính trên các thị trường vốn bằng trái phiếu dự án.

Với công cụ PBCE, EIB cung cấp vốn vay có thứ hạng ưu tiên thấp hoặc một khoản bảo lãnh cho thua lỗ đầu tiên của dự án (thường lên đến 20% chi phí vốn), qua đó làm tăng tín nhiệm của dự án, cho phép dự án được tiếp cận các thị trường vốn với điều khoản tốt hơn - hoặc thậm chí tạo điều kiện để dự án được tiếp cận thị trường.

### **HỢP 1.27: Thông lệ gần đây về hỗ trợ tài chính cho PPP tài chính tư nhân tại Mỹ Latinh**

- Các nhà đầu tư tổ chức trong khu vực (đặc biệt là các quỹ hưu trí) có thể là tổ chức cung cấp hỗ trợ tài chính cho PPP lớn hơn hiện nay nếu có thể giải quyết hoặc giảm nhẹ những yếu tố gây hạn chế. Đó là đòi hỏi quy trình chuẩn bị dự án PPP chặt chẽ hơn và phối hợp với các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) nhằm xúc tiến sự tham gia của quỹ hưu trí. Mặc dù vậy, các phương thức giảm rủi ro được triển khai ở một số quốc gia cũng có vai trò thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư tổ chức.
- Một số quốc gia đã hình thành nên "quỹ bảo lãnh" (ví dụ, Brazil) nhưng giá trị của các quỹ đó chưa rõ ràng so với các kỹ thuật giảm nhẹ khác và các quỹ đó cũng chưa được xúc tiến đầy đủ. Ví dụ là FGP (Fondo Garantidor de PPP) được hình thành năm 2005 với số tiền 3 tỷ \$, do Ngân hàng Trung ương Brazil quản lý đóng vai trò là bên nhận ủy thác.
- Bảo lãnh tài chính vẫn được sử dụng hạn chế, mặc dù đã có những nỗ lực ở một số quốc gia. Ví dụ, Mexico vào năm 2008 đã ban hành hạn mức bảo lãnh tài chính như hình thức tăng cường tín dụng (đó là các khoản bảo lãnh một phần và bảo lãnh chi trả để phòng vệ cho rủi ro tín dụng thanh toán trong PPP do chính quyền cơ sở và bang xúc tiến).
- Bảo lãnh hợp đồng được áp dụng phổ biến đem lại kết quả tốt ở Chi lê, Colombia và Pê ru (trường hợp đáng chú ý là chương trình của Chi lê bảo lãnh doanh thu tối thiểu cho PPP đường bộ thu phí thực tế).
- Mexico đã thành lập Quỹ Đầu tư Chiến lược (SIF) gọi là FONADIN vào năm 2008, trên cơ sở Quỹ Đầu tư Hạ tầng (FINFRA) và Quỹ Tín thác PPP Đường Cao tốc (FARAC) trước đó (quỹ thứ hai chỉ là quỹ ngân sách, với mục đích cung cấp tài chính không quay vòng). FONAFIN có thể cung cấp tài chính không quay vòng với sự đồng ý của chính phủ, và có thể tham gia góp vốn cổ phần (cổ phần và nợ có thứ tự ưu tiên thấp) và cũng cung cấp cả bảo lãnh<sup>101</sup>.
- Ngoài ra, có một số biện pháp giảm rủi ro tiên tiến hơn đã được triển khai, như Chứng chỉ Cam kết Chi trả Hàng năm cho Công trình (CRPAO) tại Pê ru và Chứng chỉ Vốn Phát triển (CKD) ở Mexico - mặc dù đây là cách ứng phó những thay đổi pháp quy dự kiến để đẩy mạnh các dự án đầu tư có Nhà nước góp vốn cổ phần, chứ không hẳn là công cụ hoặc phương thức giảm rủi ro<sup>102</sup>.

*Nguồn:* Nội dung trong hợp này được tổng hợp tự do từ tài liệu "Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina" (Thông lệ tốt nhất về tài chính PPP tại Mỹ Latinh) (Viện Ngân hàng Thế giới, 2011).

## **7.5. Những cân nhắc khác liên quan đến cấu trúc tài chính của công ty dự án có thể ảnh hưởng đến hợp đồng - dự án PPP.**

Bên cạnh những quan ngại cơ bản về 'tính khả thi huy động vốn vay', chính quyền còn có những vấn đề quan ngại khác liên quan đến gói tài chính tư nhân có thể ảnh hưởng đến cấu trúc hợp đồng dự án. Những vấn đề này có ảnh hưởng cụ thể đến các quy định trong quy trình đấu thầu (RFP) và cụ thể hơn trong soạn thảo hợp

<sup>101</sup> [http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes\\_somos](http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos)

<sup>102</sup> Những cấu trúc pháp lý này được hình thành để chuyển vốn từ các nhà đầu tư tổ chức qua các cấu trúc tín thác dự kiến được niêm yết trên thị trường chứng khoán. Thao khảo tài liệu của Deloitte để có thêm thông tin (bằng tiếng Tây Ban Nha): [http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados\\_Capital\\_CKDes\\_210610.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf)

đồng.

Một vài quan ngại nêu trên liên quan đến khả năng vay nợ ngân hàng theo cách tinh tế hơn, không chỉ là nhu cầu về cấu trúc rủi ro phù hợp có thể được các bên cho vay chấp nhận và yêu cầu nguồn thu đủ để trả nợ. Điều cần ghi nhận là các bên cho vay sẽ đòi hỏi những quyền nhất định để họ có khả năng gây ảnh hưởng đến công tác quản lý của đối tác tư nhân, đặc biệt trong những trường hợp không đạt kết quả thực hiện hoặc trong các tình huống có rủi ro mất khả năng trả nợ ("quyền của bên cho vay").

Chính quyền còn có những quan ngại khác như nhu cầu phải cân đối các mục tiêu khác nhau giữa một mặt nhằm đẩy mạnh tiếp cận tài chính theo cách đảm bảo hiệu suất hơn, và mặt khác là có được đối tác tư nhân vững vàng và đủ tin cậy về tài chính và thực sự cam kết. Tham khảo "hạn chế đòn bẩy và yêu cầu cam kết góp vốn sở hữu tối thiểu" và "chuyển nhượng cổ phần và thay đổi về quyền kiểm soát" dưới đây. Một quan ngại khác là cân nhắc khả năng có được lợi nhuận do may mắn bất hợp lý qua tái cấu trúc tài chính (tham khảo "lợi tức đảo nợ" bên dưới).

Bên cạnh đó là xung đột giữa nhu cầu duy trì cạnh tranh và tránh rủi ro không hoàn tất thu xếp tài chính. Do đó, cần cân nhắc xem đối tác tư nhân cần hoàn tất thu xếp tài chính như thế nào và khi nào. Tại một số quốc gia, chính quyền cho phép thương thảo về thu xếp tài chính sau khi trao thầu, hoặc thậm chí sau khi ký hợp đồng, trong khi những quốc gia khác đòi hỏi phải bố trí tài chính đầy đủ khi nộp thầu (tham khảo "thời điểm hoàn tất thu xếp tài chính" dưới đây). Gần đây hơn, một số thị trường phát triển đã quy định phải theo dõi thận trọng về "cạnh tranh trong cấp vốn nợ cho nhà thầu được lựa chọn".

### ***Quyền của bên cho vay***

Ngoài nhu cầu phải có cấu trúc rủi ro phù hợp có thể được các bên cho vay (và nhà đầu tư) chấp nhận, quyền của bên cho vay là vấn đề quan trọng cần cân nhắc khi thiết kế PPP. Khoản bảo lãnh chính (và sau khi xây dựng, là khoản bảo lãnh duy nhất) cho các bên cho vay bao gồm quyền kinh tế được đưa vào hợp đồng dự án, nghĩa là giá trị kinh tế của doanh nghiệp đó.

Cả khung pháp lý và hợp đồng cần tạo điều kiện để đối tác tư nhân có khả năng thế chấp quyền kinh tế (doanh thu, cổ phần, thù lao) cho các bên cho vay trong gói bảo lãnh của thỏa thuận vay.

Một thông lệ tốt nữa là cho phép bên cho vay "tiếp quản", nghĩa là được kiểm soát hợp đồng dự án nếu và khi nhà đầu tư góp vốn cổ phần vi phạm nghiêm trọng nghĩa vụ đảm bảo kết quả thực hiện và tính bền vững tài chính của công ty dự án đang bị đe dọa, nhưng phải trước khi chính quyền có nhu cầu thực thi quyền chấm dứt hợp đồng.

Tại một số quốc gia, bên cho vay chỉ được phép đề xuất kế hoạch khắc phục trước khi chính quyền tuyên bố chấm dứt dự án, bao gồm cả khả năng khuyến nghị nhà thầu mới để vận hành tài sản thay cho đối tác tư nhân cũ. Tuy nhiên, điều này chỉ có thể thực hiện (trong nhiều trường hợp) qua một quy trình để nhà nước chọn ra đối tác mới và thay thế nhà đầu tư hiện hành.

## ***Hạn chế đòn bẩy và yêu cầu cam kết góp vốn sở hữu tối thiểu***

Như chúng ta đã thấy, đòn bẩy nợ đem lại hiệu suất cho cấu trúc tài chính (làm giảm chi phí vốn bình quân gia quyền - WACC). Vì vậy, nó nâng cao khả năng chi trả hoặc giảm tổng mức thanh toán của chính quyền (trong PPP được chính quyền chi trả), hoặc nâng cao giá trị hiện tại ròng (NPV) của dòng tiền trên vốn sở hữu (trong PPP có nguồn thu từ người sử dụng). Mặc dù vậy, đòn bẩy quá mức có thể gây nguy hại cho tính bền vững và độ vững chắc của dự án PPP, làm tăng rủi ro SPV bị mất khả năng trả nợ<sup>103</sup>.

Bên Nhà nước cũng được hưởng lợi khi nhà đầu tư/ tổ chức xúc tiến có rủi ro, nghĩa là có nguy cơ trực tiếp về tài chính với sự thất bại của dự án và kết quả thực hiện của dự án. Để đảm bảo phần vốn góp của nhà đầu tư có chia sẻ rủi ro, chính quyền thường hạn chế mức nợ trong hợp đồng và đòi hỏi nhà thầu/ nhà đầu tư góp vốn cổ phần phải cam kết góp vốn sở hữu tối thiểu. Chẳng hạn, thông lệ chung của Tây Ban Nha là yêu cầu nhà đầu tư đóng góp vốn chủ sở hữu tối thiểu ở mức 15-20%, cho phép linh hoạt giảm số tiền và tỷ lệ đó sau hai hoặc ba năm kể từ khi công trình xây dựng hoàn thành và dự án được đưa vào vận hành và cung cấp dịch vụ.

Bên cạnh đó cũng có những quốc gia yêu cầu mức tham gia góp vốn chủ sở hữu tối thiểu cụ thể từ phía nhà đầu tư - nhà thầu hoặc đối tác chính bất kỳ. Đó là đối tác đem lại năng lực hoặc kinh nghiệm cho dự án, là cơ sở để xét tuyển liên danh đó (hoặc đưa vào danh sách ngắn).

## ***Chuyển nhượng cổ phần và thay đổi về quyền kiểm soát***

Một quan ngại nữa của chính quyền liên quan đến năng lực pháp lý của chủ sở hữu công ty PPP (bên trúng thầu ban đầu) là họ bán cổ phần và ra khỏi dự án. Đây là xung đột giữa mục tiêu đảm bảo khả thi thương mại (nếu càng dễ bán cổ phần, khoản đầu tư càng thanh khoản và hấp dẫn hơn) với lô-gíc của việc tránh hành vi cơ hội (chẳng hạn dự thầu và trúng thầu, nhưng sau đó bán quyền phát triển dự án). Nhu cầu quản lý nhà nước về chuyển nhượng cổ phần cũng gắn với sự minh bạch và công bằng trong đấu thầu, vì cấu trúc sở hữu công ty PPP trong hồ sơ dự thầu có thể đã được xem xét trong quá trình chấm thầu.

Thông lệ chung là cấm chuyển nhượng cổ phần nếu không được sự cho phép từ trước của cơ quan có thẩm quyền nếu việc chuyển nhượng dẫn đến thay đổi về quyền kiểm soát (nghĩa là công ty dự án không còn thuộc kiểm soát của bên được lựa chọn trong quy trình đấu thầu). Nhiều hợp đồng cấm nghiêm ngặt những sự thay đổi như vậy trong quá trình xây dựng (trừ khi phát sinh các trường hợp ngoại lệ, chẳng hạn cổ đông mất khả năng trả nợ), nhưng cho phép chuyển nhượng (với điều kiện phải thông báo cho chính quyền) khi điều đó không làm thay đổi quyền kiểm soát và không ảnh hưởng trọng yếu đến uy tín tín dụng và năng lực của công ty dự án<sup>104</sup>.

Khi yêu cầu phải có sự cho phép, điều này phải được quy định trong hợp đồng.

<sup>103</sup> Tham khảo "Một ví dụ về PPP có đòn bẩy quá mức: Tàu điện Victoria" trong *Hướng dẫn Tham chiếu về PPP* (Ngân hàng Thế giới 2014) trang 55.

<sup>104</sup> Thay đổi về kiểm soát cần được xác định rõ ràng trong hợp đồng. Các quốc gia khác nhau có các cách tiếp cận và thông lệ khác nhau. Ngoài chuyện kiểm soát thực chất công ty, một số thông lệ về PPP xác định ra ngưỡng thay đổi về kiểm soát ngoài 51% cổ phần. Ví dụ, hợp đồng có thể xác định thay đổi quyền sở hữu ở mức 20% cổ phần nghĩa là thay đổi về quyền kiểm soát.



Những yêu cầu đó sẽ tạo căn cứ để chính quyền từ chối cho phép một cách hợp lý. Đối tác tư nhân có thể cần phải giải trình cho chính quyền về việc thay đổi về kiểm soát không gây ảnh hưởng bất lợi đến uy tín tín dụng và năng lực kỹ thuật. Tại một số quốc gia, điều kiện đủ là cổ đông kiểm soát dự kiến phải đáp ứng các yêu cầu đạt/không đạt trong hồ sơ mời sơ tuyển (RFQ) ban đầu.

Chính quyền cần ghi nhận nhu cầu tạo sự linh hoạt cho những vấn đề sau:

- Thay đổi về quyền sở hữu trong doanh nghiệp nhằm đem lại thanh khoản cho các nhà đầu tư ban đầu; và
- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuyển nhượng cổ phần theo cách không cần có sự cho phép từ trước, trừ khi có thay đổi về kiểm soát (ít nhất sau giai đoạn xây dựng).

Trong bối cảnh đó, chính quyền cần làm rất rõ các điều kiện cần đáp ứng để quyết định cho phép.

### ***Lợi tức đảo nợ***

Tại một số quốc gia, hợp đồng có các điều khoản nhất định về chia sẻ lợi tức có được qua đảo nợ. Lợi tức đó có thể phát sinh nếu các điều khoản nợ được thương thảo lại (thường sau vài năm hoạt động) hoặc thay thế nhóm ngân hàng hiện hành và thỏa thuận vay hiện hành bằng một thỏa thuận mới có các điều khoản thuận lợi hơn.

Thường thì đối tác tư nhân phải chia sẻ với đối tác nhà nước một tỷ lệ phần trăm IRR trên vốn sở hữu tăng lên qua đảo nợ<sup>105</sup>. Tham khảo thông tin thêm về chia sẻ lợi tức đảo nợ tại chương 8.

### ***Yêu cầu gói tài chính sẵn sàng ngay từ trước hay cho phép đàm phán sau trao thầu. Rủi ro không hoàn tất thu xếp tài chính.***

Giả sử thị trường tài chính trong nước nhìn chung có đủ năng lực cung cấp tài chính cho dự án (cả về khối lượng và kỳ hạn), chính quyền sẽ có lựa chọn có yêu cầu gói tài chính sẵn sàng vào thời điểm nộp hồ sơ dự thầu hay không.

Cơ quan mời thầu có quan ngại hợp lý về khả năng dự án và nhà đầu tư góp vốn cổ phần có thể huy động được lượng vốn cần thiết dưới hình thức nợ, đặc biệt nếu dự án có tính chất rủi ro cao. Tuy nhiên, yêu cầu phải thu xếp được gói tài chính vào thời điểm nộp hồ sơ dự thầu hoặc trước khi ký kết hợp đồng có thể ảnh hưởng đến cạnh tranh nếu thị trường tài chính không có đủ năng lực cung cấp tài chính đầy đủ cho từng hồ sơ dự thầu.

Theo Trung tâm Chuyên môn PPP châu Âu (EPEC)<sup>106</sup>, “trong điều kiện thị trường tài chính có khó khăn (ví dụ giảm thanh khoản), khó có thể có được cam kết về gói tài chính đầy đủ vào thời điểm dự thầu. Điều đó có nghĩa là thỏa thuận tài chính sẽ không được ký kết ngay sau khi hợp đồng PPP được ký kết”. Đồng thời, “trước đây,

<sup>105</sup> Đọc thêm các vấn đề về đảo nợ tại *Chuẩn hóa các hợp đồng PF2* (Bộ Ngân khố Hoàng gia 2012).

<sup>106</sup> *Hướng dẫn cho Hướng dẫn* (EPEC, 2012), “Hoàn thành thu xếp tài chính”. <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>



nguồn tài chính PPP cho các giao dịch lớn thường được thu xếp qua 'bảo lãnh hợp vốn', trong đó một số các ngân hàng bảo lãnh cung cấp tài chính cho dự án và 'bán lại' cho một nhóm các ngân hàng sau khi hoàn tất thu xếp tài chính. Hầu hết các dự án PPP hiện nay được cấp vốn qua 'thể thức câu lạc bộ': từng ngân hàng nhận một phần nợ của dự án và giữ cho đến khi đáo hạn. Trong một số trường hợp, thu xếp theo thể thức câu lạc bộ chỉ có thể hoàn thành sau khi lựa chọn được nhà đầu tư trúng thầu (còn gọi là 'lập danh sách các bên cho vay sau khi chọn được nhà đầu tư'), trong đó nhóm cho vay được lập ra bao gồm cả những bên cho vay từng hỗ trợ các nhà thầu bị thua".

Yêu cầu gói tài chính sẵn sàng từ trước cũng đòi hỏi phải kéo dài thời gian nộp thầu để có đủ thời gian cho phép xác định cơ cấu và thời gian hợp lý để các ngân hàng thẩm định trước thời hạn nộp thầu. Vì vậy, cách tiếp cận này thường được áp dụng cho phương thức đấu thầu có lập danh sách ngắn trước (theo định nghĩa nhằm giảm khả năng xảy ra vấn đề thiếu các bên cho vay có thể tham gia).

Hiện chưa có cách tiếp cận chung hợp lý cho vấn đề này vì nó phụ thuộc vào thị trường tài chính ở từng quốc gia, cũng như phương thức đấu thầu được áp dụng. Nhìn chung, có hai hình thức.

- Các thị trường trong đó quy trình đối thoại cạnh tranh (chương 5.8.3) và các quy trình thương thảo hoặc tương tác khác được coi là chuẩn mực, và gói tài chính thường (nhưng không phải luôn luôn) được thu xếp từ trước;
- Các thị trường mà quen thuộc với, hoặc chỉ được đấu thầu, một giai đoạn (đấu thầu mở không có sơ tuyển). Ở đây, việc thu xếp tài chính được hoãn lại sau khi ký hợp đồng dự án PPP.

**Thông lệ tốt:** Tại những thị trường có dấu hiệu khan hiếm bên cho vay hoặc năng lực cho vay của các ngân hàng không thể hỗ trợ được nhiều hơn một số lượng nhà thầu hợp lý (ví dụ, ba tổ chức dự thầu), và chính quyền áp dụng đấu thầu mở (nghĩa là không có danh sách ngắn), thông lệ tốt là không yêu cầu các bên dự thầu cung cấp thông tin thu xếp tài chính vào thời điểm nộp thầu. Tuy nhiên, Hồ sơ Mời thầu (RFP) nên yêu cầu bằng chứng hợp lý về khả năng thu xếp vốn (nghĩa là, có thư dự kiến từ phía các ngân hàng).

Khác với "cạnh tranh trong cấp vốn nợ cho bên dự thầu được lựa chọn" (được giải thích bên dưới), trong quá trình hoàn tất thu xếp tài chính truyền thống, điều kiện tài chính thực tế được đàm phán khi hoàn tất thu xếp tài chính (và vì vậy điều kiện tại thời điểm nộp thầu là giả định) là rủi ro của riêng nhà thầu. Tuy nhiên, thông lệ tốt là hỗ trợ đối tác tư nhân khi có thay đổi bất lợi và ngoài dự kiến trên thị trường tài chính (bao gồm khả năng rút đề xuất hoặc từ bỏ hợp đồng). Thông lệ tốt và chuẩn mực hiện nay là rủi ro biến động về điều kiện giá cung cấp tài chính (không liên quan đến uy tín tín dụng của dự án PPP theo hồ sơ chào của bên trúng thầu) được chính quyền chấp nhận hoặc chia sẻ: gọi là biến động "lãi suất ban đầu" giữa thời điểm nộp thầu và thời điểm hoàn tất thu xếp tài chính (tham khảo phụ lục 5A và chương 3.1)<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Lưu ý khi nộp hồ sơ - rủi ro lãi suất và lạm phát trong các hợp đồng PFI (Bộ Ngân khố và Hạ tầng Hoàng Gia Anh, 2013) giải thích về vấn đề này và cách thức trung hòa biến động lãi suất cho đến khi hoàn thành thu xếp tài chính trong phần 2.3.

### **Cạnh tranh cấp vốn nợ cho nhà thầu được lựa chọn<sup>108</sup>**

Khác với tình huống đã mô tả (nghĩa là khi khả năng cung cấp tài chính không phải là vấn đề mà thị trường tài chính rất cạnh tranh và PPP là tài sản có giá đối với các bên cho vay), chính quyền có thể tìm cách kiểm soát nhiều hơn và chấp nhận một phần (nếu không nói là tất cả) rủi ro và lợi ích liên quan đến điều kiện tài chính có thể có được vào thời điểm hoàn tất thu xếp tài chính.

Trong những hoàn cảnh đó, và đặc biệt trong những dự án PPP lớn<sup>109</sup>, chính quyền có thể tìm cách có được điều khoản tài chính cạnh tranh bằng cách yêu cầu nhà thầu được lựa chọn thực hiện cạnh tranh trong cấp vốn nợ (cạnh tranh giữa các bên cho vay tiềm năng nhằm đạt được điều khoản tài chính tốt nhất có thể). Chính quyền có thể giữ lại hầu hết hoặc toàn bộ lợi ích (và nhận rủi ro liên quan).

Tuy nhiên, như đã nêu trong hướng dẫn EPEC, cạnh tranh trong huy động vốn nợ có thể không phù hợp với những dự án hoặc những thị trường trong đó đổi mới sáng tạo về tài chính dự kiến có vai trò lớn trong vị thế cạnh tranh của bên dự thầu. Hơn nữa, cách đó không phù hợp trong những điều kiện hạn chế về thanh khoản tài chính.

---

<sup>108</sup> Để tìm hiểu về cách tiếp cận khuyến nghị tại Anh, tham khảo Bộ Ngân khố Hoàng gia *Cạnh tranh trong cấp vốn nợ cho nhà thầu mong muốn: Dự thảo đề cương hướng dẫn*, Tháng 08/2016.

<sup>109</sup> Đối với các dự án nhỏ, chi phí tiến hành cạnh tranh, bao gồm chi phí thuê cố vấn chuyên sâu để giám sát quy trình và thời gian tăng thêm, có thể dễ dàng vượt quá lợi ích của khả năng về điều kiện tài chính tốt hơn.

### **HỢP 1.28: Những ý chính về cung cấp tài chính trong hợp đồng PPP tài chính tư nhân**

- Tài chính tư nhân là nguồn tài chính do bên tư nhân cung cấp (dưới hình thức vốn tự có hoặc huy động vốn từ các bên thứ ba cho vay) nhằm cung cấp toàn bộ hoặc một phần tài chính trang trải cho chi phí phát triển công trình hạ tầng. Chi phí đó sẽ được thu hồi bằng nguồn thu tạo ra qua hợp đồng.
- Như các đơn vị hoạt động kinh doanh thông thường, công ty dự án PPP luôn có vốn kết hợp giữa hình thức vốn góp cổ phần (vốn chủ sở hữu) và nợ.
- Mặc dù nợ có thể được huy động dựa trên bảo lãnh của công ty, thông lệ chung là thiết kế cấu trúc gói tài chính trên cơ sở kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án. Đưa nguồn vốn nợ vào gói cấu trúc tài chính của công ty dự án theo kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án sẽ giải tỏa năng lực vốn của nhà đầu tư góp vốn cổ phần để họ đầu tư vào các dự án khác. Đó cũng là cách để giảm chi phí của tổng các nguồn vốn (giảm WACC), qua khái niệm tỷ lệ đòn bẩy.
- Tín dụng tài trợ dự án thường tốn kém hơn so với tín dụng tài trợ doanh nghiệp, nhưng đem lại nhiều ưu điểm cho cả đối tác nhà nước và tư nhân.
- Với kỹ thuật tín dụng tài trợ dự án, bên nhà nước phải quan tâm không chỉ đến tính khả thi mà cả khả năng huy động vốn vay. Vì vậy, cấu trúc dự án (nguồn thu và đặc biệt về rủi ro) phải tương thích với các yêu cầu của bên cho vay bên cạnh những yêu cầu từ phía đối tác tư nhân với tư cách nhà đầu tư góp vốn.
- Khả năng huy động vốn vay là trọng tâm trong thẩm định và chuẩn bị dự án, như được giải thích chi tiết tại chương 4.
- Có nhiều nguồn cung cấp vốn nợ và vốn chủ sở hữu khác nhau, bao gồm nhà đầu tư tài chính thuần túy góp vốn chủ sở hữu, nhà đầu tư tổ chức, các ngân hàng phát triển, và các ngân hàng thương mại.
- Bên nhà nước (hoặc chính quyền theo nghĩa chung) có thể là tổ chức cung cấp tài chính dưới nhiều hình thức, như cung cấp nguồn tài chính công theo nghĩa chặt chẽ (cung cấp tài chính qua cấp phát), cơ chế đồng cho vay, và góp vốn cổ phần, hoặc có thể hỗ trợ khả năng vay nợ theo các cách khác (giảm rủi ro và tăng cường tín dụng).
- Chính quyền có thể đóng vai trò bên cung cấp tài chính trong các dự án có nguồn thu từ người sử dụng, khi dự án khả thi về kinh tế nhưng có phần thiếu hụt để đảm bảo khả thi cần bù đắp bằng nguồn tài chính công (với cách tiếp cận thay thế là hỗ trợ trả sau theo hướng cơ chế chi trả hỗn hợp).
- Chính quyền cũng có thể đóng vai trò bên cung cấp tài chính trong mọi hình thức về doanh thu nhằm giảm nhẹ thất bại thị trường hoặc sự không hoàn hảo trên thị trường tài chính, hoặc đơn giản chỉ để nâng cao khả năng chi trả cho dự án trong dài hạn.

## **8. Nguyên nhân thất bại của dự án: Sự cần thiết phải quản lý quy trình và chuẩn bị dự án kỹ lưỡng**

Phần 5 (Khi nào nên sử dụng PPP: Động cơ và cảnh báo) đã mô tả các đặc tính và động lực thúc đẩy giá trị của PPP, đây là các đặc điểm cho phép chính phủ và người nộp thuế hưởng lợi từ gia tăng hiệu suất khi mua sắm các dự án phù hợp theo hình thức PPP. Mặc dù vậy, phần này cũng đề cập đến một số điều kiện cần thiết để có thể đạt được những lợi ích đó cũng như một số nhược điểm và nguy cơ tiềm ẩn.

