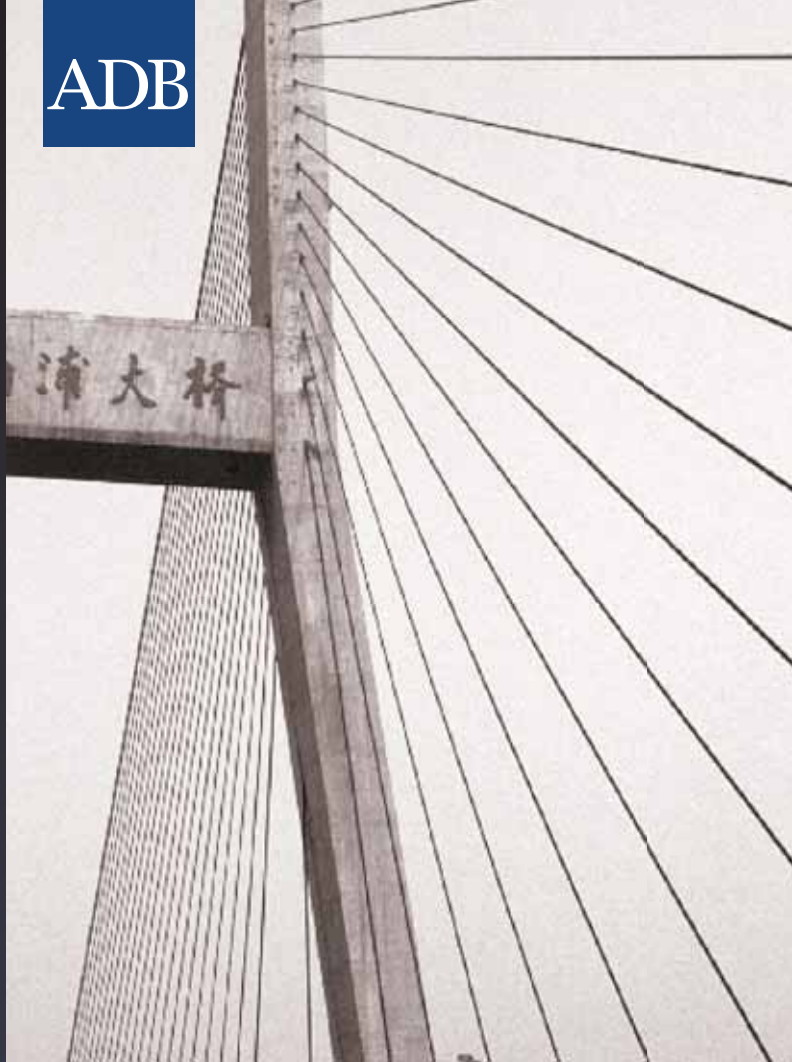


ADB



Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Ngân hàng Phát triển Châu Á



Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Ngân hàng Phát triển Châu Á

Cuốn sách Mọi Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tự nhân

Bản tiếng Anh là bản gốc

Bản quyền thuộc Ngân hàng Phát triển Châu Á

Tài liệu này được dịch từ nguyên bản tiếng Anh với mục đích phục vụ đồng đảo bạn đọc. Tuy nhiên, tiếng Anh vẫn là ngôn ngữ chính thức của Ngân hàng Phát triển Châu Á và chỉ có nguyên bản tiếng Anh của tài liệu này chính thức được công nhận và có hiệu lực. Do vậy, các trích dẫn cần dựa vào nguyên bản tiếng Anh của tài liệu này. Ngân hàng Phát triển Châu Á không đảm bảo tính chính xác của bản dịch và không chịu trách nhiệm nếu có sự sai lệch từ bản gốc.

Lời cảm ơn

Cuốn sách này được Klaus Felsing, một cựu nhân viên của Nhóm Sáng kiến Đặc biệt (RSOD-SI), Vụ Phát triển Bền vững và Khu vực (RSDD) thuộc Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), và là thành viên của Nhóm Đổi mới và Sáng kiến Hiệu quả (IEI) dự thảo sơ bộ dưới sự giám sát trực tiếp của ông Juan Miranda, Vụ trưởng Vụ Tây Á và Trung Á (CWRD) và là Trưởng nhóm IEI. Heather Skilling và Kathleen Booth đã tiến hành nghiên cứu, biên soạn và trình bày chi tiết các thông tin. Cuốn sách này cũng nhận được sự đóng góp ý kiến của các cán bộ ADB khi duyệt bản thảo. Elsie Araneta, Maria Anna Birken, Sally Pedersen, và Stephen Edwards đã cung cấp những lời khuyên và thông tin hữu ích. Ian Woodward đã đóng góp những thông tin có giá trị và các nhận xét về việc biên tập cuốn sách. Virginia Herrera, Majella Canzon, và Aldwin Sutarex đã dành sự hỗ trợ nhiệt tình nhất trong giai đoạn chuẩn bị xuất bản. Cuối cùng, Nariman Mannapbekov thuộc RSOD-SI đã hoàn thiện