Chỉ nên thực hiện một dự án PPP khi có bằng chứng rõ ràng cho thấy đó là dự án phù hợp. Tương tự như trong bất kỳ phương thức mua sắm nào, dự án phải khả thi về mặt kỹ thuật và là phương án kinh tế đáp ứng tốt nhất nhu cầu của công chúng, giá cả phải chăng và khả thi về mặt thương mại (sẽ cần phải có sự cạnh tranh đáng kể, với các đề xuất khả thi về mặt tài chính). Ngoài ra, chỉ nên áp dụng phương án PPP khi có bằng chứng quan trọng cho thấy nó sẽ tăng thêm Hiệu quả sử dụng vốn (VfM) cho phương án kỹ thuật hoặc dự án đã được xác định so với các phương thức mua sắm khác.

Có thể có rủi ro là Hiệu quả sử dụng vốn (và tính khả thi) không được đánh giá đúng (lỗi trong ước tính chi phí hoặc giá định lợi ích, hoặc là những sai sót khác trong toàn bộ quá trình đánh giá). Một rủi ro khác là thực hiện công tác chuẩn bị kém, ví dụ như không phát hiện và xử lý được các rủi ro và điểm yếu từ trước. Hiệu quả sử dụng vốn cũng có thể bị sụt giảm do không được cấu trúc hoặc lập phương án phù hợp, hay là quản lý kém quy trình đấu thầu hoặc quản lý hợp đồng kém trong suốt thời gian vận hành.

Hiệu quả sử dụng vốn phải được bảo vệ và tối đa hoá trong suốt quá trình chuẩn bị và thực hiện cũng như trong thời hạn hợp đồng. Điều này đòi hỏi phải quản lý quy trình thỏa đáng, với khả năng và nguồn lực phù hợp, cũng như tuân thủ các phương pháp tiếp cận tiêu chuẩn và thông lệ tốt. Đây là những điều kiện tối quan trọng để một dự án PPP thành công (nghĩa là tránh để dự án thất bại). Phần 10 giới thiệu các giai đoạn của một quy trình điển hình và các chương từ 3 đến 8 của Hướng dẫn PPP này mô tả từng giai đoạn của quy trình PPP và cung cấp thông tin và thông lệ tốt về từng giai đoạn.

Trước khi mô tả giới thiệu về quy trình PPP (phần 10), phần này sẽ giải thích vì sao cách thức quản lý quy trình PPP bất hợp lý, đặc biệt là trong khâu thẩm định và chuẩn bị, có thể khiến cho dự án thất bại. Phần này cũng sẽ nêu ví dụ về các dự án thất bại tại các các giai đoạn khác nhau trong chu kỳ quy trình dự án.

Phần 9 sẽ giới thiệu khái niệm về khung PPP và mức độ phù hợp của khung đối với sự thành công của PPP như một cách tiếp cận có chương trình và chiến lược.

### **8.1. Dự án thất bại là gì? Các loại dự án thất bại**

Để một dự án PPP thành công, chính phủ phải bảo vệ và tối đa hóa hiệu quả sử dụng vốn trong suốt quá trình chuẩn bị và thực hiện cũng như trong thời hạn của hợp đồng. Việc không đạt được hiệu quả sử dụng vốn kỳ vọng sẽ tạo ra một dự án thất bại.

Có thể thành công trong việc quản lý quy trình PPP bằng cách ngăn ngừa các rủi ro dẫn đến sự thất bại của dự án hoặc giảm thiểu hậu quả của chúng (về bản chất, đó là quản lý rủi ro hiệu quả). Điều này có nghĩa là:

- Dự án là dự án phù hợp (nghĩa là phương án dự án đem lại hiệu quả sử dụng vốn tối ưu nhất được lựa chọn và được ưu tiên hợp lý so với các dự án khả thi khác);
- PPP là hình thức phù hợp với dự án (nghĩa là quy trình PPP có khả năng mang lại hiệu quả sử dụng vốn tốt hơn so với các phương thức mua sắm công truyền thống); và
- Dự án được thẩm định/chuẩn bị, cấu trúc và quản lý để giảm thiểu các tác động bất lợi về chi phí, thời gian, phạm vi và chất lượng.

Dự án thất bại có thể nghiêm trọng hơn hoặc ít hơn tùy thuộc vào thời điểm nó xảy ra và mức độ nghiêm trọng cũng như hậu quả của thất bại.

Dự án (theo nghĩa rộng của từ này) có thể thất bại trong hai giai đoạn chính: trước khi ký kết hợp đồng dự án (ví dụ: dự án bị hủy bỏ và không được đấu thầu, hoặc được đấu thầu mà không có hồ sơ dự thầu nào đáp ứng, hoặc sau khi được trao thầu nhưng hợp đồng không được ký kết) và sau khi hợp đồng được ký kết (tức là trong suốt thời hạn của hợp đồng). Ký kết được hợp đồng theo các điều kiện dự kiến trong Hồ sơ mời thầu (RFP) không có nghĩa là PPP đã thành công vì hợp đồng dự án có thể thất bại trong suốt vòng đời của nó.

Có hai loại thất bại chính của dự án (về mặt hậu quả) trong quá trình chuẩn bị và đấu thầu.

- Quy trình dự án bị đình chỉ và dự án được xác định lại (toàn bộ, nghĩa là thay đổi phạm vi của dự án và bắt đầu lại quá trình thẩm định, hoặc một phần, nghĩa là tinh chỉnh một số đặc điểm của dự án về phạm vi hoặc điều khoản công việc/cấu trúc hợp đồng); và
- Quy trình của dự án bị hủy bỏ hoàn toàn, ít nhất là theo hình thức PPP.

Quyết định không tiến hành dự án theo hình thức PPP giữa chừng không phải là một vấn đề hay quyết định mang tính tiêu cực vì đây chính xác là kết quả của quá trình chuẩn bị và đánh giá dần dần.

Càng đi sâu vào quá trình thực hiện dự án thì tổn thất phải chịu khi phải dừng dự án càng lớn. Đây là lý do chủ yếu để ủng hộ một quy trình từng bước, lũy tiến cùng với phê duyệt lũy tiến (“quy trình cửa ngõ”) như được tư vấn và mô tả trong Hướng dẫn PPP này. Tình huống tồi tệ nhất và có tác động lớn nhất (trước khi ký kết hợp đồng) là việc hủy bỏ một dự án sau khi khởi động đấu thầu; điều này sẽ ảnh hưởng đến uy tín thực hiện PPP của quốc gia/chính phủ mời thầu bên cạnh việc mất thời gian và nguồn lực.

Sau khi các bên đã giao kết hợp đồng, cũng có hai cấp độ thất bại (về mặt hậu quả).

- **Hợp đồng thất bại hoàn toàn:** Một tình huống trong đó chính phủ phải giải cứu hợp đồng hoặc đấu thầu lại. Điều này có thể xảy ra vì hai lý do chính dưới đây, đôi khi các lý do này có sự liên hệ hoặc có thể chồng chéo với nhau;
  - Nhà đầu tư/đối tác tư nhân mất khả năng thực hiện nghiêm trọng; và
  - Nhà đầu tư/đối tác tư nhân (công ty dự án hoặc SPV) phá sản.



- **Dự án thất bại tương đối:** Điều này đề cập đến các tình huống trong đó hiệu quả sử dụng vốn bị tổn thất một phần và hợp đồng dự án không đạt được hiệu quả sử dụng vốn kỳ vọng ban đầu. Điều này có thể xảy ra trong một số trường hợp: kết quả thực hiện dưới mức kỳ vọng và hợp đồng không bù đắp được tổn thất về giá trị của dịch vụ, hoặc hợp đồng đã mang lại lợi ích bất ngờ cho đối tác tư nhân mà đáng lẽ chính phủ hoặc người sử dụng phải thu được ít nhất một phần lợi ích này. Cũng có thể có những trường hợp không lường trước được mà chính phủ phải gánh chịu một phần hoặc toàn bộ thiệt hại, tuy nhiên sự kiện rủi ro lại không được quy định một cách thoả đáng trong hợp đồng, điều này tạo ra một tình huống mất cân bằng hoặc chính phủ không được chuẩn bị đầy đủ (về mặt ngân sách) để có đủ khả năng chi trả khoản bồi thường theo hợp đồng.

### **HỢP 1.29: Tóm tắt các loại dự án thất bại**

Xét đến thời gian khi thất bại xảy ra và mức độ nghiêm trọng của sự cố.

- Trong quá trình chuẩn bị, cấu trúc hoặc trong quá trình đấu thầu.
  - Quy trình bị trì hoãn vì cần phải xác định lại và/hoặc đánh giá lại (và đấu thầu lại nếu đã ở trong giai đoạn đấu thầu).
  - Dự án chắc chắn bị hủy bỏ.
- Trong thời hạn hợp đồng.
  - Chấm dứt/hủy hợp đồng trước thời hạn.
  - Tổn thất một phần về hiệu quả sử dụng vốn.

## **8.2. Các nguy cơ đối với việc quản lý quy trình hợp lý**

Một dự án có thể thất bại vì nhiều lý do. Phần lớn nguyên nhân có liên quan đến các đặc điểm của PPP và thậm chí là bản chất của chính dự án. Nhiều rủi ro có thể ảnh hưởng đến một dự án là không thể tránh được (thường là bất khả kháng, và hiểu theo một phạm trù rộng hơn đôi khi là các trường hợp không lường trước được). Mặc dù vậy, hợp đồng nên sẵn sàng giải quyết những tình huống đó một cách hiệu lực và hiệu quả nhất. PPP với tư cách là một công cụ (hoặc hợp đồng PPP như được định nghĩa hoặc cấu trúc) không thành công khi nó không cho phép các bên giải quyết các trường hợp như vậy một cách hợp lý; điều này tạo ra các tình huống mất cân bằng hoặc dẫn đến việc chấm dứt hợp đồng sớm mà lẽ ra việc này có thể tránh được. Không phải tất cả các dự án thất bại đều nhất thiết là thất bại của PPP với tư cách là một công cụ – trên thực tế, đối với một số thất bại, nguyên nhân dẫn đến thất bại sẽ có tác động tiêu cực tương đương hoặc lớn hơn nếu dự án được thực hiện theo cách truyền thống so với nếu đó là một dự án PPP.

Bản thân hợp đồng cũng có thể là nguồn rủi ro hoặc các tình huống có vấn đề. Điều này đôi khi được định nghĩa là "rủi ro hợp đồng".

Nguyên nhân cơ bản khiến nhiều dự án thất bại chính là các khiếm khuyết trong việc xác định, đánh giá và chuẩn bị (thẩm định) dự án, cấu trúc kém và quản lý quá trình đấu thầu kém, hoặc quản lý hợp đồng kém (cũng liên quan đến khâu chuẩn bị



vì chiến lược quản lý hợp đồng phải được xem xét khi soạn thảo hợp đồng và đưa vào đó các điều khoản thích hợp).

Những nguyên nhân khiến dự án thất bại này là do hoặc được xác định là do có khả năng đã không quản lý quy trình PPP một cách phù hợp trong các giai đoạn khác nhau của quy trình, từ xác định dự án đến đấu thầu và quản lý hợp đồng sau đó.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến việc quản lý quy trình yếu kém là do thiếu năng lực quản lý giao dịch. Trong trường hợp này, công tác quản lý đòi hỏi phải có sự cân bằng giữa một số kỹ năng và khả năng chuyên môn cao với tính chất phức tạp của phương thức mua sắm này. Việc chỉ có các cố vấn giàu kinh nghiệm không phải là giải pháp (mặc dù chúng tôi rất khuyến khích sự hỗ trợ của họ trong việc thẩm định, chuẩn bị, cấu trúc và hỗ trợ quy trình đấu thầu – xem chương 3.14). Chính phủ và các cơ quan mời thầu cần phát triển các kỹ năng nội bộ. Phát triển và duy trì năng lực này, tận dụng kinh nghiệm và giữ chân nhân tài đều là những thách thức đối với chính phủ<sup>110</sup>.

Những rủi ro nêu trên và các rủi ro khác đe dọa đến sự thành công của dự án là điển hình đối với bất kỳ quy trình quản lý dự án nào (xem hộp 1.30). Chỉ có thể tránh được các rủi ro này bằng cách quản trị dự án hợp lý (như đã giới thiệu trong phần 5.5).

**HỘP 1.30: Các yếu tố quản lý và quản trị dự án phổ biến có thể ảnh hưởng đến kết quả dự án trong PPP (cũng như trong bất kỳ dự án nào của chính phủ)**

- Thiếu năng lực quản lý và kỹ năng phù hợp (thiếu nguồn lực có kỹ năng và thiếu kinh phí để thuê cố vấn).
- Thiếu tính liên tục /thay đổi thường xuyên trong nhóm dự án.
- Thiếu quyền sở hữu và lãnh đạo dự án rõ ràng.
- Thất bại trong việc đưa ra và quản lý các quyết định (không đủ quyền hạn, sự can thiệp từ bên ngoài).
- Thiếu/không có người đứng đầu.
- Thiếu người ủng hộ “độc lập” hoặc không có mâu thuẫn.
- Thiếu cơ chế kiểm soát chất lượng phù hợp.
- Thất bại trong việc xác định các bên liên quan.
- Thất bại trong truyền thông (bên trong, bên ngoài, với công chúng — nâng cao sự chấp nhận và quản lý sự chống đối, và với các nhà đầu tư).
- Không đảm bảo được sự phù hợp của dự án với mục tiêu chiến lược của chính phủ hoặc những thay đổi trong mục tiêu của chính phủ.
- Vô kỷ luật về mặt chính trị và thời gian không thực tế.

Rất khó để đưa ra một danh sách rút gọn có giá trị phổ quát về các nguyên nhân chính dẫn đến sự thất bại của dự án. Tuy nhiên, đặc biệt là trong trường hợp của các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi, nguyên nhân thất bại phổ biến đối với các dự án PPP là do thiếu thời gian để chuẩn bị tốt cho dự án và phân tích

<sup>110</sup> Xem *Mở đường* (WEF, 2010) phần 2.2, và *Thách thức trong việc xây dựng và duy trì các kỹ năng*.

rủi ro. Các dự án PPP thường diễn ra trong bối cảnh phải chịu nhiều áp lực chính trị. Ở các quốc gia thiếu kinh nghiệm thực hiện các dự án này, sự hiện diện của những "người tham gia" không hành xử nghiêm túc theo quy tắc và mong muốn đạt được một số lợi thế thông qua ảnh hưởng và/hoặc đường tắt là phổ biến, và điều này cần được giải quyết để ngăn ngừa sự thất bại của dự án.

Có một số yếu tố khác có thể làm trầm trọng thêm rủi ro thất bại của dự án. Hầu hết chúng đều liên quan đến việc không có một khung PPP thích hợp, hoặc liên quan đến những thất bại trong công tác quản trị, vấn đề này có thể được giảm thiểu bằng cách xây dựng và triển khai một Khung PPP phù hợp.

Danh sách các yếu tố rủi ro liên quan đến sự thất bại trong quản trị hoặc sự thiếu vắng một khung PPP và hệ quả của nó được diễn giải như sau:

- Việc thiếu một quy trình chuẩn hóa để xác định và chuẩn bị dự án cũng như để cấu trúc và khởi động dự án theo "quy trình cửa ngõ" sẽ làm trầm trọng thêm nguy cơ thất bại của dự án;
- Khung thể chế phức tạp và không rõ ràng sẽ gây khó khăn cho việc quản lý các bên liên quan và có thể tạo ra những định hướng trái ngược và những thay đổi trong quyết định;
- Việc thiếu một tổ chức thể chế sẽ khiến cho việc tích lũy kiến thức và kinh nghiệm trở nên khó khăn hơn, dẫn đến mất nhân tài;
- Việc không có khung quản lý tài khóa và phương pháp quản lý tài khóa trong dài hạn (kiểm soát mức độ rủi ro tổng thể về PPP của một quốc gia) có thể tạo ra những xung đột không mong muốn trong quá trình thực hiện dự án và chấm dứt quy trình PPP ngay cả sau khi đã công bố;
- Việc thiếu các hướng dẫn chính sách rõ ràng về các mục tiêu của PPP có thể tạo ra xung đột chính trị và thay đổi quyết định. Điều này có thể làm tổn hại nhận thức về cam kết chính trị và sự ổn định trong cách tiếp cận của chính phủ đối với PPP;
- Trong trường hợp không có khung PPP phù hợp, một Bộ ngành có thể theo đuổi các giao dịch PPP vượt quá khả năng chi trả hoặc mức độ giá trị có thể đem lại Hiệu quả sử dụng vốn khi họ tin rằng họ có thể chuyển chi phí sang các lĩnh vực khác trong chính phủ. Tương tự như vậy, một Bộ ngành không trực tiếp chịu rủi ro liên quan đến dự án có thể không đủ cẩn trọng để đảm bảo rằng khu vực tư nhân chịu một mức độ rủi ro phù hợp;
- Trong trường hợp không có khung PPP phù hợp, các cơ quan có thể chỉ tập trung "việc ai nấy làm", ít chia sẻ thông tin hoặc hợp tác với các cơ quan khác. Trong tình huống đên nhà ai ấy rạn, các cơ quan chức năng hữu quan có thể không phối hợp đầy đủ để thực hiện PPP;
- Nếu không có một khung đúng đắn với các điều khoản công bố thông tin thích hợp<sup>111</sup> thì tính minh bạch sẽ bị ảnh hưởng và điều này sẽ gây tổn hại đến lợi ích cá nhân, sự chấp nhận của công chúng và cam kết chính trị. Kết quả là điều này có thể làm gia tăng tham nhũng và tạo ra một vòng luẩn quẩn;

---

<sup>111</sup> Công bố thông tin là một vấn đề xuyên suốt ảnh hưởng đến toàn bộ chu kỳ quy trình (trước và sau khi đấu thầu) và nhiều khía cạnh của khung (ví dụ: quản lý tài chính, kiểm toán chất lượng/kiểm toán hậu kiểm). Việc tiết lộ thông tin cũng ảnh hưởng hoặc được các bên liên quan khác nhau quan tâm, chẳng hạn như khu vực tư nhân, công chúng nói chung, cơ quan lập pháp, v.v. Công bố thông tin có thể mang tính phản ứng và chủ động. Tính chủ động là một thách thức đáng kể và là trọng tâm cần cải thiện tại các thị trường PPP trưởng thành. Hộp 1.28 trong chương 1 tóm tắt tổng quan về khung công bố thông tin. Hướng dẫn tham khảo PPP cũng thảo luận về nội dung này tại phần 2.5.1.

- Nếu không có các cơ chế kiểm toán quy trình (kiểm tra và kiểm soát chất lượng độc lập, kiểm toán quy trình đấu thầu về tính minh bạch và bình đẳng) và các chương trình (bao gồm công bố thông tin và cả cơ chế kiểm toán hậu kiểm) thì sẽ không thể theo dõi trách nhiệm giải trình của chính phủ; và
- Nói chung, nếu không có khung và chính sách khuyến khích lập kế hoạch dài hạn hợp lý và tạo ra các chương trình PPP thì chính phủ sẽ không nắm bắt được toàn bộ lợi ích của công cụ PPP và sẽ có nguy cơ mất đi sự quan tâm của thị trường PPP (xem phần 9.4).

Phần 9 giới thiệu cơ sở lý luận đằng sau khái niệm khung, các cấu phần và biểu hiện chính của khung cũng như sự cần thiết phải có khung để quản lý tốt công cụ PPP như một yếu tố chiến lược của chính sách cơ sở hạ tầng. Chương 2 chỉ thảo luận về khung PPP và giải thích tất cả các vấn đề đã đề cập ở trên liên quan đến khung, chương trình, v.v.

### 8.3. Ví dụ về việc hủy bỏ dự án do quản lý quy trình không phù hợp<sup>112</sup>

#### 8.3.1. Phát sinh trong giai đoạn tiền đấu thầu và đấu thầu

Dưới đây là những ví dụ phổ biến về việc quản lý yếu kém trong giai đoạn trước khi ký hợp đồng trong quy trình dự án. Các ví dụ này phản ánh các lỗi và rủi ro thất bại của dự án (đây là danh sách không đầy đủ).

**Quá trình thẩm định có thể kết luận rằng dự án nên bị hủy bỏ thực hiện theo hình thức PPP vì dự án không được sàng lọc đúng cách hoặc việc đánh giá hiệu quả kinh tế của dự án được tiến hành không đúng cách.**

Ví dụ:

- Phân tích chi phí-lợi ích (CBA) trong Giai đoạn Thẩm định cho thấy kết quả tiêu cực hoặc kết quả kém hơn nhiều so với kết quả phân tích trong Giai đoạn Xác định Dự án vì CBA không được thực hiện trước đó hoặc được thực hiện trên cơ sở các giả định quá lạc quan; và
- Kết quả CBA kém do thay đổi phạm vi dự án vì phạm vi dự án không được hoàn thiện và xác nhận một cách phù hợp trong Giai đoạn Xác định Dự án.

**Một dự án bị hủy/bỏ dở trước khi đấu thầu do không được đánh giá đúng trong quá trình thẩm định hoặc không được chuẩn bị đúng cách.**

Ví dụ:

- Các hạn chế hoặc trở ngại pháp lý liên quan đến quỹ đất dành cho bệnh viện không được đánh giá hoặc phát hiện một cách đúng đắn trong quá trình thẩm định;

<sup>112</sup> Đối với các nghiên cứu điển hình về các dự án thực tế để minh họa thêm các lý do hủy bỏ dự án, chủ yếu là do khâu chuẩn bị và thẩm định không hiệu quả, vui lòng xem *Các dự án công-tư ở Ấn Độ - Bản tổng hợp các nghiên cứu điển hình* (Chính phủ Ấn Độ và PPIAF, 2010). Bài viết mô tả những bài học kinh nghiệm chính cho một số dự án. [http://toolkit.ppinindia.com/pdf/case\\_studies.pdf](http://toolkit.ppinindia.com/pdf/case_studies.pdf)

- Các dịch vụ tiện ích trong dự án đường tàu điện không được đánh giá đúng mức, và trước khi triển khai đã có bằng chứng về việc thiếu thông tin liên quan;
- Có bằng chứng cho thấy dự án có thể không có giá cả ở mức người sử dụng chấp nhận được hoặc không khả thi theo các giả định về khả năng chi trả của người sử dụng trước đó; và
- Phạm vi dự án bị thay đổi đáng kể, do đó kết quả đánh giá về chi phí dự án trở nên không có giá trị hoặc quá lạc quan. Điều này khiến cho các đánh giá về tính khả thi về tài chính, CBA và khả năng chi trả bị vô hiệu.

**Đấu thầu bị hủy bỏ hoặc bị đình chỉ (sau khi bắt đầu mời thầu) vì một số vấn đề về thẩm định, các vấn đề này đáng lẽ phải được giải quyết trong quá trình đấu thầu hoặc trước khi ký hợp đồng nhưng có bằng chứng cho thấy chúng sẽ không được giải quyết. Đấu thầu bị hủy bỏ hoặc bị đình chỉ vì đấu thầu dự án bị công chúng, các tổ chức dân sự hoặc các đảng phái chính trị phân đối.**

Ví dụ:

- Thông tin về phân bổ tiện ích ít ỏi và cần nhiều thời gian hơn dự kiến;
- Các thỏa thuận với các cơ quan hành chính công khác (ví dụ: thỏa thuận của chính quyền thành phố trong một số lĩnh vực giao thông vận tải) không thể hoàn thành được hoặc không tiến triển;
- Thông tin về dự án không được công khai kịp thời để nhận được các ý kiến góp ý và đề xuất; và
- Không phát hiện được các rủi ro hoặc trở ngại khác trong quá trình thẩm định.

**Không có hồ sơ đề xuất nào. Không có nhà thầu nào nộp hồ sơ dự thầu hợp lệ.**

Ví dụ:

- Dự án hoặc hợp đồng theo thiết kế không khả thi về mặt tài chính hoặc kỹ thuật<sup>113</sup>;
- Mời thầu mà không thông báo trước về việc đưa dự án ra thị trường;
- Thời gian phản hồi RFP quá ngắn và/hoặc thời gian phản hồi RFP đòi hỏi nhà thầu phải làm việc trong thời gian nghỉ lễ đã biết; và
- Đấu thầu được triển khai vào thời điểm có ý kiến cho rằng chính phủ không tuân thủ các nghĩa vụ của mình trong các hợp đồng PPP tương tự khác.

<sup>113</sup> Xu hướng lạc quan hoặc đơn giản là thiếu sự phân tích phù hợp là một trong những lý do phổ biến nhất khiến các dự án bị hủy bỏ, bao gồm cả PPP. Xem *Vượt quá chi phí và Thiếu hụt nhu cầu trong Đường sắt đô thị và Cơ sở hạ tầng khác*, Bent Flyvberg, Công nghệ và Quy hoạch Giao thông vận tải, tập. 30, số 1, tháng 2, 2007, trang 9-30.

**Hợp đồng dự án được trao nhưng không được thực hiện (ký) do đối thủ cạnh tranh phản đối quyết định hành chính, hoặc các nhà thầu trúng thầu từ chối ký hợp đồng do thiếu sự chuẩn bị cho dự án.**

**Không hoàn tất thu xếp tài chính được (khi không được yêu cầu như một điều kiện tiên quyết) do các vấn đề liên quan đến công tác chuẩn bị chưa được giải quyết.**

Ví dụ:

- Lẽ ra phải có hành lang lộ giới cần thiết, nhưng lại không có, và
- Có nguy cơ giấy phép môi trường sẽ không được phê duyệt do cơ quan mời thầu không quản lý đúng quy trình.

### **8.3.2. Phát sinh trong thời hạn hợp đồng**

**Quá trình thi công bị trì hoãn do chính phủ thiếu sự chuẩn bị kỹ lưỡng liên quan đến các rủi ro và trách nhiệm mà chính phủ đảm nhận theo hợp đồng.**

Ví dụ:

- Sự chậm trễ bất thường trong quá trình thi công do không có sẵn hành lang lộ giới cần thiết cho dự án.

**Đối tác tư nhân không có khả năng thực hiện hợp đồng do cấu trúc hợp đồng và/hoặc quản lý đấu thầu kém.**

Ví dụ:

- Không có khả năng thực hiện hợp đồng vì thiếu năng lực. Không đánh giá đúng năng lực, kinh nghiệm của liên danh trong quá trình đấu thầu;
- Thất bại do không thể thực hiện được vì giá thầu của liên danh trúng thầu quá cao. Quy trình đấu thầu không được cấu trúc phù hợp để tránh hoặc phát hiện các đề xuất quá táo bạo hoặc quá lạc quan;
- Thất bại do đối tác tư nhân không thể đáp ứng các yêu cầu tối thiểu về kết quả thực hiện do chính phủ đặt ra các yêu cầu không thực tế về kết quả thực hiện; và
- Thất bại do hợp đồng chuyển cho bên đối tác tư nhân những rủi ro mà họ không thể quản lý được.

**Nhà thầu mất khả năng thanh toán.**

Ví dụ:

- Bên tư nhân mất khả năng thanh toán vì nhận thấy dự án không khả thi do thẩm định kém (ví dụ: dự báo lưu lượng giao thông quá lạc quan).

**Trì hoãn hoặc chấm dứt do vi phạm của bên cấp ngân sách.**

Ví dụ:

- Chính phủ không đủ khả năng thanh toán do các hạn chế về ngân sách đã không được xem xét hợp lý khi phê duyệt dự án (phân tích khả năng chi trả);

- Chính phủ không đủ khả năng chi trả các khoản dự phòng vì những khoản này không được đánh giá đúng trong quá trình thẩm định; và
- Chính phủ không thực hiện đầy đủ các công việc khác có liên quan kết nối đến công trình của bên tư nhân theo hợp đồng PPP. Ví dụ như khi chính phủ chịu trách nhiệm về các công trình xây lắp cho một dự án đường sắt còn khu vực tư nhân chịu trách nhiệm về hệ thống đường sắt, toa xe và vận hành theo hợp đồng PPP.

#### **Các trường hợp dự án thất bại khác/hiệu quả sử dụng vốn bị sụt giảm.**

Ví dụ:

- Dự án có thể thất bại do các tranh chấp tốn kém bắt nguồn từ việc phân bổ rủi ro không rõ ràng; và
- Các yêu cầu về kết quả thực hiện công việc trong hợp đồng PPP có thể được soạn thảo không tốt, và do đó không thể đo lường hoặc thực thi các yêu cầu này trên thực tế.

#### **8.4. Sự quan tâm và quan ngại của khu vực tư nhân (các nhà đầu tư tiềm năng) về toàn bộ quy trình PPP**

PPP đòi hỏi phải có các tổ chức tư nhân sẵn sàng ký kết hợp đồng dài hạn với rủi ro đáng kể cũng như các nhà đầu tư tài chính sẵn sàng đầu tư vốn (và đôi khi là nợ) vào các dự án và các ngân hàng sẵn sàng cho các dự án đó vay.

Các dự án phải khả thi về thương mại (và để khả thi về thương mại, dự án cần phải khả thi về khả năng huy động vốn vay). Đây là điều kiện cần thiết để xây dựng hợp đồng PPP và điều kiện này cũng thích đáng như các điều kiện khả thi khác (ví dụ: tính khả thi về kinh tế, nghĩa là dự án phù hợp; phù hợp thực hiện theo hình thức PPP; và khả năng chi trả).

Tuy nhiên, đối tác tư nhân với tư cách là nhà thầu tiềm năng cũng quan tâm đến tất cả các khía cạnh của tính khả thi, bao gồm các cân nhắc về kinh tế - xã hội và khả năng chi trả.

- Nếu một dự án có giá trị kinh tế thấp hoặc có nguy cơ lớn hơn về việc không nhận được sự cam kết của chính phủ đối với dự án thì dự án sẽ có nhiều khả năng bị chấm dứt hoặc chính quyền mới sẽ tìm cách đàm phán lại; và
- Đối tác tư nhân đương nhiên sẽ quan tâm đến khả năng chính phủ chi trả được khi thực hiện dự án. Điều này tránh được rủi ro vi phạm hợp đồng từ phía chính phủ.

Ngoài ra, khu vực tư nhân cũng sẽ muốn có một thời gian biểu đáng tin cậy, nghĩa là họ sẽ mong đợi rằng quy trình dự án được thực hiện theo đúng thời gian biểu đã công bố. Nhìn chung, sự sẵn sàng đầu tư của khu vực tư nhân sẽ bị ảnh hưởng bởi việc quản lý tổng thể toàn bộ quy trình PPP.

Bảng 1.7 trình bày danh sách các điều kiện chính mà một dự án cần đáp ứng để được nhà thầu tiềm năng chấp nhận bên cạnh tính khả thi chặt chẽ về thương mại. Danh sách này giả định rằng việc phân bổ rủi ro là có thể chấp nhận được, dự án có khả năng vay vốn và tiếp cận được nguồn tài chính, và mức trần thanh toán



được chấp nhận/khả thi (có nghĩa là dự án mang lại tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) tiềm năng tương xứng với rủi ro).

**BẢNG 1.7: Các yêu cầu hoặc điều kiện của khu vực tư nhân và đặc điểm của một dự án hấp dẫn và chấp nhận được**

Mỗi dự án nhất thiết phải đáp ứng một số điều kiện để được khu vực tư nhân chấp nhận.

Sự sẵn sàng đấu thầu và đầu tư của khu vực tư nhân phụ thuộc vào tính khả thi thương mại (tỷ lệ rủi ro/lợi nhuận phù hợp). Điều này liên quan đến một số lo ngại về tính khả thi, phần lớn là những quan ngại của chính phủ khi đấu thầu theo hình thức PPP. Dự án và hợp đồng phải đáp ứng các điều kiện sau.

Điều kiện	Mô tả
Khả thi về kinh tế hoặc có chất lượng	Dự án phải là giải pháp phù hợp nhất với nhu cầu: một dự án không phải là một giải pháp phù hợp (ví dụ: hiệu quả sử dụng thấp hơn nhiều so với kỳ vọng) sẽ có nguy cơ bị khu vực công giảm bớt sự cam kết và cũng có thể ảnh hưởng đến tính khả thi về tài chính (ví dụ: trường hợp của các dự án liên quan đến nhu cầu/giao thông).
Tính phù hợp với hình thức PPP (hình thức PPP sẽ nâng cao hiệu quả sử dụng vốn của dự án đã chọn)	Nếu một dự án không phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP thì dự án đó sẽ có cấu trúc rủi ro giả tạo và không hiệu quả, có khả năng dẫn đến việc không ai nộp thầu hoặc thất bại trong quá trình phát triển dự án sau này.
Khả thi về mặt kỹ thuật	Xét từ quan điểm của đối tác tư nhân, điều này có nghĩa là tính khả thi về thương mại không bị ảnh hưởng bởi các rủi ro kỹ thuật không thể giả định được.
Khả thi về thương mại	Điều này có nghĩa là mức trần của các khoản thanh toán hoặc giá của hợp đồng đủ để trang trải mọi chi phí và có các khoản dự phòng liên quan đến cơ cấu chuyển giao rủi ro.
Có thể vay vốn	Cộng đồng cho vay (và cộng đồng nhà đầu tư) phải sẵn sàng cung cấp tài chính cần thiết cho dự án.
Khả thi về pháp lý	Giải pháp hợp đồng hoặc cấu trúc hợp đồng phải đáp ứng các yêu cầu của khung pháp lý một cách rõ ràng. Điều này sẽ tránh được những hạn chế về quyền hạn, tạo cơ sở để vô hiệu hóa hợp đồng hoặc khả năng bị bên thứ ba khiếu nại.
Có khả năng chi trả	Nói một cách tế nhị hơn, nhà thầu tư nhân có thể lo ngại về việc chính phủ phê duyệt dự án lỏng lẻo và thiếu thực tế về khả năng chi trả thực sự cho dự án.
Chuẩn bị kỹ lưỡng	Thẩm định chi tiết đầy đủ để xác định và giải quyết tất cả các rủi ro/trở ngại trọng yếu. Chính phủ phải thực sự có khả năng thực hiện các nghĩa vụ của mình (ví dụ, thu hồi được hành lang lộ giới cho một dự án). Đối với những rủi ro được chuyển giao cho khu vực tư nhân, thông tin phải nhất quán và sẵn có (quy trình phê duyệt môi trường, thông tin phân bổ tiện ích, v.v.).

Cấu trúc phù hợp (hợp đồng) – gắn liền với tính khả thi về thương mại	Khu vực tư nhân phải đảm nhận và quản lý được các rủi ro được chuyển giao cho họ, đồng thời phải thực hiện theo hợp đồng một cách rõ ràng và khách quan. Cơ chế thanh toán và chế độ thực hiện phải rõ ràng, khách quan và có thể thực hiện được. Hợp đồng phải tạo được sự bảo vệ trước các tranh chấp và vi phạm tiềm ẩn từ phía nhà nước.
Cấu trúc phù hợp (quy trình đấu thầu/Hồ sơ mời thầu)	Dự án phải được đấu thầu trên cơ sở cân đối các yêu cầu về năng lực và các tiêu chí lựa chọn minh bạch. Các bên tham gia tốt/có uy tín sẽ đưa ra các yêu cầu cao về năng lực và đề xuất kỹ thuật để tránh cạnh tranh không lành mạnh dưới dạng đề xuất không thực tế và mang tính công kích.

## 9. Giới thiệu về Khái niệm Khung PPP và Cân nhắc Khung ban đầu. Mỗi quan tâm của khu vực tư nhân về khung và thị trường.

Khung được từ điển tiếng Anh Oxford định nghĩa là "một cấu trúc cơ bản làm nền tảng cho một hệ thống, khái niệm hoặc văn bản".

Từ điển tiếng Tây Ban Nha định nghĩa khung là "phạm vi hoặc hoàn cảnh xung quanh một vấn đề hoặc trong một giai đoạn cụ thể".

PPP liên quan đến việc quản lý một quy trình phức tạp trên một số mặt (chính trị, tài khóa, tài chính và xã hội) nên đòi hỏi phải có cách tiếp cận theo chương trình để đưa PPP trở thành một lựa chọn thường xuyên cho các dự án phù hợp. Khung là cần thiết đối với bất kỳ hành động theo chương trình nào hoặc bất kỳ hành động hay cách tiếp cận nào có mục tiêu dài hạn.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này ủng hộ cách tiếp cận PPP theo chương trình để thu được và bảo vệ VfM từ công cụ PPP với tư cách là một lựa chọn chiến lược để mua sắm công trình hạ tầng. Hầu hết các quốc gia có cách tiếp cận PPP theo chương trình thành công đều xây dựng chương trình theo một khung PPP hợp lý. Như được mô tả trong Hướng dẫn tham khảo PPP, phiên bản 2.0 (Ngân hàng Thế giới, 2014), "việc thiết lập một khung PPP rõ ràng sẽ truyền thông một cách công khai cam kết của chính phủ đối với PPP". Khung cũng xác định cách các dự án sẽ được thực hiện, góp phần đảm bảo quản trị tốt công cụ PPP, nghĩa là "thúc đẩy hiệu quả, trách nhiệm giải trình, sự minh bạch, chính trực, công bằng, giúp thu hút sự quan tâm của khu vực tư nhân và sự chấp nhận của công chúng đối với PPP".

Sự phức tạp của công cụ PPP khiến việc chuẩn hóa các quy trình và văn bản là điều rất nên làm, việc này sẽ tiết kiệm thời gian và công sức trong việc chuẩn bị và thực hiện/cấu trúc các nhiệm vụ có yêu cầu khắt khe đối với PPP. Ngoài ra, nên đồng nhất hóa các quy trình đó để đảm bảo các điều kiện để thực hiện PPP đều được đáp ứng (đối với bất kỳ PPP nào trong phạm vi quyền hạn cụ thể).

Bản chất của PPP, xét trên khía cạnh cam kết nguồn lực ngân sách trong dài hạn (hầu hết thời gian là vượt quá nhiệm kỳ của cơ quan lập pháp) với kỳ vọng đạt được hiệu quả thực cao hơn, rõ ràng đòi hỏi phải có một cách tiếp cận quản trị phù hợp và cụ thể như một trách nhiệm của chính phủ trong việc quản lý các nguồn lực công.

Ngoài ra, và đặc biệt là khi áp dụng (nên làm) cách tiếp cận theo chương trình, điều tối quan trọng là phải thu hút và duy trì sự quan tâm của khu vực tư nhân. Điều này đòi hỏi phải có một cách tiếp cận quản trị tốt và đúng đắn thông qua một khung ổn định và bền vững.

Khung phải được củng cố bởi các tài liệu chính thức để ràng buộc những người tham gia, những người sẽ làm việc theo khung. Một số tác giả thậm chí còn xác định khung bằng cách mô tả chính các tài liệu và luật giới hạn và chi phối khung đó.

Các quốc gia khác nhau có cách tiếp cận khác nhau đối với việc văn bản hoá khung. Cách tiếp cận được chọn sẽ chủ yếu phụ thuộc vào hai yếu tố: hệ thống pháp luật hoặc truyền thống pháp luật của quốc gia (với sự khác biệt chính bao gồm các quốc gia theo hệ thống luật án lệ so với các quốc gia theo truyền thống dân luật) và mức độ kinh nghiệm sử dụng PPP (các quốc gia có truyền thống về PPP so với các quốc gia không có truyền thống hoặc kinh nghiệm trước đó, thường là trong bối cảnh các dự án nhượng quyền).

Khung PPP đôi khi được mô tả là một nhóm các khung phụ về các yếu tố cụ thể liên quan đến việc quản trị PPP. Trong trường hợp này, chính sách PPP hoặc khung pháp lý PPP là một yếu tố khác của khung. Xem thêm hộp 1.31.

#### **HỘP 1.31: Điều gì tạo nên một Khung theo các Hướng dẫn khác<sup>114</sup>?**

- Theo WBRG, khung PPP được cấu thành bởi khung chính sách và pháp lý. Có ba cấu phần hoặc lĩnh vực điều chỉnh chính: quy trình và trách nhiệm thể chế, quản lý tài chính công và quản trị chương trình PPP.
- Hướng dẫn *Thu hút nhà đầu tư vào PPP ở châu Phi* (Ngân hàng Thế giới, 2009) đề xuất bốn lĩnh vực khi mô tả các yếu tố cấu thành khung PPP: chính sách PPP, khung pháp lý, khung đầu tư (bao gồm cả quy trình phê duyệt) và khung vận hành (liên quan đến các kỹ năng quản lý và làm việc trong toàn bộ quy trình).

Hướng dẫn PPP này sử dụng định nghĩa về khung được đề xuất trong Hướng dẫn tham khảo về quan hệ đối tác công tư, phiên bản 2.0 (Ngân hàng Thế giới 2014): "Khung PPP có nghĩa là chính sách, thủ tục, thể chế và quy tắc xác định cách thức thực hiện PPP - tức là cách PPP được xác định, đánh giá, lựa chọn, lập ngân sách, đấu thầu, giám sát và giải trình".

Các phần sau đây giải thích các yếu tố cấu thành khung (phần 9.1), phản ánh các vấn đề trong quá trình thực hiện và văn bản hoá khung (phần 9.2 và 9.3), và cuối cùng là giải thích quan điểm của khu vực tư nhân và sự liên quan của các khung và chương trình đối với việc phát triển lĩnh vực PPP một cách cạnh tranh và ổn định.

#### **Điều gì tạo nên một Khung cho mục đích của Hướng dẫn PPP này? Nội dung hoặc phạm vi của một Khung.**

Khung quản lý công cụ PPP như một phương thức mua sắm và quản lý cơ sở hạ tầng bao gồm một số yếu tố với những giới hạn hoặc quy tắc riêng.

<sup>114</sup> Xem "xác định khung PPP" trong *Hướng dẫn tham khảo PPP* của Ngân hàng Thế giới Phần 2 (trang 66-68) và "thiết lập khung" trong hướng dẫn *Thu hút nhà đầu tư vào PPP châu Phi* (Ngân hàng Thế giới, 2014) (trang 13-18).

Các yếu tố sau đây có liên quan đến các đặc điểm chính của PPP với tư cách là một phương thức mua sắm.

- Phương thức PPP liên quan đến mua sắm công và do đó có thể bị giới hạn bởi các quy tắc mua sắm;
- PPP như một lựa chọn để cung cấp và quản lý tài sản công và dịch vụ công sẽ được điều chỉnh bởi các quy tắc hợp đồng công;
- PPP liên quan đến một đơn vị vận hành là tổ chức kinh tế tư nhân đứng ra quản lý một doanh nghiệp sẽ tuân thủ theo các luật tương tự như bất kỳ doanh nghiệp tư nhân nào khác;
- PPP là một giải pháp thay thế để cung cấp tài chính dài hạn cho chính phủ. PPP thay thế cho khu vực công và ngân sách chung với tư cách là nguồn cung cấp tài chính để đáp ứng nhu cầu tài chính. Do đó, quá trình này phải được tích hợp vào hoạt động quản lý tài khóa, các quy tắc kiểm soát hoặc các biện pháp chính sách;
- Là một lĩnh vực tài chính tư nhân, nó phải đáp ứng kỳ vọng của nhà đầu tư tư nhân trong suốt quá trình cũng như xét từ góc độ khung. Điều này cũng hàm ý cần có chính sách truyền thông và quan hệ công chúng phù hợp;
- PPP liên quan đến khía cạnh quyết định dự án và quản lý dự án, do đó cần phải có khung quản lý quy trình hoặc khung vận hành; và
- Khung PPP thường phân bổ trách nhiệm cho các cơ quan và tổ chức khác nhau trong chính phủ; do đó, nó cũng đề cập đến cấu trúc thể chế và cơ cấu tổ chức.

Nhiều yếu tố và nhân tố ảnh hưởng đến việc quản trị tổng thể PPP trùng lặp với nhau, và có thể phân loại một số yếu tố trong đó vào cùng một nhóm.

Xác định một cách chính xác các cấu phần hoặc yếu tố của khung PPP là một việc tùy ý. Tuy nhiên, để tạo nền tảng chung về kiến thức và hiểu biết, tài liệu Hướng dẫn PPP này đề xuất các yếu tố chính sau đây là những yếu tố cấu thành cơ bản khung PPP.

### ***Khung PPP "nhất thiết" bao gồm các yếu tố sau:***

1. Một tập hợp các nguyên tắc chung mang tính chiến lược và nền tảng sẽ điều chỉnh và phân định việc sử dụng tổng thể PPP như một phương thức mua sắm. Tập hợp này bao gồm các mục tiêu tổng thể cho việc sử dụng công cụ, phạm vi (loại dự án nào và lĩnh vực nào) và "**nguyên tắc thực hiện**" (cách thức triển khai PPP), bao gồm các quy định về quy trình đấu thầu. Một số quốc gia lựa chọn hình thức quy định các nguyên tắc chiến lược và thực hiện này trong các luật cụ thể (những luật này thường được gọi là luật PPP), trong khi các quốc gia khác lại chọn hình thức các văn bản chính sách cụ thể (thường được gọi là chính sách PPP). Một số quốc gia lại không yêu cầu phải có luật hay chính sách cụ thể nào về PPP. Trong mọi trường hợp, sẽ có nhiều luật có thể ảnh hưởng đến việc sử dụng và kiểm soát phương án PPP (ví dụ: luật chuyên ngành) trên thực tế và tất cả các luật này cùng với nhau tạo thành khung pháp lý PPP. Ngoài luật PPP hoặc văn bản chính sách cụ thể về PPP, cũng có thể có nhiều chính sách của chính phủ ảnh hưởng đến việc sử dụng phương án PPP;

2. Một bộ quy tắc và thủ tục để xác định, chuẩn bị và đánh giá/thẩm định dự án, xây dựng cấu trúc hợp đồng PPP và cấu trúc Hồ sơ mời thầu (RFP), cũng như quản lý quy trình đấu thầu và quản lý hợp đồng. Các quy tắc và thủ tục này thường được gọi là **khung vận hành hoặc khung quản lý quy trình**. Một số yếu tố của các quy tắc và thủ tục này cũng có thể được coi là một phần của **khung đầu tư công hoặc khung lập kế hoạch** và cũng có thể sử dụng các tên gọi khác. Các quy tắc và thủ tục thường ở dưới dạng hướng dẫn với các mức độ thực thi khác nhau;
3. Một bộ quy tắc và/hoặc thủ tục để kiểm soát mức độ rủi ro tổng thể của các dự án PPP (và cũng ảnh hưởng đến quy trình đầu tư xét về mặt phê duyệt). Chúng thường được gọi là **khung quản lý tài khoá**;
4. Một cấu trúc trong chính phủ (ví dụ, bao gồm cả quyền lập pháp) có thể ảnh hưởng đến việc quản lý và quản trị phương án PPP. Điều này thường được gọi là **khung thể chế**; và
5. Một loạt các quy tắc, thủ tục và trách nhiệm khác liên quan đến **các vấn đề quản trị khác**, chẳng hạn như đảm bảo chất lượng tổng thể của chính sách và dự án PPP, các vấn đề minh bạch và truyền thông.

Trong một số trường hợp, một số yếu tố của khung còn được gọi là “Chương trình PPP” của chính phủ.

Các lĩnh vực hoặc khung phụ này có sự chồng chéo đáng kể với nhau. Ví dụ, có thể có sự chồng chéo rõ ràng giữa khung chính sách tổng thể và vai trò của chính khung pháp lý PPP. Tương tự, khung thể chế ảnh hưởng đến các quy tắc và thủ tục vận hành để quản lý quy trình PPP, đồng thời trách nhiệm và cấu trúc thể chế ảnh hưởng đến hệ thống hoặc phương pháp quản lý và giám sát các tác động về mặt tài khoá của công cụ PPP. Ngoài ra, việc quản lý tài khoá cũng sẽ có ảnh hưởng đến quy trình dự án cụ thể.

### ***Làm thế nào để thiết lập hoặc văn bản hoá một khung. Truyền thống pháp lý khác nhau.***

Bất kể chúng ta nói cụ thể về khung chính sách chung hay về khung nói chung, các quy tắc (như trong khung) và các thủ tục phải được đưa vào một văn bản có tính ràng buộc thông qua khả năng thực thi pháp lý hoặc thông qua các quy trình mạnh mẽ được chính phủ áp dụng nhất quán.

Mục đích của Tài liệu Hướng dẫn PPP này là cung cấp một chuẩn kiến thức hợp lý về khái niệm và nội dung chủ yếu của PPP, đề xuất các khái niệm và nền tảng kiến thức hữu hiệu cho bất kỳ quốc gia nào hoặc theo ý nghĩa chung. Cũng cần phải thừa nhận rằng có những khác biệt đáng kể về nhiều khía cạnh của PPP giữa các quốc gia. Những khác biệt này không thể dễ dàng thay đổi vì chúng được quy định bởi các luật chung khác hoặc các truyền thống lâu đời. Do đó, điều tối quan trọng là phải hiểu rõ và nhận thức đúng đắn lý do vì sao khung PPP ở các quốc gia lại khác nhau và khác nhau như thế nào.

Theo nghĩa này, truyền thống pháp lý của quốc gia chính là yếu tố tối quan trọng tác động đến sự khác biệt có liên quan, đặc biệt là về khung PPP.

Tài liệu Hướng dẫn PPP này xem xét hai hệ thống pháp luật chính: hệ thống dựa trên truyền thống luật án lệ và hệ thống dựa trên dân luật. Nói chung và theo nghĩa



rộng, khi văn bản hoá khung PPP, các hệ thống pháp luật theo luật án lệ dựa nhiều hơn vào “tuyên bố chính sách” hoặc các văn bản chính sách, trong khi các hệ thống pháp luật theo dân luật chủ yếu dựa vào các văn bản luật.

Các khung pháp lý hoặc khung dựa trên cơ sở luật được coi là có ưu thế về mặt ổn định, nhưng đôi lại, chúng cũng tạo ra một yếu tố tiêu cực – đó là sự cứng nhắc.

Theo một số tài liệu hướng dẫn, chúng ta có thể tìm thấy lựa chọn thứ ba là thiết lập hoặc xây dựng khung dưới dạng tài liệu: nói cách khác là cung cấp các hướng dẫn thiết thực (Ngân hàng Thế giới 2014, trang 71). Tuy nhiên, cần phải thừa nhận rằng ở các quốc gia theo hệ thống dân luật, nhiều văn bản hướng dẫn được xây dựng trên cơ sở luật dưới dạng luật hoặc văn bản dưới luật. Trong các trường hợp khác, tài liệu hướng dẫn (dưới dạng “sách hướng dẫn” hoặc “sổ tay”) sẽ không phải là một phần của luật hoặc cấu thành luật. Các tài liệu hướng dẫn này có thể sẽ thay đổi theo thời gian, mặc dù phiên bản hiện tại bắt buộc các quan chức nhà nước và những người thực hiện PPP phải tuân thủ.

Tương tự như vậy, ở nhiều quốc gia theo hệ thống luật án lệ, chính sách được bổ sung bởi các văn bản hướng dẫn. Các hướng dẫn này thường được coi là mang tính bắt buộc phải tuân thủ đối với các quan chức nhà nước và những người thực hiện PPP trừ khi được chấp thuận cho phép đi chệch khỏi các hướng dẫn thông qua quy trình phê duyệt và quản trị PPP.

### ***Khung đã có nhưng phải được tinh chỉnh hoặc điều chỉnh cho phù hợp với PPP.***

Những yếu tố cơ bản của khung, ở một mức độ đáng kể, cũng tương tự như các phương thức mua sắm khác. Ví dụ như một hệ thống pháp luật đã thiết lập các quy tắc tương đối ổn định để đấu thầu các công trình và dịch vụ công. Họ có các cơ quan môi trường để quản lý và kiểm soát các tác động môi trường từ việc phát triển cơ sở hạ tầng. Họ có các cơ quan tài chính/các bộ phận chịu trách nhiệm tham gia vào việc đưa ra các quyết định và phê duyệt các khoản chi tiêu công có thể ảnh hưởng đến ngân sách hoặc cam kết nguồn ngân sách.

Các khung PPP được xây dựng đồng bộ, trong một luật cụ thể và toàn diện hoặc một văn bản chính sách toàn diện, bao gồm:

- Những dự án nào có thể được phát triển dưới hình thức PPP;
- Cách thức thực hiện hợp đồng và quy trình mua sắm;
- Phải làm gì để chuẩn bị và thẩm định dự án trước khi triển khai; và
- Ai có quyền quyết định những vấn đề quan trọng trong quy trình quyết định và phê duyệt và trong suốt thời hạn hợp đồng sau đó.

Ở một thái cực khác, có những hệ thống pháp luật mà tại đó PPP chỉ được điều chỉnh trong luật mua sắm chung hiện hành. Ở những quốc gia này, PPP do chính phủ chi trả là một điều mới lạ và được chấp nhận trên cơ sở rằng chúng có thể được điều chỉnh thông qua các quy tắc tương tự như với nhượng quyền truyền thống (nghĩa là người sử dụng chi trả). Trong những trường hợp này, các quy tắc mua sắm có thể chỉ là những quy tắc áp dụng chung cho bất kỳ hoạt động mua sắm nào mà không có các quy định về điều kiện cụ thể dành cho PPP, hoặc có thể có các quy tắc về thủ tục và quy trình đánh giá dự án tuy nhiên các quy tắc này lại áp dụng cho bất kỳ hình thức nào. Dù bằng cách nào đi chăng nữa thì vẫn không có



các quy tắc cụ thể nào liên quan đến việc quản lý tài chính trong dài hạn đối với PPP, v.v.

Bất kể khung được văn bản hoá như thế nào, PPP (như một lựa chọn thay thế để mua sắm công trình hạ tầng và dịch vụ) có liên quan đến nhiều thách thức cần phải xử lý trong nhiều lĩnh vực.

Do đó, đối với nhiều lĩnh vực (pháp lý/mua sắm, quản lý quy trình, các vấn đề thể chế, quản lý tài chính), khung này phải được điều chỉnh để bao trùm các dự án PPP hoặc bao gồm các nét đặc thù của PPP (xem bảng 1.8 bên dưới).

Bảng 1.8 giả định rằng khung hiện tại cho phép khu vực tư nhân vận hành tài sản công dưới một số hình thức và có các quy định về đấu thầu minh bạch các công trình và dịch vụ công. Bảng này mô tả những thay đổi có thể là cần thiết hoặc hữu ích để điều chỉnh khung hiện tại cho phù hợp với PPP.

Bản thân sự tồn tại của một khung sẽ không đảm bảo thành công vì sự thành công của công cụ PPP chỉ có thể được đo lường thông qua các dự án. Chính phủ nên cân nhắc cẩn trọng thời điểm xây dựng khung và công bố chương trình vì việc xây dựng khung phải được thực hiện ngay sau khi triển khai một dự án hoặc thông báo lựa chọn các dự án, những dự án này có thể được coi là “dự án mở đường” hoặc dự án thí điểm. Có thể tìm thấy các ví dụ về cách tiếp cận này và về việc quản lý chính sách rõ ràng ở Ấn Độ và Mexico<sup>115</sup>.

<b>BẢNG 1.8: Điều chỉnh các khung hiện hành để thực hiện được PPP – Ban hành lại (các) văn bản về khung hoặc sửa đổi các luật/ hoặc chính sách hiện hành</b>		
<b>Lĩnh vực</b>	<b>Những thay đổi và điều chỉnh cần thiết</b>	<b>Cần thiết hoặc hữu ích?</b>
Khung pháp lý về mua sắm (các loại hợp đồng và quy trình đấu thầu được phép)	<p>Điều chỉnh khung để bổ sung một biểu mẫu hợp đồng bao gồm nhiều lĩnh vực nghĩa vụ (DBFOM). Đây là một vấn đề đối với các quốc gia theo dân luật hơn là đối với các quốc gia theo luật án lệ.</p> <p>Cụ thể là bao gồm hoặc bao hàm một loại hợp đồng DBFOM, trong đó doanh thu ở dạng thanh toán của chính phủ cho một dịch vụ.</p> <p>Ngoài ra, thông lệ tốt là khung bao gồm các hình thức đấu thầu dựa trên hoặc tập trung vào đối thoại và tương tác với các nhà thầu tiềm năng. Điều này rất quan trọng đối với các dự án phức tạp đòi hỏi phải có sự tương tác và phản hồi sâu sắc hơn với danh sách ứng viên đã chọn.</p>	Cần thiết.
Lựa chọn, chuẩn bị và/hoặc thẩm định	Hướng dẫn đánh giá và lựa chọn dự án trong toàn bộ chính phủ và ở tất cả các cấp chính quyền (trung ương, khu vực và/hoặc địa phương) là rất hữu ích, và các hướng dẫn được sử dụng theo truyền thống hoặc hiện có cho bất kỳ hoạt động mua sắm công nào đều có thể có giá trị.	Cần thiết để quản trị phù hợp và nếu sử dụng PPP theo chương trình.

<sup>115</sup> Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng với Encinas (2011) bao gồm một nghiên cứu điển hình về “Bệnh viện del Bajío” (trang 50), minh họa cách chính quyền xây dựng chính sách PPP cho các dự án y tế, định nghĩa một chương trình PPP y tế và chuẩn bị PPP y tế đầu tiên để triển khai ngay.

	Tuy nhiên, PPP sẽ yêu cầu phải có các hướng dẫn cụ thể để bảo vệ khả năng chi trả, tính khả thi thương mại và Hiệu quả sử dụng vốn.	
Quản lý tài khóa (mức độ rủi ro tổng hợp của PPP)	<p>Đặc biệt liên quan đến các dự án PPP do chính phủ chi trả. Chính phủ đang cam kết các nguồn ngân sách dài hạn, đây có thể là một vấn đề mới trong việc mua sắm các công trình công.</p> <p>Điều này đòi hỏi phải có một mức độ kỷ luật (quản trị) nhất định để kiểm soát mức độ rủi ro tổng thể.</p> <p>Nhiều quốc gia chỉ dựa vào giới hạn nợ công và/hoặc trách nhiệm giải trình nợ công trong khi chấp nhận rằng một số loại dự án do chính phủ chi trả có thể được coi là tài chính tư nhân (xem tiêu đề trước).</p> <p>Cách tiếp cận này có thể gây hiểu nhầm và bỏ qua thực tế là các dự án “do chính phủ chi trả” liên quan đến cam kết lâu dài về nguồn ngân sách, bất kể các khoản nợ liên quan đến dự án có được ghi nhận là nợ công hay không.</p> <p>Chuẩn y ngân sách: cam kết ngân sách dài hạn có thể là một vấn đề pháp lý ở một số quốc gia vì đôi khi ngân sách có thể không được cam kết trước (về dài hạn).</p>	Cần thiết để quản trị phù hợp và nếu sử dụng PPP theo chương trình.
Khung thể chế và cấu trúc	<p>PPP với tư cách là một phương thức mua sắm, ngay cả khi nó được triển khai theo cách tiếp cận theo chương trình/chiến lược, KHÔNG yêu cầu phải có cơ quan hoặc vị trí mới trong chính quyền. Các vai trò chính cũng tương tự như trong bất kỳ hoạt động mua sắm nào (cơ quan mời thầu/cơ quan đề xướng dự án, kho bạc/chịu trách nhiệm ngân sách, tổng chưởng lý hoặc nhân vật tương tự).</p> <p>Tuy nhiên, do sự phức tạp của công cụ (đặc biệt là về quy trình lựa chọn, chuẩn bị/thẩm định và thực hiện hợp đồng) nên việc thành lập các tổ chức hoặc cơ quan chuyên môn hoặc ít nhất là các nhóm trong cơ cấu chính phủ là rất hữu ích và khá phổ biến (được coi là thông lệ tốt). Mục đích của các cơ quan này là chỉ đạo hầu hết các nhiệm vụ đánh giá và chuẩn bị hoặc hỗ trợ các cơ quan khác của chính phủ thực hiện các nhiệm vụ này.</p>	Rất hữu ích cho việc quản trị thích hợp và nếu sử dụng PPP theo chương trình. Nhu cầu sẽ phụ thuộc vào mức độ công việc/mức độ phù hợp của công cụ PPP và quy mô dự án tiềm năng của chính phủ/cơ quan quản lý cụ thể.

### **HỘP 1.32: Ý tưởng chính về Khung và Chương trình PPP**

- Khung là về quản trị.
- Khung PPP có một số khía cạnh: quản lý quy trình, chính sách chung, quản lý tài khóa và đánh giá hậu kiểm.
- Khung PPP giảm thiểu rủi ro do các quyết định sai lầm và quản lý dự án yếu kém.
- Một khung phù hợp cũng tạo điều kiện để các quy trình diễn ra suôn sẻ, tiết kiệm thời gian và tiền bạc.
- Khung liên quan đến nhu cầu thu hút nhà đầu tư và duy trì sự quan tâm của họ trong dài hạn (độ tin cậy và thông lệ tốt).
- Nền tảng của khung PPP - đặc biệt là về khung pháp lý và thể chế - ban đầu giống như đối với bất kỳ hoạt động đầu tư của nhà nước nào, nhưng vẫn cần có sự điều chỉnh đáng kể.
- Việc xây dựng khung nên đi kèm với việc nhanh chóng khởi động các dự án “mở đường” (thực hiện một hoặc nhiều dự án ban đầu để minh họa cho việc áp dụng khung).

### **Khu vực tư nhân/các nhà thầu tiềm năng cũng quan tâm đến khung và các chương trình.**

Như đã lưu ý trong phần 8, khu vực tư nhân không chỉ quan tâm đến tính khả thi về thương mại trên lý thuyết của một dự án riêng lẻ (tỷ lệ rủi ro/lợi ích phù hợp và khả năng huy động vốn vay) mà còn quan tâm và quan ngại đến toàn bộ quy trình PPP trên hầu hết nếu không muốn nói là tất cả các khía cạnh của nó.

Các khung phù hợp là cách tốt nhất để đảm bảo sự thành công của dự án, vì vậy khu vực tư nhân cũng sẽ quan tâm đến sự tồn tại của một khung phù hợp. Tuy nhiên, để có thể thu được toàn bộ lợi ích từ phương án PPP, PPP phải được thực hiện theo cách tiếp cận có chương trình. Sử dụng các chương trình PPP không chỉ mang lại lợi ích trực tiếp từ góc độ quản lý công nói chung mà còn hết sức quan trọng trong việc tiếp cận lĩnh vực PPP. Mục đích là để thu hút sự quan tâm của càng nhiều nhà đầu tư tiềm năng càng tốt, đặc biệt là sự quan tâm và khả năng tiếp cận các bên phát triển PPP có uy tín và kinh nghiệm<sup>116</sup>.

Khu vực tư nhân (lĩnh vực PPP) quan tâm đến thị trường hơn là “dự án”, do đó, những điểm dưới đây có ý nghĩa rất quan trọng.

- Các bên phát triển tư nhân quan tâm đến các thị trường cung cấp nhiều cơ hội, tức là nhiều cơ hội tạo ra quy mô kinh tế về mặt chuẩn bị đấu thầu và quản lý đấu thầu và dự án;
- Tính nhất quán rất quan trọng. Một khung giúp đảm bảo rằng các dự án khác nhau được cấu trúc và quản lý theo một cách nhất quán góp phần giảm chi

<sup>116</sup> Một ví dụ về chương trình được đánh giá cao là Chương trình Phát triển Đường cao tốc Quốc gia ở Ấn Độ. Chương trình này được mô tả trong Ngân hàng Thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng với Encinas (2011). Bạn có thể tìm thấy mô tả ngắn gọn về một số chương trình PPP có liên quan trong WEF (2010), trang 17 (Chương trình đường thu phí thực của Mexico) và trang 18 (Chương trình đường PPP của Chi lê). Xem thêm nghiên cứu điển hình đã được trích dẫn về Bệnh viện El Bajío liên quan đến chương trình y tế PPP ở Mexico.

phí cho khu vực tư nhân và tạo niềm tin vào thị trường. Trong trường hợp không có một khung mạnh mẽ, các bộ ngành khác nhau có thể hành động không nhất quán, điều này có thể gây khó chịu và dẫn đến mất một số nhà đầu tư tham dự thầu;

- Khu vực tư nhân sẽ quan tâm đến khả năng quản lý danh mục dự kiến theo chương trình của chính phủ. Đây không chỉ là vấn đề về độ tin cậy của một dự án cụ thể mà còn về độ tin cậy của chính phủ với tư cách là người quản lý danh mục dự kiến và việc sử dụng PPP như một công cụ chiến lược trong dài hạn; và
- Khu vực tư nhân sẽ quan tâm đến các vấn đề như tính bền vững tài khóa trong dài hạn, cam kết chính trị đối với PPP, sự chấp nhận của xã hội đối với công cụ này, giữ chân nhân tài/kinh nghiệm và khung pháp lý tối thiểu cho phép mua sắm PPP. Nhiều yếu tố trong số này ảnh hưởng đến tính khả thi và tính sẵn sàng của từng dự án cụ thể, nhưng chúng cũng ảnh hưởng đến tính bền vững và độ tin cậy của công cụ PPP cũng như sự tồn tại của một danh mục dự kiến phù hợp.

Ba điểm đầu tiên liên quan đến khái niệm về chương trình PPP<sup>117</sup>. Ở hầu hết các quốc gia, các chương trình PPP đạt tiến độ chậm hơn so với dự kiến không phải do thiếu tài chính hoặc không đáp ứng các tiêu chí về tính khả thi về thương mại mà do không có đủ số lượng dự án PPP phù hợp, được chuẩn bị kỹ lưỡng. Do đó, việc có những dự án như vậy là vô cùng quan trọng đối với các chính phủ mong muốn thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng thông qua PPP vì việc không thể thu hút các đối tác tiềm năng sẽ chỉ khiến họ tìm kiếm cơ hội ở nơi khác. Kết quả là cuối cùng các chính phủ này có thể phải hợp tác với các bên tham gia không mong muốn và/hoặc với các chương trình để bị tham nhũng và cuối cùng là các dự án thất bại.

Liên tục thu hút sự quan tâm lâu dài của khu vực tư nhân là điều tối quan trọng đối với sự thành công của PPP với tư cách là một công cụ theo chương trình hoặc lộ trình để thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng. Điều này đòi hỏi phải có một khung PPP phù hợp và rõ ràng về tất cả các lĩnh vực chính trong quản lý PPP.

Cách tiếp cận theo chương trình có thể tạo ra một vòng tròn phát triển dựa trên một yếu tố thiết yếu: một lịch sử nhiều dự án thành công sẽ gia tăng sự quan tâm của ngành đối với các dự án và sự quan tâm nhiều hơn sẽ góp phần tạo ra nhiều phản hồi hơn nhằm cải thiện khung và cách tiếp cận PPP.

Bảng 1.9 trình bày một danh sách không đầy đủ các điều kiện mà khung PPP và các chương trình liên quan cần đáp ứng để thu hút sự quan tâm của ngành. Danh sách này giả định rằng chương trình PPP và các dự án (và như vậy là thị trường) không có những hạn chế quan trọng về khả năng tiếp cận tài chính dài hạn và/hoặc các yếu tố rủi ro quốc gia không phải là trở ngại không thể tránh khỏi đối với việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), hoặc chương trình đó được điều chỉnh cho phù hợp với các hạn chế tương ứng (như đã giải thích trong phần 5.6).

<sup>117</sup> EPEC giải thích sự phù hợp của cách tiếp cận chương trình và các đặc điểm chính của nó. Ví dụ về các chương trình PPP của châu Âu có thể được tìm thấy trong tài liệu *Phương pháp tiếp cận chương trình đối với PPP. Bài học từ kinh nghiệm châu Âu* (EPEC, 2015).

**BẢNG 1.9: Các đặc điểm liên quan đến Khung PPP, các chương trình PPP (và các đặc điểm khác của thị trường PPP hấp dẫn và được đánh giá cao) mà các bên tham gia tư nhân có đẳng cấp thế giới yêu cầu<sup>118</sup>**

Các yếu tố để thành công với phương pháp tiếp cận theo chương trình hoặc sử dụng PPP có chiến lược	Mô tả	Khung và chính sách có thể làm tăng sức hấp dẫn của thị trường như thế nào
Danh mục dự kiến có liên quan hoặc quan trọng (và có thể xác định được)	Có bằng chứng thị trường về một danh mục dự án dự kiến đáng kể hoặc nhu cầu/thiếu hụt cơ sở hạ tầng đáng kể.	<p>Khung và chính sách có thể đảm bảo có một danh mục dự kiến có cấu trúc và tổ chức hơn bằng cách thiết lập các kế hoạch và/hoặc chương trình PPP với chỉ dẫn rõ ràng về vai trò của công cụ PPP.</p> <p>Điều này cũng phải được truyền đạt một cách chủ động đến thị trường (quản lý truyền thông là một phần tối quan trọng của khuôn khổ hoạt động hoặc đầu tư).</p>
Kinh nghiệm thành công	Có một lịch sử thực hiện các dự án PPP thành công, bằng chứng là việc giải quyết các tranh chấp và các cuộc khủng hoảng khác một cách rõ ràng và công bằng.	<p>Chỉ có thể có kinh nghiệm thực hiện dự án thành công nếu có một khung phù hợp và quản lý tối ưu các rủi ro và khủng hoảng.</p> <p>Ngoài việc chuẩn bị dự án, cần phải có thái độ chủ động để quản lý hợp đồng thành công. Điều này cần được thể chế hóa trong khung PPP (trong lĩnh vực quản lý quy trình PPP).</p> <p>Đối với những quốc gia mới tham gia PPP hoặc các quốc gia bắt đầu xây dựng phương pháp tiếp cận PPP, điều tối quan trọng là phải lựa chọn dự án và quản lý quy trình chuẩn bị, và đấu thầu một cách thận trọng để tránh thất bại. Điều mấu chốt là phải có một khuôn khổ tốt.</p>
Khung quy trình PPP tốt: chất lượng trong tiêu chuẩn và cách tiếp cận tính khả thi và cấu trúc, năng lực quản lý và độ tin cậy về thời gian và quyết định	Việc quản lý nhiều dự án PPP và phát triển thành công một chương trình đòi hỏi phải có một khuôn khổ hoạt động rõ ràng để giúp cho quy trình này diễn ra suôn sẻ, giảm thiểu nguy cơ thất bại và đặc biệt là (từ quan điểm tư nhân) phản ánh tính khả thi về thương mại và các mối quan tâm của khu vực tư nhân. Việc quản lý phù hợp các dự án PPP sẽ tạo ra niềm tin lâu dài của thị trường,	<p>Đây là một trong những phần thiết yếu của khung PPP liên quan đặc biệt đến quy trình tiền đấu thầu và quản lý đấu thầu. Các quy trình này nên dựa trên các hướng dẫn và tiêu chuẩn thực hành tốt nhất được áp dụng nhất quán và được khu vực tư nhân nhận biết rõ ràng.</p> <p>Nó cũng phụ thuộc vào cấu trúc thể chế.</p>

<sup>118</sup> Loạt bài "Infrascopes" của Economist Intelligence Unit cung cấp thông tin kỹ thuật về các yếu tố và tiêu chí để xem xét năng lực của một quốc gia trong việc phát triển các dự án và chương trình PPP. Các bài viết này không nhất thiết phản ánh góc độ tư nhân mà với góc nhìn rộng hơn. Báo cáo Đánh giá Môi trường cho các dự án PPP ở Châu Mỹ Latinh và Caribe (tháng 2 năm 2013) do FOMIN ủy quyền và được Chính quyền Tây Ban Nha tài trợ cung cấp một cái nhìn tổng quát về sự phát triển và mức độ phát triển của các quốc gia trong khu vực, bao gồm khoảng 19 chỉ số nhóm thành 6 loại. Loạt bài này cũng bao gồm các phân tích về khu vực Châu Á-Thái Bình Dương và Đông Âu và Cộng đồng các Quốc gia Độc lập (CIS).



	vượt xa hơn dự án PPP thành công cụ thể đang được triển khai.	
Sự rõ ràng trong/của khung pháp lý về tính pháp lý của PPP, tính minh bạch và khả năng thực thi của hoạt động mua sắm <sup>119</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tính minh bạch (tiếp cận thông tin đáng tin cậy, tiêu chí và quy trình lựa chọn minh bạch và công bằng).</li> <li>• Quyền hạn có thể thi hành.</li> <li>• Quy trình giải quyết tranh chấp.</li> <li>• Rủi ro chiếm dụng vốn.</li> </ul>	Đề cập đến khung chính sách và pháp lý, đặc biệt là các thủ tục mua sắm, tính minh bạch và tiêu chuẩn hợp đồng.
Cam kết và hỗ trợ chính trị mạnh mẽ	<p>Sự hiện diện của một "nhà ủng hộ chính trị" — một bộ trưởng cấp cao ủng hộ mạnh mẽ chương trình PPP — có ý nghĩa quan trọng đối với lĩnh vực PPP.</p> <p>Các dự án thích hợp và phức tạp cần thể hiện các dấu hiệu cam kết rõ ràng thông qua một cơ chế giữ lại và chia sẻ rủi ro rõ ràng, và/hoặc huy động các công cụ tài chính tổ chức. Chính sách, khung và các chương trình PPP nên được chấp nhận về mặt chính trị rộng rãi nhất có thể để đạt được độ tin cậy (điều này cũng thường phụ thuộc vào sự chấp nhận của công chúng đối với các chương trình PPP).</p>	<p>Sự bảo vệ về mặt chính trị là thông lệ tốt trong các khung quản lý, điều này chỉ có thể thực hiện được với các hướng dẫn quy trình PPP rõ ràng và hợp lý.</p> <p>Sự ủng hộ về mặt chính trị nói chung chỉ có thể khả thi khi các chương trình và chính sách PPP được giải thích và truyền đạt rõ ràng. Điều này nên dựa vào quản lý truyền thông phù hợp, đây cũng là một yếu tố phụ của khung PPP.</p>
Khả năng chấp nhận của công chúng	Các nhà đầu tư quốc tế và trong nước sẽ từ chối đầu tư vào PPP tại các quốc gia vẫn còn có nhận thức tiêu cực về PPP. Điều này nằm ngoài bất kỳ mối quan ngại cụ thể nào về khả năng chấp nhận một dự án cơ sở hạ tầng cụ thể.	<p>Các khung pháp lý và/hoặc chính sách theo nghĩa là các hướng dẫn đáng tin cậy và có uy tín cũng như cách tiếp cận PPP thận trọng/thấu đáo đòi hỏi phải có sự chấp nhận của công chúng đối với công cụ này. Các chương trình PPP và các dự án cụ thể có thể gặp phải sự phản đối tiềm ẩn từ công chúng, điều này một lần nữa phải được xử lý thông qua việc quản lý truyền thông phù hợp.</p> <p>Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình là những yếu tố tối quan trọng để giành được niềm tin của công chúng: việc sử dụng kiểm toán nhà nước, công bố thông tin về kết quả thực hiện dự án, v.v. phải được tạo điều kiện hoặc thể chế hóa trong khung PPP.</p>
Tính bền vững tài khóa và quản lý công cụ hợp lý	Khu vực tư nhân có thể lo ngại về thái độ thoải mái đối với rủi ro tổng thể trong dài hạn của các dự án PPP, đặc biệt vì đây sẽ là dấu hiệu cho thấy các dự án sẽ được	Về bản chất, đây là một phần của khung PPP liên quan đến việc quản lý rủi ro tài khóa tổng thể trong dài hạn.

<sup>119</sup> Liên quan cụ thể đến khung pháp lý và quy định của thị trường quốc gia, *Làm thế nào để Khu vực tư nhân tham gia vào PPP ở các thị trường mới nổi* (Ngân hàng Thế giới 2011), ở trang 17, cung cấp một danh sách đầy đủ các câu hỏi cụ thể hơn mà các nhà đầu tư và bên cho vay thường hỏi.



	<p>lựa chọn một cách không phù hợp và vội vàng.</p> <p>Khi đánh giá mức xếp hạng tín dụng của chính phủ, các tổ chức xếp hạng sẽ xem xét các khoản nợ phải trả trong tương lai theo hợp đồng PPP và sẽ cân nhắc những yếu tố này trong đánh giá của họ. Kết quả là các nhà đầu tư PPP và các nhà tư bản tài chính sẽ cân nhắc mức xếp hạng tín dụng của chính phủ khi đánh giá lợi tức vốn chủ sở hữu hoặc lãi suất yêu cầu của họ.</p> <p>Tại một số quốc gia, chính phủ đã phải đàm phán lại PPP vì họ đã cam kết một mức độ rủi ro tổng thể quá cao. Đây không phải là một kết quả mong muốn vì nó khiến cho khu vực tư nhân cảm thấy không chắc chắn về việc liệu có đạt được thỏa thuận mà họ đã đàm phán hay không.</p>	
--	---	--

## 10. Tổng quan về chu trình PPP: Cách chuẩn bị, cấu trúc và quản lý hợp đồng PPP

Phần này mô tả tổng quan về quy trình dự án PPP. Quy trình này sẽ được trình bày chi tiết — theo từng giai đoạn — tại các chương từ 3 đến 8 của Hướng dẫn PPP này.

Mục đích của phần mô tả này là cung cấp cho người đọc một cái nhìn tổng thể về toàn bộ quy trình và mô tả sơ bộ về các giai đoạn chính của quy trình. Phần này cũng minh họa quy trình có thể khác nhau như thế nào ở một số quốc gia, tùy thuộc vào lộ trình đấu thầu hoặc phương thức đấu thầu được chọn (khi có nhiều hơn một phương thức sẵn có ở một quốc gia). Xem hình 1.13.

Quy trình như được mô tả trong phần này và được trình bày xuyên suốt Tài liệu Hướng dẫn PPP có liên quan đến chu kỳ của một dự án PPP. Thông thường, quy trình này bắt đầu với việc xác định và lựa chọn dự án, và Tài liệu Hướng dẫn PPP giả định rằng điều này được thực hiện trên cơ sở từng dự án<sup>120</sup>. Tuy nhiên, khi chính phủ áp dụng cách tiếp cận theo chương trình, việc xác định và lựa chọn dự án, cũng như sàng lọc các dự án là ứng cử viên PPP thường sẽ diễn ra như một phần của quá trình xây dựng chương trình.

Định nghĩa về từng giai đoạn, bao gồm tên và phạm vi của từng giai đoạn, có phần tùy ý. Không có sự đồng thuận chung về những gì nên được đưa vào từng giai đoạn hoặc nơi mỗi giai đoạn nên bắt đầu hoặc kết thúc. Do đó, có nhiều quan điểm khác

<sup>120</sup> Quy trình PPP được mô tả không bao gồm một nhiệm vụ được coi là một phần của chu trình dự án theo một số hướng dẫn: đánh giá hậu dự án được coi là thông lệ quản lý tốt cho các chương trình PPP hoặc khi một quốc gia sử dụng công cụ PPP như một công cụ chiến lược theo chương trình, và điều này được giải thích tại Chương 1 (“Thiết lập khung PPP”) với các vấn đề liên quan đến khuôn khổ khác.

n nhau, ví dụ như về cách xác định "cấu trúc" hợp đồng và chính xác những gì nên được coi là "cấu trúc" hoặc thậm chí "tính khả thi" của hợp đồng dự án. Ngoài ra, có nhiều quan điểm và cách tiếp cận khác nhau về kết quả cuối cùng của hoạt động thẩm định; liệu bản thân việc thẩm định dự án có nên được coi là một giai đoạn và liệu quyết định đầu tư có nên được đưa ra trước khi xác nhận tính phù hợp và khả thi của dự án với tư cách là một dự án PPP, hay tốt hơn hết là cả hai hoạt động này và quyết định đầu tư nên được thực hiện trong cùng một giai đoạn (đó là cách tiếp cận được giả định bởi Tài liệu Hướng dẫn PPP này để thuận tiện cho việc triển khai vì phù hợp với bối cảnh của các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi). Xem hộp bên dưới.

#### **HỘP 26: Những cân nhắc về thẩm định và các quyết định trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này**

Chu trình PPP tiêu chuẩn được mô tả trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này bao gồm phân tích ban đầu về tính kinh tế của dự án và sàng lọc PPP trong Giai đoạn Xác định Dự án và Sàng lọc PPP, sau đó là đánh giá chi tiết dự án với tư cách vừa là giải pháp kỹ thuật vừa là PPP trong Giai đoạn Thẩm định và Chuẩn bị. Trình tự này rất phù hợp với các chương trình PPP được thúc đẩy bởi mong muốn sử dụng PPP như một giải pháp thay thế cho tài chính công, để từ đó cho phép tăng tốc phát triển cơ sở hạ tầng (xem phần 5.1). Trong những trường hợp này, quyết định đầu tư (có nên tiến hành dự án hay không) có liên quan đến quyết định phương thức mua sắm (dự án có nên thực hiện theo hình thức PPP hay không). Nếu một dự án không phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP thì dự án đó có thể không được thực hiện như một dự án theo hình thức mua sắm công truyền thống (do hạn chế về tài chính). Bằng cách sàng lọc tiềm năng PPP của dự án ngay từ giai đoạn đầu, chính phủ có thể tránh lãng phí tiền bạc cho việc thẩm định nếu dự án không phù hợp để thực hiện theo hình thức PPP.

Như vậy, do cần phải xác định một nền tảng chung để đưa ra lời giải thích hợp lý về quy trình PPP (cũng như các nhiệm vụ khác nhau được thực hiện và các quyết định được đưa ra), Tài liệu Hướng dẫn PPP này nhất thiết phải áp dụng một cách tiếp cận linh hoạt. Quy trình mô tả được trình bày tại hình 1.14 đã rất linh hoạt trong việc trình bày các biến thể tiềm năng chính của các nhiệm vụ, quyết định và trao quyền được thực hiện trong từng "giai đoạn".

Trên thực tế, hoạt động phân tích và các nhiệm vụ được thực hiện trong nhiều giai đoạn sẽ kéo dài hơn thời hạn của giai đoạn tương ứng. Ví dụ: một số hoạt động phân tích được thực hiện trong quá trình thẩm định phải đến các giai đoạn tiếp theo mới hoàn thành hoặc có thể cần phải xem lại phân tích này ở giai đoạn sau.

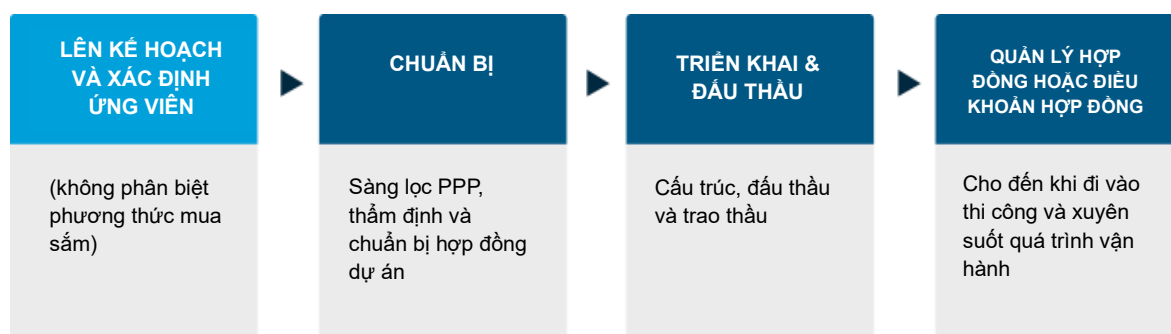
Công việc thực hiện trong từng giai đoạn còn chịu sự tác động của chính sách và khung pháp lý hiện hành.

Tuy nhiên, điều rõ ràng là các công việc cần phải tiến hành để phát triển thành công một dự án theo hình thức PPP. Bất kể thứ tự hoặc thời gian của từng nhiệm vụ hay các tên gọi và khái niệm khác nhau được sử dụng ở các khu vực và hệ thống pháp luật khác nhau, việc mua sắm theo hình thức PPP sẽ tất yếu ngụ ý một khối lượng công việc đáng kể triển khai theo cách tiếp cận theo từng giai đoạn. Như được mô tả trong phần 5.5, một dự án PPP phải:

- Dựa trên một giải pháp kỹ thuật phù hợp hay tối ưu hoặc "dự án": việc này thường được gọi là xác định dự án;

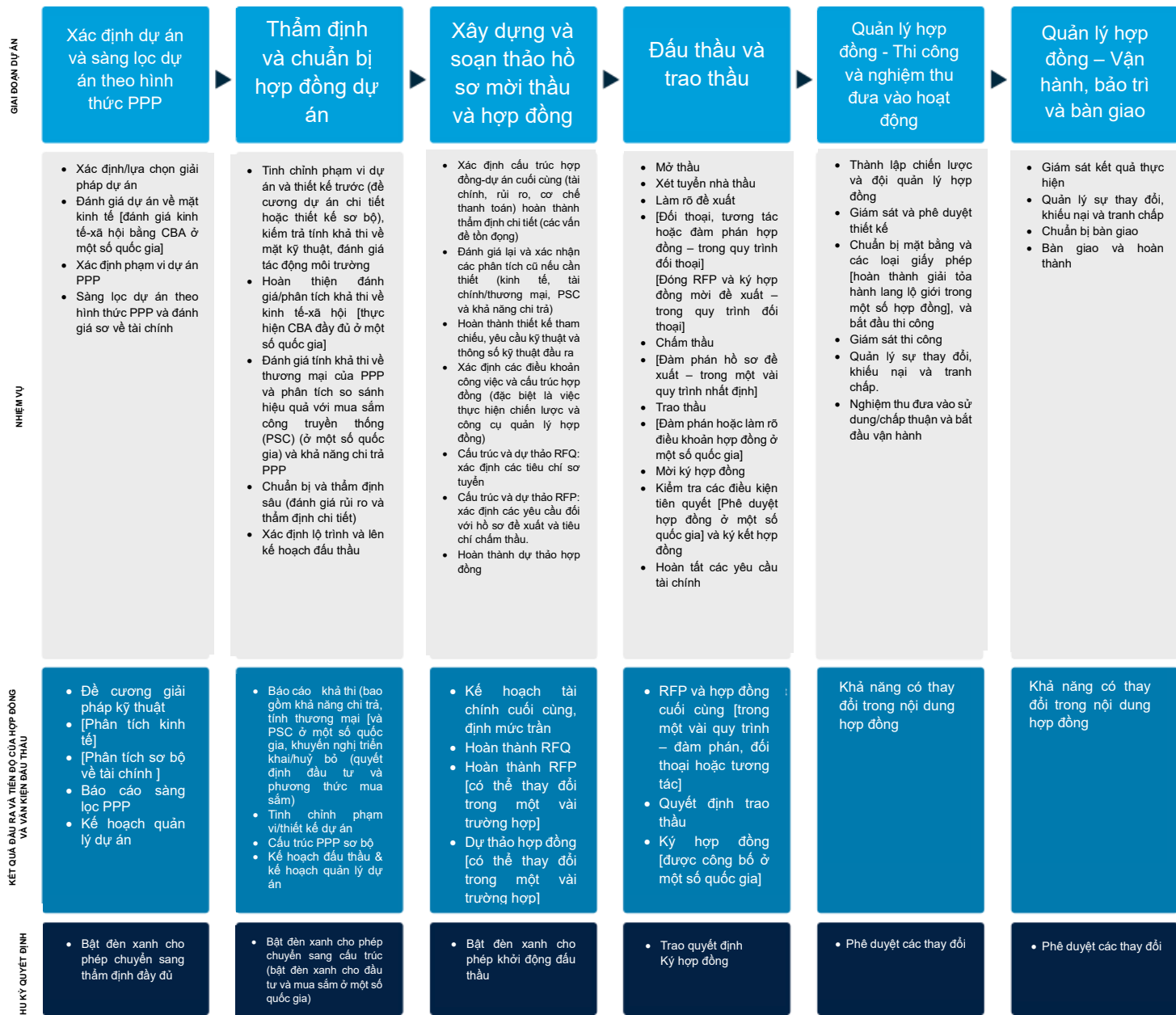
- Được thẩm định hợp lý để đánh giá (cả về giải pháp kỹ thuật và việc thực hiện dự án theo hình thức PPP) liệu PPP có là hình thức mua sắm tốt nhất hay không và liệu dự án này có được chuẩn bị đầy đủ trước khi đấu thầu hay không: việc này liên quan đến thẩm định và chuẩn bị;
- Có hợp đồng PPP với cấu trúc phù hợp và quy trình đấu thầu được thiết kế tốt: điều này được gọi là cấu trúc và soạn thảo hợp đồng và hồ sơ mời thầu trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này;
- Được mua sắm hoặc đấu thầu hiệu quả theo các thủ tục pháp lý và quy định hiện hành: bản thân điều này có thể được gọi là quy trình đấu thầu (đôi khi được gọi là “quản lý giao dịch”); và
- Được quản lý trong suốt thời hạn hợp đồng: việc này được gọi là quản lý hợp đồng.

**HÌNH 1.13: Các giai đoạn thông thường hoặc giai đoạn chính của quy trình PPP**



**HÌNH 1.14: Chu trình PPP được xem xét trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này**

Hình 1.14 mô tả chi tiết hơn về quy trình và các nhiệm vụ chính thường được thực hiện trong từng giai đoạn (như được định nghĩa trong Tài liệu Hướng dẫn PPP), trong đó lưu ý các biến thể phổ biến nhất. Nhiều nhiệm vụ và quy trình phụ có tính chất lũy tiến và lặp lại nhiều lần: ví dụ như thẩm định và chuẩn bị, thiết kế hợp đồng và quy trình. Hình này mô tả về cách thức triển khai quy trình từ đầu cho đến khâu quản lý hợp đồng cuối cùng và cách thức ra quyết định trong từng giai đoạn.



Ngoài sự khác biệt trong các bước quy trình, thuật ngữ được sử dụng để mô tả các giai đoạn và nhiệm vụ có sự khác biệt giữa các hệ thống pháp luật. Hộp 1.33 minh họa các tên gọi và khái niệm chính được sử dụng trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này và các biến thể phổ biến hoặc các tên gọi thay thế.

<b>HỘP 1.33: Các vấn đề về thuật ngữ liên quan đến Quy trình PPP và các nhiệm vụ liên quan. (Các thuật ngữ được ưu tiên sử dụng trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này so với các thuật ngữ khác)</b>	
<b>Thuật ngữ được ưu tiên sử dụng</b>	<b>Thuật ngữ khác</b>
Xác định dự án	Lựa chọn dự án.
Phân tích chi phí - lợi ích (CBA)	Tính khả thi kinh tế, thẩm định kinh tế.
Sàng lọc dự án theo hình thức PPP	Đánh giá sơ bộ dự án theo hình thức PPP. Thuật ngữ “Tiền khả thi” cũng được sử dụng ở một số quốc gia.
Thẩm định	Phân tích tính khả thi của dự án, đánh giá dự án, thẩm định chi tiết (giới hạn ở một số quy trình đánh giá hoặc quy trình xem xét tính khả thi), đánh giá sự phù hợp thực hiện dự án theo phương thức PPP (để đánh giá PPP như một phương thức mua sắm dự án thay vì đánh giá dự án trên phương diện là một giải pháp kỹ thuật), chuẩn bị dự án, xây dựng báo cáo nghiên cứu dự án (ở một số quốc gia, báo cáo nghiên cứu dự án được phát triển dần trong suốt chu trình PPP — các hoạt động thẩm định chủ yếu diễn ra ở giai đoạn Xây dựng Báo cáo nghiên cứu sơ bộ dự án).
Khả thi	Còn được gọi là “thực hiện được” trong bất kỳ lĩnh vực dự án nào.
Phân tích hiệu quả sử dụng vốn (của hình thức mua sắm PPP)	VfM theo phương pháp so sánh hiệu quả với mua sắm công (PSC) (được sử dụng ở một số quốc gia).
Cấu trúc đấu thầu (RFQ và RFP)	Phác thảo hoặc thiết kế lộ trình đấu thầu hoặc quy trình đấu thầu.
Cấu trúc hợp đồng	Thiết kế hợp đồng.
Soạn thảo (RFQ, RFP và hợp đồng)	Hoàn thành các tài liệu này. Tại một số quốc gia và trong một số tài liệu hướng dẫn, cấu trúc cùng với soạn thảo còn có thể được gọi là thực hiện.
Quy trình đấu thầu	Quy trình mua sắm hoặc thủ tục đấu thầu.
Lập danh sách ngắn	Chọn hoặc chọn trước các nhà thầu.
Hợp đồng PPP	Dự án PPP, thỏa thuận dự án (được sử dụng thường xuyên hơn trong bối cảnh nhà đầu tư tư



Từng giai đoạn chính của quy trình này được phân tích chi tiết tại các chương tương ứng của Tài liệu Hướng dẫn PPP này (từ chương 3 đến chương 8), tiếp sau chương 2.

### **Giai đoạn 1 (chương 3) - Xác định dự án và sàng lọc PPP**

Mục tiêu: Lựa chọn phương án dự án phù hợp (giải pháp kỹ thuật đáp ứng nhu cầu tốt nhất) và đánh giá trước tính phù hợp của dự án với tư cách là một dự án PPP tiềm năng để tránh sử dụng nguồn lực một cách không cần thiết vào việc đánh giá đầy đủ và chuẩn bị các dự án không xứng đáng.

Nhiệm vụ:

- Xác định/lựa chọn giải pháp cho dự án từ một số phương án;
- Xác định phạm vi dự án;
- Đánh giá tính kinh tế của dự án (bao gồm đánh giá kinh tế - xã hội theo CBA ở một số quốc gia) và ưu tiên các dự án đáng đầu tư nhất, nếu cần;
- Sàng lọc dự án như một dự án PPP tiềm năng; và
- Chuẩn bị quản trị dự án cho quy trình chuẩn bị thông qua việc khởi động đấu thầu, bao gồm việc xây dựng kế hoạch quản lý dự án và xác định nhóm dự án.

Xác định công trình hạ tầng là nhiệm vụ vốn có trong chu kỳ quy trình của bất kỳ quyết định nào về hạ tầng, bất kể công trình hạ tầng này sẽ được mua sắm theo hình thức nào. Chặt chẽ mà nói thì nhiệm vụ này không phải là một phần của chu trình PPP vì trong nhiều trường hợp và ở nhiều quốc gia, các dự án đã được xác định trong quá trình lập kế hoạch hoặc có thể được một cơ quan hoặc cơ quan mời thầu đề xuất trong nhiệm kỳ của chính phủ (và sẽ được coi là như vậy miễn là chúng phù hợp với các mục tiêu chiến lược của chính phủ).

Để thuận tiện, Tài liệu Hướng dẫn PPP này đưa nhiệm vụ này vào trong cùng một giai đoạn với nhiệm vụ sàng lọc PPP nhằm nhấn mạnh tầm quan trọng của việc lựa chọn dự án phù hợp (PPP không thể tạo nên điều kỳ diệu và PPP sẽ chỉ thành công nếu đó là một dự án hợp lý và cho kết quả tốt về mặt kinh tế). Tuy nhiên, trong một số trường hợp, đặc biệt là ở các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi và khi lộ trình PPP chủ yếu được thúc đẩy bởi nhu cầu tài chính của chính phủ (bao gồm cả thực tế là đôi khi nếu không được mua sắm theo phương thức PPP thì dự án sẽ không được mua sắm), việc xác định và thẩm định đi đôi với sàng lọc và kiểm tra tính phù hợp và tính khả thi của PPP.

Trước khi xem xét cách thức mua sắm một dự án, cần phải có quan điểm rõ ràng về giải pháp tốt nhất từ góc độ kỹ thuật và chiến lược để đáp ứng nhu cầu có liên quan của người dân. Ví dụ: để giải quyết vấn đề tắc nghẽn giao thông ở một thành phố, các giải pháp khả thi có thể là đầu tư vào hệ thống giao thông đường sắt hạng nhẹ (LRT), nâng cấp mạng lưới đường bộ hoặc hệ thống tàu điện ngầm. Việc đánh giá các giải pháp khả thi nên được thực hiện đối với mọi quyết định dự án công (về cơ sở hạ tầng, dịch vụ, chính sách, luật hoặc trong bất kỳ hoạt động nào khác của chính phủ). Đây là cơ sở của thông lệ tốt trong việc xác định dự án.

Nên xem xét và so sánh một số phương án (bao gồm cả phương án cơ sở là “không

làm gì cả”), và chọn lọc phương án phù hợp nhất theo một phương pháp lựa chọn. Có thể sử dụng phương pháp CBA và các phương pháp đơn giản khác (ví dụ: phân tích đa tiêu chí, phân tích hiệu quả chi phí) cho mục đích này. Quá trình này sẽ xác định một giải pháp kỹ thuật nói chung. Ở giai đoạn này, phạm vi dự án có thể ở dưới dạng phác thảo với các ước tính sơ bộ về chi phí. Phạm vi và chi phí sẽ được tiếp tục hoàn thiện cho đến khi thực hiện đánh giá cuối cùng trong Giai đoạn thẩm định.

Ngoài việc sử dụng phương pháp CBA cho mục đích lựa chọn dự án, CBA cũng có thể được tiến hành trong Giai đoạn xác định dự án để đánh giá trước xem dự án có ý nghĩa về kinh tế hay không. Ở một số quốc gia, các nhiệm vụ thẩm định khác cũng có thể bắt đầu trong Giai đoạn xác định dự án. Những phân tích này thường được gọi là phân tích tiền khả thi vì chúng sẽ được điều chỉnh, hoàn thiện hoặc tiếp tục hoàn thiện trong các giai đoạn tiếp theo trước khi dự án được đưa ra đấu thầu.

Sau khi dự án đã được xác định kỹ lưỡng (bao gồm cả đánh giá sơ bộ về kinh tế), Tài liệu Hướng dẫn PPP này giả định rằng dự án lựa chọn thực hiện theo PPP. Điều này đòi hỏi phải xác định phạm vi hợp đồng nói chung và tiến hành thử nghiệm sơ bộ xem phương thức PPP có phù hợp với dự án hay không.

Vào cuối giai đoạn này, quyết định về việc có nên phân tích thẩm định đầy đủ cả dự án và hợp đồng dự án dưới dạng PPP hay không sẽ được đưa ra trên cơ sở “báo cáo sàng lọc PPP”. Báo cáo này cũng nên mô tả cách thức quản lý quy trình dự án theo kế hoạch dự án và lịch trình liên quan.

## ***Giai đoạn 2 (chương 4) – Giai đoạn thẩm định và chuẩn bị***

Mục tiêu: Đánh giá xem dự án và hợp đồng dự án PPP có khả thi hay không nhằm giảm thiểu rủi ro thất bại của dự án trong quá trình đấu thầu hoặc trong suốt thời hạn hợp đồng của dự án, đồng thời thúc đẩy hơn nữa công tác chuẩn bị dự án theo phương thức PPP.

Nhiệm vụ:

- Tinh chỉnh phạm vi dự án và thiết kế sơ bộ, kiểm tra tính khả thi về mặt kỹ thuật và đánh giá tác động môi trường;
- Hoàn thiện đánh giá (CBA)/đánh giá tính khả thi về kinh tế - xã hội hoặc tiến hành đánh giá tổng thể ngay từ đầu;
- Đánh giá tính khả thi về mặt thương mại của PPP (kể cả khả năng huy động vốn vay) và khảo sát phản ứng thị trường;
- Thực hiện các đánh giá về tài chính khác: Hiệu quả sử dụng vốn theo phương pháp so sánh hiệu quả với mô hình mua sắm công (phân tích PSC) ở một số quốc gia, khả năng chi trả khi thực hiện theo PPP và phân tích tác động đến tài khoản quốc gia (ở một số quốc gia);
- Chuẩn bị và thẩm định: đánh giá rủi ro và tiến hành thẩm định chi tiết;
- Xác định sơ bộ cấu trúc PPP; và
- Xác định chiến lược/lộ trình đấu thầu và lên kế hoạch đấu thầu.

Hộp 1.35 cung cấp thông tin về các quy trình thay thế để xác định và thẩm định các dự án PPP.

### **HỢP 1.34: Các quy trình thay thế để xác định và thẩm định các dự án PPP**

Chu trình PPP chuẩn được mô tả trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này bao gồm phân tích ban đầu về tính kinh tế của dự án và sàng lọc PPP trong Giai đoạn Xác định Dự án và Sàng lọc, sau đó là đánh giá chi tiết dự án cả về giải pháp kỹ thuật và PPP trong Giai đoạn thẩm định.

Do đó, chu trình PPP chuẩn được mô tả trong Tài liệu Hướng dẫn PPP này rất phù hợp với các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi có các chương trình PPP được thúc đẩy bởi mong muốn sử dụng PPP như một giải pháp thay thế cho tài chính công. Tuy nhiên, đối với một số chính phủ (đặc biệt là ở các nước phát triển có vị thế tài chính mạnh), động lực chính để sử dụng PPP là tính hiệu suất và hiệu quả (xem phần 5.2). Các chính phủ này có thể tách quyết định đầu tư khỏi quyết định phương thức mua sắm để đưa ra quyết định đầu tư trước. Theo đó, trước tiên, chính phủ quyết định liệu có nên tiếp tục dự án hay không (trên cơ sở phân tích kinh tế - xã hội) bất kể dự án được mua sắm theo phương thức nào, sau đó quyết định xem liệu mua sắm theo phương thức PPP có mang lại Hiệu quả sử dụng vốn tốt hơn so với phương thức mua sắm công truyền thống hay không. Quy trình ra quyết định này chỉ có thể thực hiện được khi chính phủ có đủ năng lực tài khóa để thực hiện dự án theo phương thức PPP hoặc truyền thống và quy trình này cho phép thực hiện một quy trình ra quyết định khác với quy trình chuẩn được mô tả trong Hướng dẫn PPP này.

Bang Victoria, Australia, là một ví dụ về đơn vị hành chính có đủ khả năng tài chính để thực hiện các dự án theo phương thức PPP hoặc mua sắm truyền thống. Bang này coi tính hiệu quả và hiệu suất là động lực để sử dụng PPP. Các giai đoạn ban đầu trong chu kỳ dự án ở Bang Victoria cụ thể như sau:

- Đối với một dự án lớn và phức tạp có thể thực hiện theo phương thức PPP, giai đoạn đầu tiên là xây dựng một báo cáo nghiên cứu dự án chiến lược. Báo cáo này phân tích vấn đề hoặc nhu cầu công việc cần giải quyết, những lợi ích mà chính phủ mong đợi khi giải quyết vấn đề thành công, và xác định các giải pháp chiến lược (có thể bao gồm xây dựng dự án cơ sở hạ tầng) sẽ giải quyết tốt nhất vấn đề hoặc nhu cầu công việc đã xác định. Để xác định giải pháp chiến lược ưu tiên, các giải pháp được phân tích bằng cách sử dụng một hình thức phân tích đa tiêu chí. Phân tích lợi ích - chi phí thực là không cần thiết. Các giải pháp được xem xét ở giai đoạn này thường đại diện cho các biện pháp chiến lược khác nhau, ví dụ: các phương án được cân nhắc để đáp ứng nhu cầu giao thông công cộng có thể bao gồm tuyến đường xe buýt và đường sắt hạng nhẹ.
- Báo cáo nghiên cứu dự án chiến lược có thể lên lộ trình đấu thầu dự kiến nếu biết, tuy nhiên nội dung chi tiết về lộ trình này là không cần thiết vì không có quyết định phương thức mua sắm nào được đưa ra ở giai đoạn này.
- Sau khi xem xét báo cáo nghiên cứu dự án chiến lược, chính phủ sẽ đưa ra quyết định về việc có nên xây dựng báo cáo nghiên cứu dự án đầy đủ hay không. Báo cáo này bao gồm những nội dung được Quy trình chứng nhận PPP mô tả là thẩm định, bao gồm phân tích lợi ích - chi phí đầy đủ — thường áp dụng cho nhiều phương án dự án. Các phương án được so sánh ở giai đoạn này thường là các phương án để thực hiện giải pháp chiến lược ưu tiên được xác định ở giai đoạn trước. Ví dụ: nếu báo cáo nghiên cứu dự án chiến lược xác định đường sắt hạng nhẹ là giải pháp chiến lược ưu tiên đối với nhu cầu giao thông công cộng thì báo cáo nghiên cứu dự án đầy đủ có thể xem xét hai tuyến đường khác nhau và hai công nghệ khác nhau (cấp điện trên cao so với không dây) cho dự án đường sắt hạng nhẹ.
- Ngoài ra, báo cáo nghiên cứu dự án đầy đủ bao gồm cả chiến lược mua sắm, đây là một phân tích so sánh định tính về các phương thức mua sắm khác nhau. Thông thường, chiến lược mua sắm là một trong những nội dung cuối cùng của

báo cáo nghiên cứu dự án và nó chỉ tập trung vào một phương án về phạm vi dự án được lựa chọn. Vì phân tích chi phí - lợi ích và các yếu tố khác của thẩm định phần lớn đã hoàn thành ở giai đoạn này nên việc phân tích các phương thức mua sắm được lợi từ sự hiểu biết sâu sắc về dự án.

- Chính phủ sau đó quyết định (như một phần của quy trình ngân sách) liệu có nên tiếp tục dự án hay không (đây là quyết định đầu tư). Nếu dự án được phê duyệt để tiến hành thì chính phủ sẽ quyết định cách thức thực hiện dự án, bao gồm cả việc dự án nên được thực hiện theo phương thức PPP hay theo phương thức truyền thống (đây là quyết định phương thức mua sắm).

Một dự án nên được thẩm định bất kể phương thức mua sắm nào có thể được lựa chọn để triển khai và quản lý dự án. Do đó, phần lớn công việc được thực hiện trong giai đoạn này được áp dụng chung cho mọi phương thức mua sắm và không dành riêng cho quy trình PPP. Trên thực tế, PPP chỉ là một “nhánh” của quy trình quản lý đầu tư công rộng lớn hơn (Ngân hàng Thế giới 2014). Tuy nhiên, bên cạnh các nhiệm vụ thẩm định và các hoạt động chuẩn bị được thực hiện chung cho mọi dự án thì còn có các nhiệm vụ và hoạt động cụ thể để đánh giá và chuẩn bị dự án theo hình thức PPP.

Ở các quốc gia hoặc bối cảnh có truyền thống thực hiện các công trình công cộng tốt (thực tế là tất cả), có xu hướng nghĩ rằng quy trình chuẩn bị và đấu thầu của các dự án PPP có thể ngắn như các quy trình thường được áp dụng cho các dự án công trình công cộng. Tuy nhiên, điều này là không đúng; các chuyên gia hành nghề mong muốn thiết kế các dự án và quy trình đấu thầu PPP phù hợp và mang tính thực tiễn sẽ phải nhận ra rằng việc chuẩn bị, thẩm định và cấu trúc một dự án PPP hiệu quả đòi hỏi cần có nhiều thời gian hơn so với một dự án thông thường.

Phân tích khả thi bao gồm hai phần. Thứ nhất, phân tích tính khả thi được thực hiện để đánh giá liệu dự án (hoặc phương thức mua sắm) có phải là giải pháp tối ưu để đáp ứng nhu cầu của dự án đã xác định hay không. Việc này thường được thực hiện trong Giai đoạn Xác định Dự án. Thứ hai, phân tích tính khả thi được sử dụng để đánh giá tính khả thi của giải pháp (dự án này có thể được thực hiện mà không có hoặc ít rủi ro thất bại không?).

Việc đánh giá liệu dự án có phải là giải pháp tối ưu hay không đòi hỏi phải phân tích chi phí - lợi ích đầy đủ. Việc phân tích này nên được thực hiện trong quá trình thẩm định trừ khi nó đã được thực hiện trong Giai đoạn xác định dự án. Nếu phân tích được thực hiện trong Giai đoạn Xác định dự án thì đôi khi nó sẽ được hoàn thiện hoặc tinh chỉnh trong Giai đoạn Thẩm định nếu có dữ liệu đầy đủ hơn để xác nhận kết quả phân tích ở giai đoạn này.

Mục đích chính của việc thẩm định dự án là để xác nhận rằng dự án đem lại hiệu quả sử dụng vốn (theo nghĩa rộng) đối với xã hội, thường được coi là tính khả thi “kinh tế” hoặc “kinh tế-xã hội”. Một số đánh giá bổ sung về tính khả thi được thực hiện để xác nhận xem dự án có thể đem lại lợi ích hoặc giá trị ròng ước tính dự kiến cho xã hội hay không.

Việc phân tích để xác định xem việc thực hiện dự án theo phương thức PPP có phải là phương án mua sắm tốt nhất hay không cũng sẽ được thực hiện. Tại nhiều quốc gia, điều này liên quan đến việc chuẩn bị Phân tích So sánh Hiệu quả với mua sắm công (PSC). Phân tích này được sử dụng để so sánh phương thức PPP với các phương thức khác (thường là mua sắm công truyền thống). Phân tích này được sử dụng để kiểm tra và xác nhận rằng phương án PPP, với vai trò là một phương

thức mua sắm, sẽ có khả năng tạo ra lợi ích ròng bổ sung thay vì kéo lợi ích tổng thể vốn có của dự án đi xuống.

Vì thẩm định là một quá trình lũy tiến và lặp lại nhiều lần nên một số nội dung của hoạt động phân tích khả thi sẽ tiếp tục được thực hiện trong giai đoạn tiếp theo (cấu trúc). Điều này đặc biệt đúng với các nội dung phân tích cụ thể về lộ trình PPP và các vấn đề tài chính, chẳng hạn như tính khả thi về tài chính và thương mại, hiệu quả sử dụng vốn/PSC và khả năng chi trả.

Có một sự khác biệt nhỏ giữa thẩm định và chuẩn bị. Chuẩn bị đề cập đến các hoạt động do chính phủ thực hiện để giảm thiểu rủi ro của dự án và thúc đẩy các vấn đề thuộc trách nhiệm của chính phủ trước khi hợp đồng được đấu thầu, bắt đầu bằng việc thẩm định chi tiết các rủi ro và trở ngại có thể ảnh hưởng đến sự thành công của dự án. Ví dụ như tiến hành kiểm tra địa kỹ thuật bởi vì rủi ro địa kỹ thuật là một nguy cơ có ảnh hưởng nghiêm trọng đến kết quả dự án, đảm bảo mặt bằng cho một công trình hoặc giải phóng mặt bằng sơ bộ về môi trường.

Các hoạt động chuẩn bị có thể tiếp tục trong giai đoạn tiếp theo. Các hoạt động này phải được hoàn thành trong khoảng thời gian được dự kiến trong kế hoạch đấu thầu và trước khi khởi động đấu thầu.

Như đã giới thiệu ở trên, tính khả thi thường được phân chia thành nhiều loại đánh giá hoặc phân tích. Một số trong đó có liên quan đến chính dự án. Chúng bao gồm tính khả thi về kỹ thuật, kinh tế hoặc kinh tế - xã hội, pháp lý và môi trường. Hầu hết các yếu tố khả thi này liên quan đến “khả năng thực hiện” của dự án mặc dù tính khả thi về kinh tế - xã hội có liên quan nhiều hơn đến giá trị của dự án.

Các yếu tố khác về tính khả thi có liên quan đến việc thực hiện dự án theo phương thức PPP. Chúng bao gồm PSC hoặc một hình thức thẩm tra khác về tính phù hợp của phương án PPP, tính khả thi về tài chính và thương mại, và kiểm tra khả năng chi trả (bao gồm kiểm soát mức độ rủi ro tổng thể của chính phủ đối với PPP). Việc phân tích bản chất của giao dịch trên khía cạnh hạch toán tài khóa (nghĩa là liệu cơ sở hạ tầng và các khoản nợ liên quan có nên được hạch toán là tài sản và nợ phải trả của khu vực công trong hệ thống tài khoản quốc gia hay không) cũng là một thông lệ tại một số quốc gia.

Kết quả đầu ra của giai đoạn này là nền tảng của đánh giá tính khả thi (về việc liệu dự án có mang lại lợi ích và khả thi hay không), nó cho phép chính phủ quyết định liệu có nên chuyển dự án sang giai đoạn tiếp theo hay không. Kết quả đầu ra cũng bao gồm đề cương ban đầu về cấu trúc PPP được đề xuất cho dự án, cấu trúc này sẽ tiếp tục được hoàn thiện trong giai đoạn tiếp theo.

Trước khi chuyển sang giai đoạn tiếp theo (cấu trúc), chiến lược đấu thầu được xác định và kế hoạch đấu thầu được hình thành trong giai đoạn này. Các đặc điểm cơ bản của chiến lược đấu thầu cụ thể như sau.

- Phương pháp thực hiện sơ tuyển bao gồm:
  - thời điểm phát hành Hồ sơ mời sơ tuyển, tức là trước hoặc cùng lúc với Hồ sơ mời thầu (RFP); và
  - lựa chọn trước (lập danh sách ngắn) hay chỉ áp dụng tiêu chí đánh giá đạt/không đạt.
- Phương pháp thực hiện mời thầu bao gồm:
  - thời điểm hoàn thành và phát hành RFP và hợp đồng — trước hay



- o sau một khoảng thời gian đối thoại và tương tác, hoặc không cho phép tương tác hoặc đối thoại ngoại trừ làm rõ những nội dung thứ yếu; và phương thức nộp hồ sơ dự thầu và chấm thầu — liệu có cho phép đàm phán và nộp đề xuất nhiều lần hay không.

Định nghĩa về các đặc tính này sẽ phụ thuộc vào khung pháp lý và thông lệ chung của quốc gia. Hộp 1.36 giới thiệu các loại quy trình đấu thầu chủ yếu được sử dụng trên toàn thế giới.

### **HỘP 1.35: Các loại quy trình đấu thầu chủ yếu**

#### **Quy trình đấu thầu rộng rãi hoặc đấu thầu một giai đoạn**

Chỉ có một giai đoạn duy nhất, tích hợp nộp hồ sơ sơ tuyển và hồ sơ dự thầu trong cùng một lần. Các yêu cầu đối với hồ sơ mời thầu cũng bao gồm các yêu cầu về hồ sơ sơ tuyển, được cấu trúc trong một tài liệu hoặc hai tài liệu riêng biệt nhưng có sự liên kết với nhau (RFP và hợp đồng).

Đấu thầu mở là phương pháp đấu thầu phổ biến nhất (và là phương pháp duy nhất theo một số hệ thống pháp luật) ở nhiều nước Mỹ Latinh. Cách tiếp cận này cũng được sử dụng ở Philippines cho một số dự án.

Hình thức đấu thầu rộng rãi này còn được một số chuyên gia hành nghề và tài liệu hướng gọi là “quy trình đấu thầu một giai đoạn”.

#### **Đấu thầu rộng rãi có sơ tuyển đạt/không đạt (hoặc đấu thầu rộng rãi hai giai đoạn)**

Đây có thể được coi là một biến thể của quy trình nêu trên, với sự khác biệt duy nhất là thời điểm phát hành các hồ sơ, cụ thể là tách hồ sơ mời sơ tuyển (RFQ) khỏi hồ sơ mời thầu hoặc hồ sơ mời đề xuất (phát hành RFP).

Theo đó, trong giai đoạn đầu, các nhà thầu tiềm năng được mời sơ tuyển trước khi phát hành RFP và hợp đồng, tuy nhiên không có danh sách ngắn. Việc phát hành RFP ngụ ý mời nộp đề xuất. Thông thường, chỉ có một túi hồ sơ (nghĩa là chỉ có một vòng bỏ thầu) và không có thương lượng.

Quy trình này cũng phổ biến ở một số quốc gia ở Châu Mỹ Latinh (ví dụ: Mexico).

#### **Thủ tục đấu thầu hạn chế (danh sách ngắn với một túi hồ sơ)**

Tương tự như đấu thầu rộng rãi có sơ tuyển, trong giai đoạn đầu, các nhà thầu tiềm năng được mời nộp hồ sơ sơ tuyển. Các nhà thầu đáp ứng sơ tuyển (những nhà thầu đáp ứng tiêu chí đạt/không đạt) được xếp hạng dựa trên mức độ đáp ứng và một số lượng giới hạn các nhà thầu có thứ hạng cao nhất được đưa vào danh sách ngắn.

Các nhà thầu được đưa vào danh sách ngắn sẽ được mời nộp hồ sơ dự thầu và sẽ được đánh giá dựa trên hồ sơ dự thầu của họ trước khi quyết định trao thầu được đưa ra.

Đây là một phương pháp phổ biến ở nhiều quốc gia, chẳng hạn như các nước thành viên EU và Ấn Độ.

#### **Quy trình đàm phán (danh sách ngắn có đàm phán)**

Dựa trên danh sách ngắn trước đó, các công ty được mời nộp hồ sơ dự thầu. Các cuộc đàm phán sau đó sẽ được thực hiện với tất cả các nhà thầu được đưa vào danh sách ngắn hoặc với một số lượng giới hạn các ứng cử viên.



Có thể nộp hồ sơ dự thầu nhiều lần, nghĩa là mỗi bên đề xuất nộp nhiều hơn một hồ sơ dự thầu trong quá trình đấu thầu trước khi được yêu cầu nộp đề xuất cuối cùng. Chỉ có hồ sơ dự thầu cuối cùng mới được đánh giá, tuy nhiên có thể tiến hành đàm phán với nhà thầu được lựa chọn (điều này là không khuyến khích).

Quy trình đàm phán có thể được coi là một biến thể của quy trình nêu trên, tức là quy trình đàm phán thường là quy trình hạn chế.

### **Quy trình đối thoại hoặc tương tác**

Ở một số quốc gia, sơ tuyển đi kèm với một quy trình đối thoại hoặc tương tác có cấu trúc. Đầu tiên, RFQ được phát hành (thông thường bao gồm các điều khoản công việc cơ bản và cấu trúc dự án) với mục đích chọn trước một danh sách ngắn các nhà thầu đủ điều kiện. Đối thoại hoặc tương tác sau đó diễn ra cùng với quá trình RFP.

Phương thức này có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia, đáng chú ý là sự khác biệt giữa Australia, EU và New Zealand.

## **Giai đoạn 3 (chương 5) – Giai đoạn cấu trúc và soạn thảo**

Mục tiêu: Xác định và xây dựng một giải pháp hợp đồng PPP và quy trình đấu thầu phù hợp nhất với các đặc điểm cụ thể của hợp đồng dự án để bảo vệ và, nếu có thể, tối ưu hóa hiệu quả sử dụng vốn.

Nhiệm vụ:

- Xác định cấu trúc cuối cùng của hợp đồng dự án (cấu trúc tài chính, phân bổ và cấu trúc rủi ro, xác định cơ chế thanh toán) và phác thảo hợp đồng;
- Hoàn thành thẩm định và công tác chuẩn bị (hoàn thành các công việc chuẩn bị đã bắt đầu từ Giai đoạn thẩm định);
- Đánh giá lại hoặc xác nhận kết quả phân tích trước đó nếu cần (kinh tế, tài chính, thương mại – có khả năng bao gồm tiến hành khảo sát thị trường mới và cập nhật PSC và phân tích khả năng chi trả);
- Hoàn thành thiết kế tham chiếu, yêu cầu kỹ thuật và các yêu cầu kỹ thuật đầu ra;
- Xác định các điều khoản công việc khác và các vấn đề về cấu trúc hợp đồng (đặc biệt là việc triển khai các công cụ và chiến lược quản lý hợp đồng);
- Cấu trúc và soạn thảo RFQ: xác định các tiêu chí đánh giá;
- Cấu trúc và soạn thảo RFP: xác định các yêu cầu đối với hồ sơ dự thầu và tiêu chí chấm thầu (và các quy định cho giai đoạn đối thoại hoặc tương tác khi quy trình đấu thầu thuộc loại này hoặc thủ tục đàm phán khi được phép đàm phán); và
- Hoàn thiện dự thảo hợp đồng phát hành cùng với RFP.

Công việc chính trong giai đoạn này tương ứng với 2 nhiệm vụ chính:

1. Cấu trúc và soạn thảo hợp đồng dự án; và
2. Xây dựng và soạn thảo một gói tài liệu đấu thầu có hiệu lực thi hành, bao gồm cả RFQ và RFP;

Cấu trúc hợp đồng: Cấu trúc được phát triển ở mức sơ bộ trong giai đoạn trước giờ phải được hoàn thiện (đặc biệt là về cấu trúc tài chính, cơ chế thanh toán và phân

bổ rủi ro, vì thông thường trong giai đoạn này, phân tích rủi ro được hoàn thiện đầy đủ và chi tiết hơn). Phần còn lại của điều khoản dự án cũng nên được hoàn thiện trước khi bắt đầu soạn thảo hợp đồng.

Cấu trúc RFQ và RFP: Không chỉ hợp đồng phải được thiết kế trong giai đoạn này. Quy trình đấu thầu cũng phải được cấu trúc và thiết kế bởi vì nó phải được điều chỉnh cho phù hợp với đặc điểm của dự án. Mặc dù quy trình đấu thầu sẽ được lựa chọn vào cuối Giai đoạn Thẩm định, tuy nhiên nhiều yếu tố của quy trình sẽ được xác định theo các đặc điểm cụ thể của dự án ở giai đoạn này. Chúng bao gồm tiêu chí đánh giá đạt/không đạt và các tiêu chí đánh giá cụ thể. Chúng cũng bao gồm một số đặc điểm liên quan của quy trình đấu thầu, chẳng hạn như các yêu cầu về bảo lãnh dự thầu, thời gian nộp hồ sơ và các quy định chi tiết về đối thoại hoặc tương tác trong quy trình đấu thầu này.

Soạn thảo là quá trình xây dựng tất cả các nội dung và điều khoản của gói thầu, bao gồm RFQ, RFP và hợp đồng một cách hiệu quả. Việc soạn thảo chỉ nên diễn ra sau khi các đặc điểm chính của từng tài liệu đã được phác thảo, thảo luận và phê duyệt. Thời gian soạn thảo các tài liệu có thể khác nhau tùy thuộc vào quy trình đấu thầu được chọn. Đối với đấu thầu mở, các điều kiện xét tuyển được nêu trong cùng một tài liệu và là một phần của RFP. Trong quy trình này, gói thầu là một gói duy nhất bao gồm các yêu cầu về xét tuyển và lựa chọn, yêu cầu nộp đề xuất, tiêu chí chấm thầu và quy định hợp đồng.

Trong quy trình hai giai đoạn, có thể không cần thiết phải hoàn tất RFP cùng lúc với RFQ. Tuy nhiên, nên xác định các nội dung chính của các yêu cầu đối với hồ sơ dự thầu và tiêu chí chấm thầu, và đặc biệt là các nội dung chính của hợp đồng, trước khi khởi động quá trình sơ tuyển. Khoảng thời gian từ lúc bắt đầu quy trình sơ tuyển đến khi nhận được hồ sơ sơ tuyển là khoảng thời gian để tinh chỉnh và hoàn thiện RFP và hợp đồng<sup>121</sup>.

Quy trình cấu trúc và soạn thảo là một nhiệm vụ lặp lại nhiều lần. Cấu trúc hợp đồng có liên quan đến việc xử lý rủi ro, tính khả thi về tài chính và thương mại, và khả năng chi trả. Tất cả các yếu tố này vẫn sẽ được đánh giá trong giai đoạn này và phụ thuộc vào nội dung cuối cùng của các yêu cầu về kỹ thuật và yêu cầu đầu ra.

Sau khi hoàn thành tất cả các đánh giá lặp lại này cùng lúc với tinh chỉnh xong cấu trúc hợp đồng, các bản dự thảo sẽ được hoàn tất và đệ trình xin ý kiến phê duyệt nội bộ để được bật đèn xanh cho phép chuyển sang quy trình đấu thầu.

#### ***Giai đoạn 4 (chương 6) – Giai đoạn đấu thầu (trao và ký kết hợp đồng)***

Mục tiêu: Quản lý thông suốt nhưng chặt chẽ quá trình lựa chọn đề xuất có giá trị tốt nhất trong môi trường cạnh tranh và được quản lý chặt chẽ, đồng thời ký kết hợp đồng với nhà thầu phù hợp và đáng tin cậy nhất.

Nhiệm vụ:

- Bắt đầu mời thầu;

---

<sup>121</sup> Đối với quy trình hai giai đoạn bao gồm giai đoạn đối thoại hoặc tương tác, các điều khoản chính của hợp đồng dự án đề xuất sẽ thường được mô tả cùng với gói RFQ. Các nội dung bao gồm cấu trúc cơ bản và các điều khoản chính đang được xem xét, cũng như mô tả ngắn gọn về quy trình chấm thầu.

- Sơ tuyển các nhà thầu (và đưa họ vào danh sách ngắn trong một số quy trình);
- Làm rõ đề xuất;
- Đối thoại, tương tác hoặc đàm phán hợp đồng — trong quy trình tương tác;
- Đóng RFP và hợp đồng khi phát hành thư mời nộp đề xuất (ITP)— trong quy trình tương tác;
- Chấm thầu;
- Đàm phán các hồ sơ dự thầu — trong một số quy trình;
- Trao và gọi ký kết hợp đồng;
- Kiểm tra các điều kiện tiên quyết (phê duyệt hợp đồng ở một số quốc gia) và ký kết hợp đồng; và
- Hoàn tất thu xếp tài chính.

Hoạt động chính trong giai đoạn này là quản lý quy trình đấu thầu vì nó đã được thiết kế và quy định trong RFQ và RFP. Quy trình nên được quản lý một cách trơn tru nhất có thể để tối đa hóa giá trị vốn có của dự án.

Nhiều tính năng và đặc điểm của quy trình đấu thầu cũng sẽ tương tự như trong bất kỳ quy trình mua sắm công nào khác. Các mục tiêu chung của đấu thầu (chẳng hạn như tính minh bạch và công bằng) áp dụng cho PPP cũng như các quy trình trong các hình thức mua sắm khác. Tuy nhiên, đấu thầu theo phương thức PPP phức tạp hơn so với hầu hết các quy trình đấu thầu khác và các đặc thù của PPP sẽ đòi hỏi phải có sự quan tâm và nguồn lực bổ sung từ phía cơ quan mời thầu.

Giai đoạn đấu thầu có thể được chia thành nhiều giai đoạn, tùy thuộc vào loại quy trình đấu thầu được chọn.

Nhìn chung, mọi quy trình đấu thầu đều có thể được chia thành bốn giai đoạn chính.

- Sơ tuyển (trong đấu thầu rộng rãi có sơ tuyển) hoặc lập danh sách ngắn (trong quy trình sơ tuyển hoặc đưa ứng viên vào danh sách ngắn);
- Giai đoạn đấu thầu từ khi mời thầu đến khi nộp hoặc nhận hồ sơ dự thầu (trong đấu thầu mở không có sơ tuyển) hoặc từ khi mời nộp hồ sơ dự thầu (hoặc đàm phán) đến khi nộp hồ sơ dự thầu trong các quy trình khác;
- Chấm thầu (bao gồm xét tuyển trong đấu thầu rộng rãi một giai đoạn) và trao thầu — cơ quan mời thầu tiếp nhận, phân tích/đánh giá, chấm và lựa chọn nhà thầu trúng thầu (thường gọi là nhà thầu được lựa chọn); và
- Ký hợp đồng hoặc “hoàn tất ký kết hợp đồng dự án” (từ khi quyết định trao hợp đồng đến ngày hợp đồng có hiệu lực) – việc hoàn tất thu xếp tài chính có thể diễn ra vào cuối giai đoạn này hoặc sau khi ký hợp đồng.

Các bước thực tiễn về quy trình và mô tả chi tiết hơn về các giai đoạn sẽ có sự khác biệt tùy thuộc vào loại quy trình đấu thầu.

Đấu thầu rộng rãi một giai đoạn nằm ở một thái cực của các loại quy trình đấu thầu. Biến thể chính của quy trình đấu thầu rộng rãi là đấu thầu rộng rãi hai giai đoạn có sơ tuyển. Ở một thái cực khác của phổ biến thể chính là các loại quy trình tương tác hoặc đối thoại khác nhau.

Trong đấu thầu rộng rãi một giai đoạn, các bước hoặc trình tự của quy trình đấu thầu sẽ như sau.

1. Giai đoạn đấu thầu (từ khi khởi động đấu thầu đến khi nộp hồ sơ dự thầu) — các nhà thầu chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu cùng với hồ sơ năng lực của họ;
2. Sơ tuyển và chấm thầu — cơ quan mời thầu tiếp nhận, phân tích/đánh giá, đánh giá và lựa chọn nhà thầu trúng thầu (nhà thầu được lựa chọn); và
3. Thực hiện hợp đồng — từ trao hợp đồng đến ký kết hợp đồng.

Từ giác độ thủ tục nội bộ của một cơ quan, giai đoạn sơ tuyển và chấm thầu cũng được chia thành 2.1 “Sơ tuyển”, 2.2 “Chấm thầu” (thường bắt đầu với các đánh giá định tính về kỹ thuật và các yếu tố tiềm năng khác, sau đó là đề xuất kinh tế/giá cả và có thể các tiêu chí khác về số lượng), và 2.3 “Trao thầu”. Trong một số hệ thống pháp luật, cơ quan mời thầu có thể thương lượng với nhà thầu được lựa chọn trước khi trao hợp đồng.

Ngay cả hình thức đấu thầu rộng rãi cũng có thể có những khác biệt trong quy trình trao thầu: trong một số hệ thống pháp luật, cần phải có sự cho phép của tổng chưởng lý hoặc tổng kiểm toán, hoặc được cơ quan lập pháp (ví dụ: quốc hội) phê chuẩn. Bản thân giai đoạn trao thầu cũng có hai giai đoạn phụ theo một số hệ thống pháp luật, trong đó quyết định trao thầu chỉ có hiệu lực tạm thời trong một khoảng thời gian nhất định trước khi nó trở thành quyết định cuối cùng.

Một số hệ thống pháp luật cho phép làm rõ có giới hạn nội dung thầu sau khi trao hợp đồng. Ngoài ra, RFP nói chung sẽ xác định một số điều kiện tiên quyết phải được đáp ứng (phải được hoàn thành trong một thời hạn nhất định) trước khi có thể ký kết hợp đồng. Đặc biệt, phải cung cấp cho chính quyền điều lệ của SPV sẽ ký hợp đồng.

Đối với các loại quy trình khác, thời điểm và các giai đoạn của quy trình có sự thay đổi đáng kể. Ví dụ, theo phương thức đối thoại cạnh tranh hai giai đoạn, quy trình đấu thầu sẽ được xử lý theo các giai đoạn và trình tự sau:

1. RFQ: Từ mời sơ tuyển cho đến khi nộp hồ sơ sơ tuyển (SoQ);
2. Đánh giá hồ sơ sơ tuyển và lựa chọn danh sách ngắn: Giai đoạn này kết thúc bằng việc công bố kết quả lựa chọn và chỉ định các nhà thầu đủ năng lực (hoặc danh sách ngắn);
3. Giai đoạn đối thoại hoặc tương tác: Giai đoạn này bắt đầu với việc đưa ra lời mời đàm phán hoặc kêu gọi đối thoại (trong đó hợp đồng sẽ được thảo luận và hoàn thiện trong quy trình đối thoại của EU);
4. Nộp hồ sơ dự thầu/đề xuất: Việc này có thể được thực hiện dưới hình thức nộp nhiều đề xuất liên tiếp và một hồ sơ dự thầu cuối cùng (đôi khi chỉ giữa hai đối thủ cạnh tranh); và
5. Thực hiện hợp đồng: Từ trao hợp đồng đến ký kết hợp đồng. Điều này có thể bao hàm các cuộc đàm phán cuối cùng trong một số quy trình.

Ngoại trừ quy trình đối thoại hoặc tương tác, phần còn lại của quy trình và các cách thức về quản lý cũng tương tự như trong các phương thức mua sắm khác. Cơ quan mời thầu sẽ phải sơ tuyển (trong trường hợp này thường là lập danh sách ngắn) và chấm thầu để chọn nhà thầu trúng thầu và sau đó quản lý quy trình thực hiện hợp đồng.

Ngoài việc ký kết hợp đồng, nhà thầu trúng thầu phải hoàn tất thu xếp tài chính, tức là họ phải có sẵn nguồn lực tài chính cho dự án. Như đã đề cập ở phần 7, tại một số quốc gia, việc hoàn tất thu xếp tài chính được thực hiện ngay sau khi ký hợp

đồng. Tại các quốc gia khác, nhà thầu trúng thầu cần thêm thời gian để hoàn tất thu xếp tài chính, tuy nhiên việc thi công sẽ chỉ bắt đầu sau khi hoàn tất thu xếp tài chính. Những điểm khác biệt này được giải thích rõ hơn trong chương 6 (ngoài ra, phụ lục A của chương 6 cũng đưa ra quan điểm của đối tác tư nhân trong việc quản lý quá trình chuẩn bị, nộp hồ sơ dự thầu và hoàn tất thu xếp tài chính).

Với giai đoạn này, quy trình đấu thầu kết thúc và Giai đoạn quản lý hợp đồng bắt đầu.

### ***Giai đoạn 5 (chương 7) – Giai đoạn Quản lý hợp đồng — Xây dựng***

Mục tiêu: Quản lý hợp đồng chủ động để tránh hoặc giảm thiểu tác động của các nguy cơ và mối đe dọa có liên quan đến các thay đổi, khiếu nại và tranh chấp (trong Giai đoạn Xây dựng). Ở giai đoạn này, giám sát việc tuân thủ các yêu cầu xây dựng là quan trọng nhất.

Nhiệm vụ:

- Thành lập đội ngũ quản trị và quản lý hợp đồng;
- Thiết lập và thực hiện việc quản lý hợp đồng — bao gồm xây dựng sổ tay quản lý hợp đồng (ban đầu tập trung vào Giai đoạn xây dựng);
- Giám sát và quản lý việc bàn giao mặt bằng, giấy phép và thiết kế;
- Giám sát sự tuân thủ và kết quả hoạt động của bên tư nhân trong quá trình xây dựng;
- Quản lý sự chậm trễ của dự án;
- Quản lý truyền thông và các bên liên quan;
- Quản lý sự thay đổi (thay đổi theo đề nghị của chính phủ hoặc do đối tác tư nhân đề xuất), khiếu nại (do các biến cố rủi ro được giữ lại hoặc chia sẻ), và tranh chấp;
- Quản lý việc thanh toán trong quá trình xây dựng đối với các dự án đồng tài trợ; và
- Nghiệm thu đưa vào sử dụng/phê duyệt và bắt đầu vận hành.

Nền tảng của chiến lược quản lý hợp đồng là một loạt các công cụ được quy định trong hợp đồng, bao gồm:

- Mô hình tài chính và báo cáo;
- Các cơ chế khắc phục sai sót và kết quả thực hiện không đạt yêu cầu như các hình thức phạt, thiệt hại được bồi thường (LD), khấu trừ, hoặc thậm chí là chấm dứt hợp đồng sớm; và
- Các thủ tục cơ bản để xử lý rủi ro, khiếu nại, thay đổi và tranh chấp.

Tuy vậy, việc xây dựng một sổ tay hướng dẫn quản lý hợp đồng với “ngôn ngữ thông dụng” để có một công cụ quản lý dễ sử dụng hơn là một thông lệ tốt. Sổ tay này không nên thay thế cho hợp đồng như là tài liệu “tham khảo” mà nó có thể giúp đội ngũ quản lý cải tiến công việc quản lý của mình. Sổ tay hướng dẫn có thể làm rõ những vấn đề còn mơ hồ hoặc hoàn thiện các quy trình quản lý được nêu trong hợp đồng. Sổ tay hướng dẫn thậm chí còn có thể dùng để tạo được sự đồng thuận về các vấn đề chưa được làm rõ.

Những nhiệm vụ đầu tiên trong Giai đoạn quản lý hợp đồng là xây dựng sổ tay



hướng dẫn, thành lập nhóm quản lý hợp đồng và thiết lập quy trình quản trị quyết định quản lý (các bước ra quyết định). Công tác chuẩn bị cho nhiệm vụ này nên bắt đầu trước khi ký kết hợp đồng.

Chương 7 giải thích các yếu tố chính của chiến lược quản lý hợp đồng phổ biến trong suốt thời hạn hợp đồng trước khi đi vào giải thích các khía cạnh quản lý cụ thể liên quan tới phần đầu của hợp đồng, từ phát triển và xây dựng cho đến nghiệm thu đưa vào vận hành và bắt đầu cung cấp dịch vụ.

Quản lý hợp đồng bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, cụ thể như sau:

- Giám sát kết quả thực hiện;
- Quản lý các nguy cơ và rủi ro khác có thể ảnh hưởng đến kết quả dự án và hệ quả là hiệu quả sử dụng vốn;
- Quản lý các thay đổi trong hợp đồng, phân bổ rủi ro, tranh chấp, và nhiều vấn đề khác bao gồm cả việc chấm dứt hợp đồng trước thời hạn;
- Quản lý nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan mời thầu;
- Trao quyền;
- Tính toán và thanh toán các khoản chi phí;
- Phân tích khiếu nại; và
- Quản lý thông tin và truyền thông.

Một số nhiệm vụ được liệt kê ở trên được thực hiện liên tục (ví dụ như giám sát, quản lý thanh toán). Các nhiệm vụ khác thì mang tính gián đoạn hơn và để ứng phó khi rủi ro xảy ra. Các quy trình phân đoạn chủ yếu liên quan đến các loại tình huống hoặc biến cố sau đây.

- Yêu cầu bồi thường hoặc điều chỉnh tài chính (thường được gọi là cân đối lại ở các quốc gia theo dân luật), đặc biệt là các yêu cầu phát sinh vì sự kiện rủi ro đối với hợp đồng dự án mà cơ quan mời thầu đã giữ lại hoặc chia sẻ;
- Những thay đổi trong yêu cầu dịch vụ của hợp đồng hoặc “thay đổi yêu cầu”, có thể đặc biệt liên quan đến Giai đoạn Xây dựng; và
- Tranh chấp phát sinh từ những thay đổi trước đây và các thay đổi khác.

Giai đoạn xây dựng hoàn thành với việc nghiệm thu đưa tài sản vào vận hành và cho phép cũng như yêu cầu bắt đầu giai đoạn dịch vụ hoặc vận hành. Đây là một cột mốc quan trọng cần được quản lý cẩn thận.

### ***Giai đoạn 6 (Chương 8) – Giai đoạn Quản lý Hợp đồng – Vận hành (đến khi hoàn tất và bàn giao)***

Mục tiêu: Quản lý hợp đồng chủ động để tránh hoặc giảm thiểu tác động của các nguy cơ và mối đe dọa (trường hợp này là trong Giai đoạn vận hành) có liên quan đến các thay đổi, khiếu nại và tranh chấp. Điều này đặc biệt đúng đối với việc giám sát kết quả thực hiện và kiểm soát việc bàn giao lại tài sản vào ngày hết hạn hợp đồng.

Nhiệm vụ:

- Giám sát kết quả thực hiện;
- Quản lý sự thay đổi, khiếu nại và tranh chấp;



- Chuẩn bị bàn giao; và
- Bàn giao và quyết toán.

Trong giai đoạn này của vòng đời hợp đồng, mặc dù nền tảng của việc quản lý vẫn tương tự như trong giai đoạn xây dựng, tuy nhiên Giai đoạn Vận hành vẫn có một số tình huống và rủi ro đặc thù.

Việc sở tay quản lý hợp đồng có các phần cụ thể dành riêng cho từng giai đoạn là một thông lệ tốt.

Trong Giai đoạn Vận hành, hoạt động giám sát kết quả thực hiện hợp đồng bắt đầu (vì bản chất của PPP là thanh toán cho dịch vụ được cung cấp và chỉ khi dịch vụ được cung cấp, và trong phạm vi dịch vụ được cung cấp) cũng là lúc việc quản lý cơ chế thanh toán bắt đầu.

Ở giai đoạn này, các cơ quan mời thầu thường phải giải quyết các vấn đề sau:

- Đối tác tư nhân không tuân thủ và thực hiện kém hiệu quả các yêu cầu đầu ra theo hợp đồng;
- Thay đổi quyền sở hữu và/hoặc chuyển nhượng cổ phần;
- Đảo nợ (là sự thay đổi trong kế hoạch tài chính, thường tác động lớn đến cấu trúc tài chính, miễn là lợi ích từ việc đảo nợ được chia sẻ); và
- Giám sát kế hoạch cải tạo phục hồi, đầu tư cải tạo phục hồi và quản lý quỹ cải tạo phục hồi.

Giai đoạn này cũng bao gồm việc hết hạn hợp đồng và bàn giao tài sản cho cơ quan mời thầu. Hợp đồng nên bao gồm các điều khoản cụ thể về việc bàn giao, cũng như các thông số kỹ thuật về điều kiện cơ sở hạ tầng cần thiết tại thời điểm này. Để đáp ứng điều kiện này, đối tác tư nhân có thể phải đầu tư đáng kể trước khi bàn giao tài sản cho cơ quan có thẩm quyền.

Những nội dung được nêu trên cùng các vấn đề cụ thể khác liên quan đến việc quản lý Giai đoạn Vận hành của hợp đồng được mô tả tại chương 8.

## Tài liệu tham khảo

Phần còn lại của Hướng dẫn PPP sẽ cung cấp thêm thông tin về toàn bộ các chủ đề liên quan đến việc sử dụng và quản lý PPP để mua sắm và quản lý cơ sở hạ tầng.

Các tài liệu này chỉ dẫn đến một số nguồn tham khảo bên ngoài. Phần đầu tiên bao gồm một số hướng dẫn chung về PPP, phần tiếp theo bổ sung một số tài liệu tham khảo cụ thể (được đề cập trong chương này) để cung cấp thêm thông tin về một số vấn đề cụ thể.

Tên tài liệu	Tác giả/Biên tập viên và Năm	Giới thiệu	Đường dẫn (nếu có)
<b>Hướng dẫn chung về khái niệm PPP và Quy trình xử lý PPP</b>			
<b>Hướng dẫn của Tổ chức Phát triển Cơ sở hạ tầng Australia về thực hiện PPP quốc gia, Quyển 2: Hướng dẫn cho các chuyên gia hành nghề</b>	Liên Bang Úc (2011)	Tài liệu hướng dẫn chi tiết cho các cơ quan thực hiện về cách thức triển khai các dự án PPP theo chính sách PPP quốc gia, bao gồm xác định dự án, thẩm định, xác định cấu trúc PPP, quy trình đấu thầu và quản lý hợp đồng. Bao gồm các hướng dẫn chi tiết về các vấn đề kỹ thuật tại phụ lục.	<a href="http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf">http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf</a>
<b>Làm thế nào để tiến hành quan hệ đối tác Công-Tư với khu vực tư nhân tại các thị trường mới nổi</b>	Ngân hàng thế giới - Farquharson, Torres de Mästle, và Yescombe, cùng Encinas (2011)	Mô tả và hướng dẫn tổng thể về quy trình PPP, trong đó nhấn mạnh kinh nghiệm của các nước đang phát triển. Mô tả ngắn gọn việc lựa chọn dự án. Tập trung vào việc chuẩn bị và đưa dự án ra thị trường và tương tác với khu vực tư nhân.	<a href="https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1">https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1</a>
<b>Bộ công cụ trực tuyến về hợp tác Công-Tư trong lĩnh vực đường bộ của Ngân hàng Thế giới</b>	Ngân hàng Thế giới, PPIAF (2009)	Thực hiện và giám sát, hướng dẫn và cung cấp các đường dẫn đến các tài liệu chuyên sâu hơn về xác định dự án, nghiên cứu tính khả thi và phân tích, đấu thầu, trao hợp đồng, và quản lý hợp đồng.	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html</a>
<b>Trung tâm tư liệu trực tuyến của Ngân hàng Thế giới về PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng: <a href="http://ppp.worldbank.org">http://ppp.worldbank.org</a></b>	Ngân hàng Thế giới	Cung cấp các tài liệu tham khảo về các chủ đề liên quan đến PPP.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/</a>

<b>g/public-private-partnership/</b>			
<b>Hướng dẫn tham khảo về quan hệ đối tác Công-Tư. Phiên bản 2.0</b>	Ngân hàng Thế giới (2014)	Mô tả chuyên sâu về quy trình và các nền tảng của PPP, bao gồm một danh sách hữu ích và chi tiết các tài liệu tham khảo quan trọng về từng chủ đề.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20</a>
<b>Sổ tay PPP của Kho bạc Quốc gia Nam Phi</b>	Cộng hoà Nam Phi (2004)	Hướng dẫn chi tiết về việc quản lý quy trình PPP.	<a href="http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf">http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf</a>
<b>Tài liệu hướng dẫn – Chuẩn bị, đấu thầu và cung cấp các dự án PPP như thế nào</b>	EPEC (2012)	Mô tả chi tiết quy trình PPP, bao gồm các tài liệu tham khảo hướng dẫn cho các chủ đề và giai đoạn được đề cập đến.	<a href="http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm">http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm</a>
<b>Thu hút các nhà đầu tư tham gia vào PPP ở Châu Phi</b>	Ngân hàng Thế giới 2009	Thể hiện các quan điểm thú vị từ khu vực Châu Phi.	<a href="https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1">https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1</a>
<b>Hợp tác Công-Tư: Hướng đến chia sẻ rủi ro và hiệu quả sử dụng vốn</b>	OECD (2008)	Phân tích PPP dưới góc độ hiệu quả sử dụng vốn và chia sẻ rủi ro.	
<b>Chuẩn hoá các hợp đồng PFI (Phiên bản 4)</b>	Kho Bạc Vương Quốc Anh (2007)	Hướng dẫn chi tiết về cách xây dựng một hợp đồng PFI (PPP được chính quyền chi trả).	
<b>Chuẩn hoá các hợp đồng PFI2</b>	Kho Bạc Vương Quốc Anh (2012)	Điều chỉnh các tiêu chuẩn cũ để phù hợp với PFI2.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf</a>
<b>Thông tin và hướng dẫn về các nhà đầu tư tổ chức vào PPP và các Quỹ Cơ Sở hạ tầng</b>			
<b>Khảo sát về việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng của các quỹ hưu trí</b>	OECD, Tháng 9, 2011	Khảo sát về sự hiện diện của vốn đầu tư tổ chức trong các tài sản cơ sở hạ tầng.	<a href="http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf">http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf</a>
<b>Đầu tư tổ chức vào cơ sở hạ tầng ở các thị</b>	PPIAF, 2014	Tổng quan về các nhà đầu tư tổ chức.	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPI">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPI</a>

trường mới nổi và các nước đang phát triển			<a href="#">AF-Institutional-Investors-final-web.pdf</a>
Hướng đi nào tiếp theo? Khảo sát của Deloitte về các nhà đầu tư cơ sở hạ tầng.	Deloitte, 2013	Một nghiên cứu thú vị về sự phát triển gần đây và các xu hướng của quỹ cơ sở hạ tầng, và vai trò của các nhà đầu tư tổ chức trong việc phát triển cơ sở hạ tầng.	<a href="http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf">http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf</a>
Các quỹ cơ sở hạ tầng là gì?	Kelly DePonte, Pribitas và Cộng sự, 2009	Giới thiệu về công việc của các quỹ phát triển cơ sở hạ tầng.	<a href="http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf">http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf</a>
Đầu tư tài chính sau khủng hoảng: Vai trò của các Ngân hàng phát triển đa phương	Chelsky và đồng tác giả, 2013	Cung cấp thông tin về vai trò của các Ngân hàng đầu tư đa phương.	<a href="http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf">http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf</a>
<b>Giới thiệu về tín dụng tài trợ dự án</b>			
PPP: Nguyên tắc về chính sách và tài chính	E. R. Yescombe (2007)	Chương 8–12 cung cấp kiến thức về tín dụng tài trợ dự án trong bối cảnh PPP.	
Hướng dẫn cho việc định hướng: Cách chuẩn bị, đấu thầu, và thực hiện các dự án PPP	EPEC 2012	Phụ lục 1 cung cấp tổng quan hữu ích về tín dụng tài trợ dự án trong bối cảnh PPP.	<a href="http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm">http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm</a>
<b>Các tài liệu tham khảo khác được nêu trong Chương này</b>			
Một cách tiếp cận mới về quan hệ hợp tác Công-Tư: Tham vấn về các Điều khoản góp vốn của Khu vực Công trong các Dự án PF2	Bộ Tài chính Vương quốc Anh 2012	Một tài liệu tham khảo về cách tiếp cận PPP mới tại Vương quốc Anh, liên quan đến sự tham gia góp vốn chủ sở hữu của khu vực công.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf</a>
Văn bản Hướng dẫn: Tính toán phần của cơ quan có thẩm quyền trong khoản lãi tái cấp vốn	Bộ Tài chính Vương quốc Anh, 2008	Phương pháp tính toán tỷ trọng trong tái cấp vốn theo hình thức PPP.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf</a>
Infrascope. Đánh giá môi trường cho PPP ở Mỹ Latinh và Caribe	Được EIU phát triển và FOMIN ủy quyền dưới sự	Giới thiệu tổng quan về sự thay đổi và mức độ phát	<a href="http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowled">http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowled</a>

	bảo trợ của Chính phủ Tây Ban Nha. 2013	triển của các nước tại khu vực Mỹ Latinh.	ge/DevelopmentData/Infrascopes.aspx
<b>Đơn vị tài chính cơ sở hạ tầng kho bạc Vương quốc Anh: Hỗ trợ tài chính PPP trong khủng hoảng thanh khoản toàn cầu</b>	Farquharson và Encinas, 2010	Mô tả các biện pháp can thiệp chủ động để hỗ trợ tài chính cho các dự án PPP.	<a href="http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global">http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global</a>
<b>Cạnh tranh cấp vốn vay cho nhà thầu được lựa chọn: Hướng dẫn sơ thảo</b>	Bộ Tài chính Vương quốc Anh, Tháng 8 năm 2016	Mô tả quy trình và các vấn đề liên quan đến cạnh tranh cấp vốn vay.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdguide100806.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdguide100806.pdf</a>
<b>Sách Cam về quản lý rủi ro. Nguyên tắc và khái niệm</b>	Bộ Tài chính Vương quốc Anh, 2004	Cung cấp thông tin về quản lý rủi ro trong quy trình PPP.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf</a>
<b>Quản trị dự án: Hướng dẫn cho các dự án khu vực công</b>	Bộ Tài chính Vương quốc Anh, 2007	Cung cấp thông tin về các vấn đề quan trọng trong việc điều hành một dự án công.	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf</a>
<b>Thu hẹp khoảng cách cơ sở hạ tầng: Vai trò của PPP</b>	Eggers và Startup, Deloitte, (2006), cập nhật năm 2015	Trong tài liệu này, Deloitte đề xuất và giải thích khái niệm về độ chín của PPP, theo đó PPP bao gồm 3 giai đoạn phát triển. Nghiên cứu này giới thiệu tổng quan ngắn gọn và dễ hiểu về ưu và nhược điểm của PPP.	<a href="https://library.pppknowledge.org/documents/2199">https://library.pppknowledge.org/documents/2199</a>
<b>Chi phí vượt mức và thiếu hụt nhu cầu về đường sắt đô thị và cơ sở hạ tầng khác</b>	Bent Flyvberg, Tập san Quy hoạch và Công Nghệ Giao thông Vận tải, Tập 30, Số 1, Tháng hai 2007, trang 9-30	Giải thích vì sao xu hướng chủ quan, hoặc thiếu sự phân tích cẩn thận là một trong những lý do phổ biến nhất khiến dự án thất bại.	
<b>Sách Xanh: Thẩm định và chấm thầu ở chính quyền Trung ương</b>	Bộ Tài chính Vương quốc Anh, (2003)	Mô tả các dấu hiệu về sự phù hợp để thực hiện theo PPP tại hộp 23, "Xem xét	<a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/upload">https://www.gov.uk/government/uploads/system/upload</a>



		khả năng tư nhân cung cấp”.	<a href="http://s/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf">s/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf</a>
<b>Hướng dẫn thông lệ tốt – Quản lý việc giám sát chi tiêu</b>	IFC (Tháng 8 năm 2005)	Cung cấp các hướng dẫn về quản lý việc giám sát chi tiêu.	<a href="http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES">http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES</a>
<b>Kinh nghiệm của Tây Ban Nha về nhượng quyền và PPP: Đường sắt, đường sắt hạng nhẹ và các cơ sở hạ tầng giao thông khác</b>	A. Rebollo được ủy quyền bởi IDB (2009)	Mô tả kinh nghiệm của Tây Ban Nha trong việc thực thi các dự án PPP về đường sắt và đường sắt hạng nhẹ, cung cấp các nghiên cứu điển hình và nhận xét về các cơ chế thanh toán.	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328</a>
<b>Handshake (Tập san hàng quý về PPP của Tập đoàn Tài chính Quốc tế) Số #1</b>	IFC (Tái bản tháng 5 năm 2012)	Cung cấp thông tin và thảo luận về vai trò của các dự án PPP trong ngành thủy lợi.	<a href="http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES">http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES</a>
<b>Tập san Handshake Số #3</b>	IFC (Tháng 10 năm 2011)	Trao đổi về vai trò của PPP và sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực y tế.	
<b>IMF, Tài chính &amp; Phát triển</b>	IMF (2013)	Đưa ra quan điểm về ngân hàng ngầm.	<a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basic.s.htm">http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basic.s.htm</a> .
<b>Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en America</b> <b>Các thông lệ tốt trong hợp tác tài chính Công-Tư khu vực Mỹ Latinh</b> Washington, DC: Báo cáo hội nghị của Viện nghiên cứu Ngân hàng thế giới, Ngân hàng Thế giới	Viện nghiên cứu Ngân hàng Thế giới (2011)	Tường thuật kết quả của hội nghị tổ chức vào tháng 5 năm 2011 tại Washington về các thông lệ tốt nhất trong tài chính tư nhân tại khu vực Châu Mỹ Latinh.	<a href="http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferenceReportSpanish.pdf">http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferenceReportSpanish.pdf</a>
<b>Khủng hoảng tài chính và thị trường PPP – Các hành động khắc phục hậu quả</b>	(EPEC, 2009),	Tài liệu này trình bày về cách các biện pháp can thiệp có thể cứu giúp dự	<a href="http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-">http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-</a>



		án PPP trong khủng hoảng tài chính.	paper-abridged.pdf
<b>Diễn đàn PPP Quốc gia – Nghiên cứu so sánh đối chứng, Giai đoạn II: Báo cáo về kết quả thực hiện các dự án PPP tại Australia so với một số dự án cơ sở hạ tầng được mua sắm truyền thống</b>	Đại học Melbourne, 2008	Năm 2008, Diễn đàn PPP Australia (đại diện cho chính quyền trung ương, Bang và vùng lãnh thổ Australia) uỷ nhiệm Đại học Melbourne so sánh 25 dự án PPP với 42 dự án được mua sắm theo phương thức truyền thống của Australia.	
<b>Các nghiên cứu các dự án cụ thể</b>			
<b>Sự đổi mới hệ thống y tế ở Lesoto</b>	Do Viện Khoa học Y tế Toàn cầu UCSF và PwC soạn thảo, 2013.	Mô tả nghiên cứu điển hình dự án y tế PPP tích hợp tại Lesotho.	<a href="http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghq/pshi-lesotho-ppip-report.pdf">http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghq/pshi-lesotho-ppip-report.pdf</a>
<b>Sách tư liệu về các nghiên cứu điển hình PPP</b>	Ủy ban Châu Âu, (2004)	Bao gồm các nghiên cứu điển hình về các dự án tại Châu Âu, bao gồm một số ví dụ về liên doanh trong lĩnh vực nước và giao thông.	<a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf">http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf</a>
<b>Cổng thông tin tri thức về PPP</b>		Cung cấp thêm thông tin chi tiết về việc ứng dụng PPP trong một số lĩnh vực cụ thể, bao gồm các ví dụ thực tiễn và nghiên cứu điển hình	<a href="https://www.pppknowledgelab.org/sectors">https://www.pppknowledgelab.org/sectors</a>
<b>Các dự án Công-Tư tại Ấn Độ — Tóm tắt nghiên cứu điển hình</b>	Chính phủ Ấn Độ và PPIAF, 2010	Mô tả các bài học (tốt và xấu) rút ra từ các dự án khác nhau. Tài liệu này rất hữu ích cho việc bổ sung thông tin và lý giải về “dự án thất bại” được nhắc đến trong chương này.	<a href="http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf">http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf</a>
<b>Mở đường: Tối đa hóa giá trị của tài chính tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng</b>	Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2010	Bao gồm một số nghiên cứu điển hình về giao dịch PPP.	<a href="http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf">http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf</a>
<b>Chương trình năng lượng tái tạo ở Nam Phi: Các yếu tố để thành công và bài học.</b>	Eberhard, và những người khác, Viện Nghiên cứu Ngân hàng Thế giới và Cơ sở tư vấn hạ tầng Công-Tư (PPIAF), Ngân	Phân tích các nghiên cứu điển hình, kể cả chương trình năng lượng IPP tại Nam Phi.	<a href="http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-">http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-</a>

	hàng Thế giới, Washington, D.C., tháng 5 năm 2014		factors-and-lessons
<b>I-595: Thoả thuận vận tải Bắc Mỹ của năm</b>	Tạp chí Cơ sở hạ tầng, Deloitte, Tháng 7 năm 2010	Mô tả nghiên cứu điển hình về dự án I-95 ở Florida.	Trang chủ dự án: <a href="http://www.i595express.com/">http://www.i595express.com/</a> and <a href="http://www.595express.info/">http://www.595express.info/</a>
<b>Đánh giá sơ bộ về thông lệ tốt nhất của PPP trong lĩnh vực y tế: Đánh giá các nghiên cứu điển hình và kinh nghiệm triển khai PPP khác nhau</b>	Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc (UNECE), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), phiên bản dự thảo năm 2012	Bao gồm một số nghiên cứu điển hình về phạm vi và cấu trúc của các dự án PPP trong lĩnh vực y tế.	<a href="http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf">http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf</a>
<b><i>Các nghiên cứu điển hình về hợp tác Công-Tư tại Bệnh viện Đại học Humansdorp, Bệnh viện Pelonomi và Bệnh viện Trung ương Inkosi Albert Luthuli</i></b>	Bộ phận PPP của Kho bạc Quốc gia Nam Phi, 2013.	Mô tả một số nghiên cứu điển hình về phạm vi và cấu trúc của các dự án PPP trong lĩnh vực y tế trong nước.	<a href="http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf">http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf</a>

## **Phụ lục A của Chương 1: Giới thiệu sơ lược về tín dụng tài trợ dự án**

### **1. Giới thiệu**

Phụ lục này giới thiệu một số nét cơ bản về tín dụng tài trợ dự án. Phụ lục này cũng xác định một số cách tiếp cận cũng như các nguyên tắc cung cấp tài chính cho dự án PPP. Phụ lục giải thích về các nguồn cung cấp tài chính chủ yếu và trình bày sơ lược một số ưu điểm và hạn chế của tín dụng tài trợ dự án. Nên đọc Phụ lục này cùng với Chương 1 vì không phải mọi vấn đề phức tạp và mang tính đặc thù của mỗi dự án liên quan đến cấu trúc cung cấp tài chính PPP đều được nhắc đến trong phần tóm tắt tổng quan này.

Đối với các dự án PPP, tín dụng tài trợ dự án là cơ chế được áp dụng để nhận tài trợ bằng nợ từ các bên cho vay. Tín dụng tài trợ dự án là một hình thức cung cấp tài chính đặc thù, trong đó bên cho vay chủ yếu coi dòng doanh thu dự kiến của dự án là phương tiện duy nhất để trả lãi và hoàn trả dư nợ. Các bên cho vay không xem xét quá nhiều danh mục tài sản và nợ phải trả của công ty khi ra quyết định cho vay. Thay vào đó, họ xem xét dự án như một thực thể riêng biệt với các tài sản dự án, các hợp đồng liên quan đến dự án và dòng tiền của dự án được tách biệt ở một mức độ đáng kể khỏi tổ chức đầu tư góp vốn vào dự án. Vì lý do này, tín dụng tài trợ dự án còn được gọi là tài trợ 'quyền truy đòi giới hạn' hoặc 'không truy đòi' vì bên cho vay thường không truy đòi các thực thể (nhà đầu tư góp vốn và cổ đông) đã khởi xướng dự án nếu dự án gặp khó khăn trong việc trả nợ. Điều này trái ngược với hình thức cho vay doanh nghiệp, trong đó bên cho vay căn cứ vào bảng cân đối kế toán của người đi vay để quyết định cho vay.

### **2. Những cân nhắc cơ bản về tín dụng tài trợ dự án PPP**

- Thỏa thuận hoàn thành dự án và cam kết cung cấp tất cả kinh phí cần thiết để hoàn thành dự án;
- Nhu cầu rõ ràng đối với các kết quả đầu ra của dự án với mục đích đảm bảo dự án sẽ tạo ra đủ lượng tiền mặt để trang trải các chi phí hoạt động và trả nợ ngay cả khi dự án không thực hiện được vì lý do bất khả kháng hoặc bất kỳ lý do nào khác. Điều này cũng có thể được thực hiện dưới hình thức thỏa thuận với bên thu mua sản phẩm đầu ra của dự án; và
- Đảm bảo có đủ kinh phí trong Giai đoạn Vận hành của dự án nhằm duy trì và khôi phục dự án trong điều kiện vận hành.

Điều quan trọng cần nhấn mạnh là cấu trúc tín dụng tài trợ dự án nên được thiết kế theo hướng tối ưu hoá chi phí tài chính cho dự án. Cấu trúc này cũng nên củng cố việc phân bổ rủi ro giữa khu vực công và khu vực tư nhân như đã thỏa thuận trong hợp đồng PPP. Đặc biệt, việc cung cấp tài chính cho dự án phải đảm bảo rằng các cổ đông, các nhà đầu tư góp vốn cổ phần và các bên cấp vốn của Công ty PPP quản lý tốt rủi ro tài chính và các rủi ro khác. Điều này sẽ giúp chính quyền yên tâm rằng đối tác tư nhân, và đặc biệt là các nhà đầu tư được khuyến khích và trao quyền để giải quyết kịp thời các vấn đề có thể xảy ra trong dự án. Thật vậy, cấu trúc tín

dụng tài trợ dự án phải đảm bảo rằng lợi ích của các bên cho vay chính đối với dự án tương thích với lợi ích của chính quyền ở một mức độ rất cao.

### 3. Các quan điểm về tín dụng tài trợ dự án

Khái niệm về tín dụng tài trợ dự án đòi hỏi các nhà đầu tư góp vốn cổ phần phải áp dụng một cơ cấu tổ chức đặc thù dưới hình thức một công ty dự án độc lập (nghĩa là, một doanh nghiệp dự án PPP được thành lập, SPV) sẽ ký một thoả thuận PPP với chính quyền để thiết kế, xây dựng, và vận hành dự án. SPV này có thời hạn tồn tại hữu hạn tương ứng với thời hạn của thoả thuận nhượng quyền. Các nhà đầu tư góp vốn cổ phần là cổ đông duy nhất của công ty dự án, mức độ rủi ro của họ sẽ được giới hạn ở số tiền đầu tư vào vốn chủ sở hữu để thực hiện dự án (có thể có ngoại lệ đối với một số dự án trong giai đoạn Xây dựng).

Do SPV không có lịch sử hoạt động nên bên cho vay chủ yếu sẽ coi dòng tiền dự kiến của dự án là tài sản thế chấp thay vì là tài sản trong dự án (thứ mà sẽ không có nhiều giá trị khi gặp khó khăn về tài chính). Vì vậy, bên cho vay yêu cầu phải đảm bảo rằng dự án sẽ được đưa vào sử dụng đúng thời hạn và dự án sẽ khả thi về mặt kinh tế khi đi vào hoạt động. Tương tự, để tận dụng nguồn tài trợ, các nhà đầu tư góp vốn chủ sở hữu vào dự án cần thuyết phục bên cho vay rằng dự án khả thi về mặt kỹ thuật và tài chính.

Khi đánh giá khả năng tồn tại và phát triển của một dự án, bên cho vay cũng đánh giá tính khả thi về kỹ thuật, tính khả thi về tài chính, và tín nhiệm tín dụng của dự án (khả năng trả các nghĩa vụ thanh toán gắn với khoản nợ của dự án khi dòng tiền sụt giảm) để quyết định có nên cho vay hay không (quy trình thẩm định chi tiết).

Tính khả thi về mặt kỹ thuật của dự án sẽ được kiểm tra để xác định rằng: (1) dự án có thể được xây dựng theo lịch trình dự kiến và trong phạm vi ngân sách đã định; (2) sau khi được hoàn thành, dự án sẽ có thể hoạt động với công suất đã đề ra; và (3) Ước tính chi phí xây dựng, cùng với các khoản dự phòng cho các tình huống khác nhau, là đủ để hoàn thành dự án. Khi đánh giá tính khả thi về mặt kỹ thuật, cần xem xét tác động môi trường của việc xây dựng các công trình đề xuất và/hoặc vận hành các công trình được xây dựng. Khi các quy trình công nghệ và/hoặc thiết kế dự kiến cho dự án chưa được chứng minh hoặc ở quy mô chưa được thực hiện trước đó thì cần phải xác minh các quy trình và tối ưu hóa thiết kế trong quá trình đánh giá tính khả thi về mặt kỹ thuật của dự án.

Từ góc nhìn tổng quan và phân tích tổng quát, tính khả thi về mặt tài chính (hay khả thi thương mại) của dự án được đánh giá trên cơ sở xác định xem Giá trị hiện tại ròng (NPV) có dương hay không. NPV sẽ dương nếu giá trị hiện tại dự kiến của dòng tiền tự do<sup>122</sup> lớn hơn giá trị hiện tại của chi phí xây dựng. Tuy nhiên, để bổ sung hoặc thay cho NPV, bên cho vay sẽ sử dụng các tỷ lệ nợ như Tỷ lệ về khả năng trả nợ (DSCR) và Chỉ số trả nợ theo vòng đời vốn vay (LLCR) làm tỷ lệ chính

<sup>122</sup> Dòng tiền tự do là những gì còn lại sau khi công ty đã thanh toán tất cả các chi phí sản xuất (chi phí vận hành và bảo trì thông thường) và thuế, đồng thời đã thực hiện mọi khoản chi tiêu đầu tư xây dựng cơ bản cần thiết để duy trì các cơ sở sản xuất của mình trong tình trạng hoạt động tốt.

để đánh giá tính khả thi thu xếp được vốn vay.

DSCR đo lường khả năng trả nợ mỗi năm bằng cách so sánh dòng tiền tự do (chính xác hơn là dòng tiền được dùng để trả nợ - CFADS) với nhu cầu tiền cho các nghĩa vụ thanh toán gắn với khoản nợ. DSCR yêu cầu dòng tiền khả dụng để trả các nghĩa vụ thanh toán nợ phải ở một tỷ lệ nhất định (ví dụ: 1,2 lần) so với số tiền phải trả của năm có liên quan. Chỉ số trả nợ theo vòng đời vốn vay (LLCR) so sánh tổng lượng dòng tiền tự do dự kiến trong thời hạn của khoản vay, được chiết khấu hợp lý với số nợ được phân tích. LLCR cũng phản ánh khả năng của SPV trong việc đáp ứng các nghĩa vụ thanh toán gắn với khoản nợ trong suốt thời hạn của khoản vay (xem xét khả năng tái cơ cấu<sup>123</sup>).

Trên cơ sở dòng tiền dự kiến của SPV, bao gồm cả mức độ nợ đang được phân tích, bên cho vay và cố vấn thẩm định chi tiết của họ sẽ xem xét giá trị của các tỷ lệ nêu trên và điều chỉnh số nợ tương ứng, cân nhắc điều kiện tối đa mà họ sẵn sàng cho vay. Sau đó, họ sẽ tiến hành phân tích độ nhạy (bao gồm cả phân tích điểm hòa vốn) đối với dòng tiền của dự án để kiểm tra khả năng chống chịu của dự án trước các điều kiện bất lợi hoặc sự biến động bất lợi của dòng tiền tự do ước tính từ tình huống cơ sở.

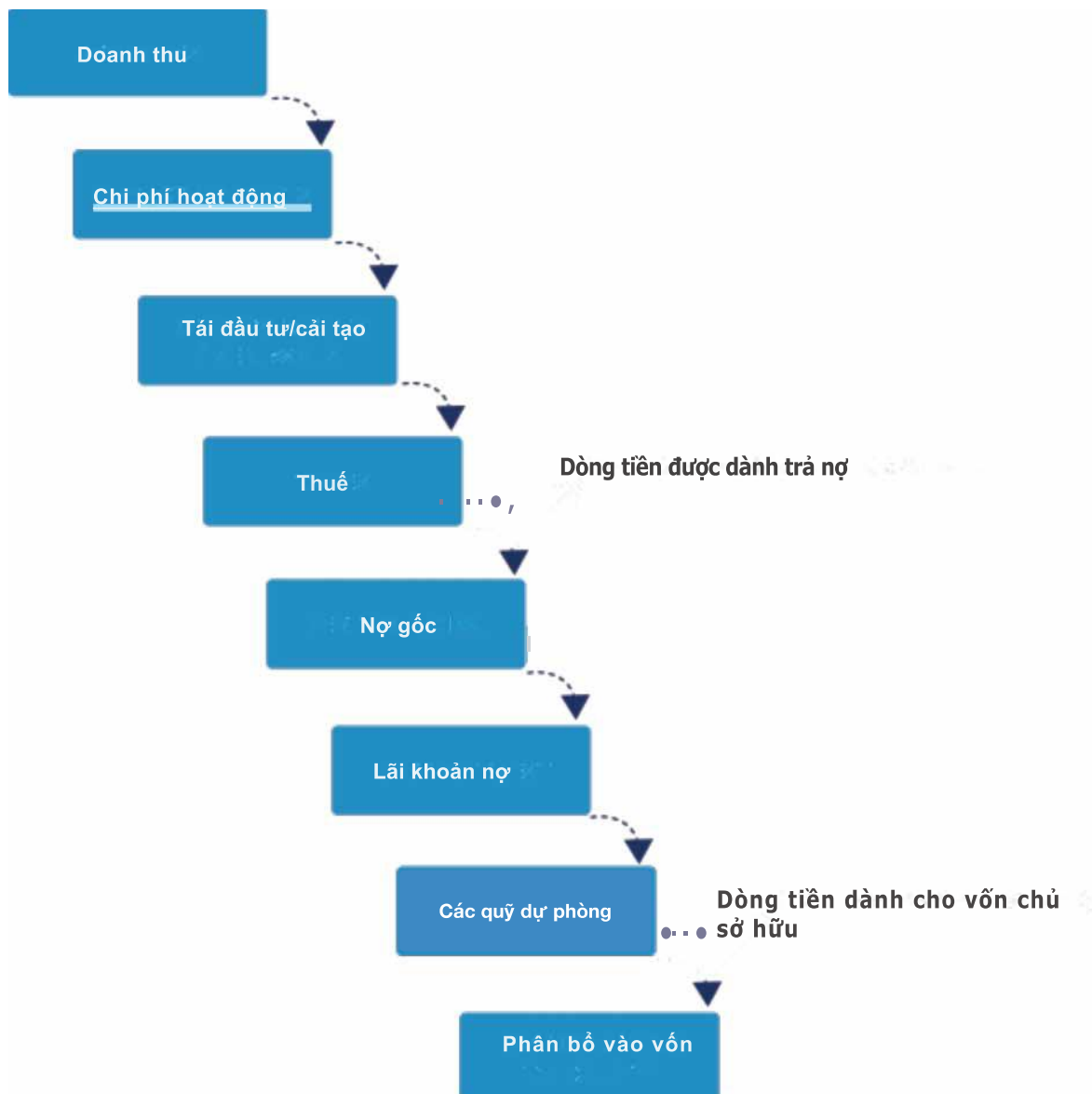
Để xác định khả năng tài chính và mức độ tin cậy của dòng tiền cũng như các hình thức bảo lãnh theo hợp đồng (đặc biệt là các điều khoản chấm dứt hợp đồng), bên cho vay sẽ phân tích cấu trúc rủi ro của hợp đồng. Điều này bao gồm việc xác định khả năng đạt được các tiêu chuẩn hiệu suất trong các dự án do chính quyền chi trả hoặc bảo đảm theo hợp đồng trong các dự án có nguồn thu từ người sử dụng trên thực tế.

Bên cho vay sẽ kiểm soát chặt chẽ tất cả các dòng tiền, hạn chế khả năng định đoạt chúng của đối tác tư nhân — thông qua “giao ước” (ví dụ: không cho vay nếu DSCR thực tế của năm trước chưa đạt một ngưỡng nhất định). Các tài khoản ngân hàng mà dòng tiền đi qua sẽ được cầm cố và giữ tại một ngân hàng trong liên minh cho vay; bên cạnh cho các điều khoản khác sẽ được điều chỉnh trong hợp đồng cho vay<sup>124</sup>. Các khoản thanh toán bằng dòng tiền sẽ tuân theo các quy tắc ưu tiên được xác định trong hợp đồng vay theo trình tự “thác nước” (xem biểu A1).

### **BIỂU A1: Lưu đồ dòng tiền thanh toán của dự án**

<sup>123</sup> Chỉ số trả nợ theo vòng đời dự án (PLCR) thường được sử dụng như một thước đo thứ cấp. Chỉ số này so sánh dòng tiền suốt cả vòng đời dự án với số tiền nợ.

<sup>124</sup> Phụ lục A chương 6 phân tích các điều kiện đặc thù hơn và các loại giao ước thường được sử dụng trong tín dụng tài trợ dự án.



#### 4. Mô tả cơ bản về các nguồn cung cấp tài chính chủ yếu

Có ba nguồn cơ bản để cung cấp tài chính cho các dự án PPP: nợ, vốn chủ sở hữu, và hỗ trợ của chính phủ<sup>125</sup>.

##### **Nợ**

Nợ có thứ hạng ưu tiên cao được ưu tiên trả trước tất cả các hình thức tài chính khác. Nợ mezzanine xếp dưới nợ có thứ hạng ưu tiên cao về khả năng trả nợ nhưng xếp trên vốn chủ sở hữu cả về phân phối tiền mặt tự do trong “thác tiền mặt” (nghĩa

<sup>125</sup> Hướng dẫn PPP của EPEC (2015), *Cách chuẩn bị, đấu thầu và thực hiện các Dự án PPP*, Ngân hàng Đầu tư Châu Âu.



là mức độ ưu tiên của từng dòng tiền vào và ra trong một dự án) và trong trường hợp đóng cửa Công ty PPP. Vì việc trả nợ mezzanine có thể bị ảnh hưởng bởi kết quả hoạt động yếu kém của Công ty PPP và việc nợ có thứ hạng ưu tiên cao được ưu tiên trả trước nên nợ mezzanine thường đòi hỏi mức lợi nhuận cao hơn so với nợ có thứ hạng ưu tiên cao.

Khoản nợ cho một dự án PPP thường được định giá trên cơ sở chi phí cơ bản của nguồn vốn đối với bên cho vay, cộng với một tỷ suất cố định (hoặc “suất lợi nhuận”) dưới dạng một số điểm cơ bản để bù đắp rủi ro vỡ nợ và các chi phí khác của bên cho vay (ví dụ: chi phí hoạt động, chi phí cơ hội của việc phân bổ vốn, lợi nhuận).

Khoản nợ cho các dự án PPP lớn có thể do các ngân hàng thương mại, tổ chức tài chính quốc tế cung cấp hoặc huy động trực tiếp từ thị trường vốn. Trong trường hợp huy động từ thị trường vốn, các công ty dự án phát hành trái phiếu. Các tổ chức tài chính như các quỹ hưu trí hoặc công ty bảo hiểm đang tìm kiếm các khoản đầu tư dài hạn thu mua các trái phiếu này.

Các cố vấn tài chính có thể sẽ tư vấn về các nguồn tài trợ tiềm năng cho một dự án nhất định. Họ cũng sẽ phải đưa ra đánh giá về chi phí và lợi ích dự kiến của các phương án tài trợ. Điều này sẽ bao gồm việc đánh giá các kỳ hạn nợ (khoảng thời gian đáo hạn hoặc trả nợ của khoản nợ) có thể có sẵn từ nhiều nguồn khác nhau.

### ***Vốn chủ sở hữu***

Vốn chủ sở hữu thường được cung cấp bởi các nhà đầu tư vào dự án, có khả năng bao gồm các nhà thầu chịu trách nhiệm xây dựng và vận hành dự án cũng như các tổ chức tài chính. Một phần lớn vốn chủ sở hữu (thường được gọi là “chuẩn vốn tự có”) có thể ở dưới dạng nợ có thứ hạng ưu tiên thấp từ cổ đông nhằm hưởng lợi từ thuế và kế toán. Vì những người nắm giữ cổ phần phải chịu những rủi ro chính trong một dự án PPP nên họ sẽ tìm kiếm lợi tức cao hơn từ nguồn tài trợ mà họ cung cấp. Trong một số dự án, họ cũng có thể góp vốn chủ sở hữu dưới hình thức “cổ phần thưởng”. Loại vốn này không dễ được người cho vay chấp nhận<sup>126</sup>.

### ***Hỗ trợ của chính phủ***

Hỗ trợ của chính phủ có thể được định nghĩa là hỗ trợ tài chính trực tiếp bằng cách góp vốn từ khu vực công, thường dưới hình thức cấp phát. Các khoản hỗ trợ này có thể đến từ các quỹ cộng đồng, quỹ quốc gia, quỹ khu vực hoặc từ quỹ cụ thể. Các khoản hỗ trợ được thiết kế để giúp cho một dự án đạt được khả thi về huy động vốn vay hoặc có giá cả hợp lý. Chúng có thể ở dạng hỗ trợ hoặc bảo lãnh dự phòng của khu vực công cho Công ty PPP hoặc bên tham gia khu vực tư nhân khác. Đây có thể là hỗ trợ dành cho một số loại rủi ro mà Công ty PPP hoặc những người

---

<sup>126</sup> Cổ phần thưởng là “sự đóng góp bằng hiện vật tương đương với giá trị của một số công việc nhất định hoặc đóng góp cho một dự án hoặc doanh nghiệp dưới hình thức thể hiện hành động nỗ lực và vất vả. Loại cổ phần này là quyền sở hữu hoặc giá trị gia tăng được tạo ra từ kết quả trực tiếp của công việc mà (các) chủ sở hữu đã thực hiện. Đây là phương thức thường được lựa chọn để tạo vốn chủ sở hữu cho các doanh nhân thiếu tiền mặt trong các dự án khởi nghiệp vì họ có thể không có khả năng góp vốn tài chính vào doanh nghiệp .....” (Nguồn: <http://www.investopedia.com>).

tham gia khu vực tư nhân khác không thể quản lý hoặc giảm thiểu hiệu quả (ví dụ: bảo đảm doanh thu tối thiểu cho một con đường có thu phí).

## 5. Tín dụng tài trợ dự án — Lợi ích và hạn chế

Việc tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng thông qua phương thức tín dụng tài trợ dự án mang lại nhiều lợi ích khác nhau như cơ hội chia sẻ rủi ro, tăng cường khả năng vay vốn, giải phóng dòng tiền tự do, và duy trì lợi thế cạnh tranh trong một thị trường cạnh tranh. Tín dụng tài trợ dự án là một công cụ hữu ích cho các công ty muốn tránh việc bảo lãnh nghĩa vụ thanh toán bằng tài sản của công ty, do đó họ thích được tài trợ cho dự án theo phương thức ngoài bảng cân đối hơn. Phương thức tín dụng tài trợ dự án cho phép nhà đầu tư góp vốn mở rộng khả năng vay nợ của họ vì phương thức này cho phép họ cung cấp tài chính cho dự án bằng tín dụng của một người khác, có thể là người mua các kết quả đầu ra của dự án. Nhà đầu tư góp vốn có thể huy động vốn thực hiện dự án dựa trên các cam kết trong hợp đồng.

Hình thức tín dụng tài trợ dự án cũng cho phép nhà đầu tư góp vốn cổ phần chia sẻ rủi ro dự án với các bên liên quan khác. Cấu trúc cơ bản của hình thức này yêu cầu nhà đầu tư góp vốn cổ phần phân tán rủi ro cho các bên có khả năng tài chính sẵn sàng chấp nhận rủi ro thông qua mạng lưới các thoả thuận bảo đảm, thoả thuận hợp đồng và hỗ trợ tín dụng bổ sung khác. Điều này góp phần giảm thiểu rủi ro đối với công ty dự án.

Phương thức tín dụng tài trợ dự án trao cho bên cấp vốn quyền quản lý dòng tiền tự do, nghĩa là số tiền còn lại sau khi đã chi trả chi phí vận hành và bảo trì cũng như các khoản thanh toán khác theo luật định. Theo hình thức tổ chức công ty truyền thống, ban quản lý sẽ quyết định cách sử dụng dòng tiền tự do – đầu tư vào các dự án mới hay trả cổ tức cho các cổ đông. Tương tự, khi vốn được trả lại cho bên cung cấp tài chính, đặc biệt là các nhà đầu tư, họ có thể tự quyết định cách tái đầu tư số tiền đó. Vì công ty dự án có vòng đời hữu hạn và hoạt động kinh doanh của công ty chỉ giới hạn trong dự án nên không có xung đột lợi ích giữa nhà đầu tư và ban quản lý công ty như thường xảy ra với các công ty theo hình thức tổ chức truyền thống.

Việc tài trợ cho các dự án thông qua phương thức tín dụng tài trợ dự án có thể cho phép nhà đầu tư góp vốn cổ phần bảo mật các thông tin có giá trị về dự án và duy trì lợi thế cạnh tranh. Đây là một lợi ích của việc huy động vốn chủ sở hữu cho dự án. Tuy nhiên, lợi thế này khá là hạn chế khi tìm kiếm nguồn tài trợ từ thị trường vốn (trái phiếu dự án). Khi huy động quỹ đầu tư cổ phần tư nhân (hoặc bán sau đó để quay vòng vốn) thông qua các cơ chế thị trường (ví dụ: Phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng [IPO]), các thông tin liên quan đến dự án cần được chia sẻ với thị trường vốn, trong đó có thể bao gồm các đối thủ cạnh tranh của công ty dự án/nhà đầu tư góp vốn cổ phần. Trong quá trình thu xếp tín dụng tài trợ dự án, nhà đầu tư góp vốn cổ phần có thể chia sẻ thông tin với một nhóm nhỏ các nhà đầu tư và thương lượng giá cả mà không tiết lộ thông tin độc quyền cho công chúng. Và,

vì các nhà đầu tư sẽ có cổ phần tài chính trong dự án nên việc duy trì tính bảo mật cũng có lợi cho họ.

Mặc dù có những ưu điểm này nhưng tín dụng tài trợ dự án khá phức tạp và tốn kém để thực hiện. Chi phí vốn thu xếp qua phương thức này cao hơn so với vốn thu xếp qua các phương thức thông thường. Sự phức tạp của các thỏa thuận tài chính dự án xuất phát từ nhu cầu phải có sự đàm phán giữa tất cả các bên tham gia dự án trong việc cấu trúc một bộ hợp đồng. Điều này cũng dẫn đến chi phí giao dịch cao hơn do phát sinh các chi phí pháp lý liên quan đến việc thiết kế cấu trúc dự án, xử lý các thủ tục pháp lý và thuế liên quan, cũng như chuẩn bị các văn bản về quyền sở hữu dự án cần thiết, tài liệu cho vay và các hợp đồng khác.

## **Phụ lục B của Chương 1: Nguồn tài chính Hồi giáo cho một dự án PPP**

## 1. Giới thiệu

Nguồn tài chính Hồi giáo cho dự án PPP đang trở nên phổ biến hơn vì một số lý do như sau: việc thành lập các ngân hàng Hồi Giáo (như Ngân hàng Phát triển Hồi Giáo) có khả năng cung cấp các sản phẩm tài chính Hồi giáo cho các dự án PPP, nguồn tài chính phi Hồi giáo sụt giảm sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, và số lượng các dự án PPP cơ sở hạ tầng được đấu thầu ở Trung Đông ngày càng tăng, trên thực tế, đã đóng vai trò là chất xúc tác cho việc sử dụng tín dụng tài trợ dự án tuân thủ quy định Sharia.

Nguồn tài chính Hồi giáo cho các dự án PPP có thể cung cấp một giải pháp tài chính toàn diện hoặc có thể được sử dụng kết hợp với các nguồn tài chính phi Hồi giáo khác.

Mọi khoản tài chính Hồi giáo đều phải tuân thủ các nguyên tắc của Luật Hồi giáo Sharia được nêu tại bảng B1 sau đây.

**BẢNG B1: Nguyên tắc của Luật Hồi giáo Sharia**

Nguyên tắc của Luật Hồi Giáo	Ý nghĩa
<i>Riba</i>	Cấm lãi suất. Do đó, không được thu tiền lãi từ các thoả thuận hợp tác.
<i>Gharar</i>	Cấm sự mơ hồ. Trên thực tế, điều này có nghĩa là trong các hợp đồng, các vấn đề chủ chốt, giá cả và thời gian bàn giao giữa bên giao và bên nhận phải được xác định ngay từ đầu.
<i>Maisir</i>	Cấm đánh bạc/đầu cơ, có nghĩa là không được phép có các thoả thuận mà lợi nhuận không thể được định lượng trước mà chỉ có thể suy đoán.
Chia sẻ lợi nhuận và rủi ro	Lợi nhuận của một giao dịch phải có thật và thể hiện lợi tức thực thu được từ việc chia sẻ lợi nhuận và rủi ro trong giao dịch đó. Lợi nhuận không được xác định trước.
Cấm cờ bạc, rượu, ma túy	Không được thực hiện giao dịch có liên quan đến cờ bạc, rượu hoặc ma túy.
Tuân thủ Luật Sharia	Giao dịch phải phù hợp với chuẩn mực đạo đức và tuân thủ Luật Sharia địa phương, luật này có thể khác nhau giữa các khu vực/quốc gia.

Có nhiều giải pháp tài chính Hồi giáo có thể được sử dụng để tài trợ cho một dự án PPP. Các sản phẩm tài chính sơ cấp và thỏa thuận thứ cấp sẽ hỗ trợ cho từng giải

pháp. Các sản phẩm tài chính cơ bản bao gồm:

- *Istina'a* truyền thống;
- *Istina'a* đầu tư; và
- *Ijara*

Các thoả thuận thứ cấp cơ bản bao gồm:

- Thoả thuận dịch vụ; và
- Thoả thuận mua bán.

## 2. *Istina'a* truyền thống

*Istina'a* truyền thống (*'istina'a'*) là một thoả thuận giữa hai bên (nhà tài trợ Hồi giáo và nhà thầu xây dựng), theo đó nhà thầu xây dựng đồng ý ngay từ đầu việc thi công/sản xuất một tài sản dự án PPP được mô tả/chỉ định rõ ràng cho nhà tài trợ Hồi giáo. Giá để thực hiện xây dựng/sản xuất cùng với ngày bàn giao tài sản cho bên bảo trợ sẽ được xác định tại thời điểm ký kết thoả thuận. Việc thanh toán có thể được thực hiện một lần khi giao tài sản, hoặc phổ biến hơn, theo từng đợt tương ứng với việc hoàn thành các mốc quan trọng trong suốt thời gian thi công/sản xuất. Quyền sở hữu đối với tài sản dự án PPP sẽ được chuyển cho nhà tài trợ Hồi giáo khi bàn giao.

Thoả thuận này buộc nhà tài trợ Hồi giáo phải tham gia trực tiếp vào mối quan hệ hợp đồng với nhà thầu xây dựng. Điều này có nghĩa là nhà tài trợ Hồi giáo phải chấp nhận rủi ro về hiệu quả hoạt động – đây là rủi ro mà họ không muốn chấp nhận. Do đó, việc áp dụng *istina'a* truyền thống cho các dự án PPP nhìn chung đã dừng lại và được thay thế bằng *istina'a* đầu tư.

## 3. *Istina'a* đầu tư

*Istina'a* đầu tư ('thoả thuận đầu tư') cũng là một thoả thuận giữa hai bên nhưng là giữa nhà tài trợ Hồi giáo và doanh nghiệp dự án PPP (SPV). Theo thoả thuận đầu tư, SPV phải hình thành tài sản của dự án PPP vào một ngày cụ thể. SPV sẽ hình thành tài sản bằng cách ký kết thoả thuận trực tiếp với nhà thầu xây dựng.

Sau khi tài sản được xây dựng và hoàn thành, SPV sẽ giao tài sản đó cho nhà tài trợ Hồi giáo vào ngày được chỉ định và quyền sở hữu đối với tài sản sẽ được chuyển cho nhà tài trợ Hồi giáo. Mức giá mà nhà tài trợ Hồi giáo trả cho SPV để mua tài sản của dự án PPP được xác định trước ngay từ đầu. Mức giá này được xác định bằng cách tham chiếu đến tổng chi phí của tài sản dự án PPP (tức là số tiền bằng với giá trị của khoản vay dự án PPP trong phương thức cấp vốn dự án truyền thống). Việc thanh toán sẽ được thực hiện khi hoàn thành các mốc quan trọng.

Cả *istina'a* truyền thống và *istina'a* đầu tư đều có những điểm tương đồng với các



thỏa thuận tài trợ dự án truyền thống, chẳng hạn như cách tính giá. Tương tự như vậy, việc thanh toán theo mốc, trên thực tế, tương đương với các khoản rút vốn thông thường được thực hiện theo phương thức tài trợ dự án truyền thống

Mặc dù vậy, cả *istina'a* truyền thống và *istina'a* đầu tư đều không tạo ra bất kỳ thu nhập nào cho nhà tài trợ Hồi giáo. Vì họ yêu cầu phải nhận được thu nhập để đổi lấy việc cung cấp tài chính cho dự án nên điều này có nghĩa là cần phải có *ijara*.

#### 4. *Ijara*

*Ijara* là hợp đồng cho thuê tài sản của dự án PPP, theo đó nhà tài trợ Hồi giáo cho SPV thuê tài sản. Đây là điều hoàn toàn có thể vì theo *istina'a*, nhà tài trợ Hồi giáo được quyền sở hữu tài sản của dự án PPP.

*Ijara* có hiệu lực trong Giai đoạn Vận hành của dự án. Theo thỏa thuận, SPV sẽ thuê tài sản dự án PPP từ nhà tài trợ Hồi giáo và thanh toán tiền thuê cho nhà tài trợ Hồi giáo. Số tiền thanh toán cho việc thuê tài sản sẽ tính bằng tổng chi phí của khoản nợ do nhà tài trợ Hồi giáo cung cấp cộng với chi phí biên, chia tỷ lệ này hàng tháng trong suốt Giai đoạn vận hành của dự án PPP.

Vì vậy, *ijara* là sản phẩm tài chính duy nhất mang lại thu nhập cố định cho nhà tài trợ Hồi giáo. Chính vì lý do này mà *istina'a* và *ijara* được sử dụng cùng nhau. *Istina'a* cung cấp tài sản dự án PPP cho bên tài trợ Hồi giáo và *ijara* đảm bảo rằng tài sản dự án PPP có thể tạo ra doanh thu (hoàn trả khoản vay) cho các nhà tài trợ Hồi giáo thông qua hoạt động cho thuê.

#### 5. Các thỏa thuận hỗ trợ

Thông thường, một thỏa thuận hỗ trợ, còn được gọi là thỏa thuận dịch vụ, được ký kết giữa SPV và nhà tài trợ Hồi giáo.

Do nhà tài trợ Hồi giáo có quyền sở hữu đối với tài sản dự án PPP nên họ có trách nhiệm vận hành, duy trì và bảo hiểm tài sản đó. Điều này sẽ tiêu tốn thời gian và tiền bạc. Tuy nhiên, trách nhiệm của nhà tài trợ Hồi giáo có thể được đáp ứng thông qua một thỏa thuận cung cấp dịch vụ. Thỏa thuận dịch vụ là một thỏa thuận mà theo đó SPV đóng vai trò đại lý cho nhà tài trợ Hồi giáo. Theo đó, SPV quản lý tài sản thuê của nhà tài trợ Hồi giáo. SPV thanh toán tất cả các chi phí liên quan đến việc quản lý tài sản để thu về một khoản phí. Việc quản lý sẽ bao gồm việc thực hiện các hoạt động như quản lý vận hành hàng ngày và bảo trì tài sản dự án PPP, cũng như trang trải chi phí bảo hiểm dự án.

## 6. Thanh toán cho nhà tài trợ Hồi giáo

SPV sẽ sử dụng khoản phí đơn nhất và/hoặc doanh thu từ người sử dụng mà SPV nhận được để thanh toán tiền thuê *ijara*.

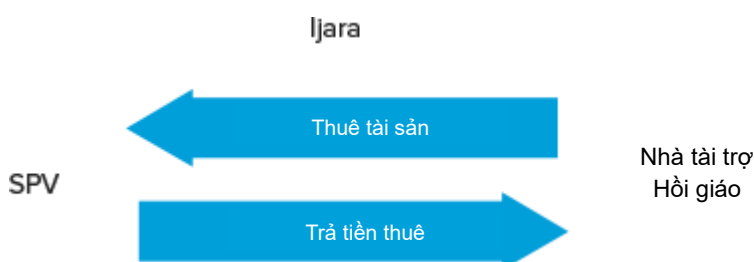
## 7. Chuyển giao tài sản dự án PPP về SPV

Một thỏa thuận hỗ trợ nguyên tắc khác được ký kết dưới hình thức tài trợ Hồi giáo là thỏa thuận mua bán. Theo thỏa thuận này, tài sản của dự án PPP sẽ chuyển giao về SPV khi kết thúc thời hạn của Dự án PPP.

## 8. Tài trợ Hồi giáo trên thực tế

Việc sử dụng kết hợp *istina'a* và *ijara* được minh họa ở Biểu đồ B1.

### BIỂU B1: Kết hợp sử dụng *Istina'a* và *Ijara*



## 9. Tài sản hữu hình và vô hình của dự án PPP

Tài trợ Hồi giáo cho một dự án PPP thường giả định là tài trợ cho dự án trên cơ sở tài sản, theo đó phải chuyển giao tài sản hữu hình/thực. Tuy nhiên, có thể có một số trường hợp không được phép chuyển nhượng tài sản hữu hình/thực. Ví dụ: nếu một tài sản của dự án PPP có tầm quan trọng về văn hóa và/hoặc chiến lược thì cơ quan mời thầu có thể không cho phép chuyển giao tài sản đó. Trong trường hợp này, một biến thể của việc sử dụng kết hợp *istina'a* và *ijara* sẽ được sử dụng.

Trong trường hợp này, nhà tài trợ Hồi giáo sẽ tham gia vào một thỏa thuận đầu tư để chuyển nhượng các quyền có trong hợp đồng dự án (nghĩa là chuyển nhượng các quyền vô hình của SPV theo hợp đồng dự án cho nhà tài trợ Hồi giáo). Đổi lại cho việc chuyển nhượng quyền dự án của mình, SPV nhận được các khoản thanh toán quan trọng từ nhà tài trợ Hồi giáo để có thể chi trả cho việc xây dựng tài sản dự án PPP. Ngoài ra, SPV sẽ tham gia vào một thỏa thuận dịch vụ với nhà tài trợ Hồi giáo. Theo thỏa thuận dịch vụ, SPV sẽ được trả tiền để quản lý, bảo trì và vận hành tài sản vật chất của dự án PPP.

Theo thỏa thuận này, khi SPV nhận được khoản phí đơn nhất và/hoặc doanh thu từ người sử dụng, SPV sẽ khấu trừ tất cả các khoản nợ chưa thanh toán của mình khỏi các khoản tiền này để chỉ còn lại lợi nhuận. SPV sau đó sẽ trả lợi nhuận cho nhà tài trợ Hồi giáo.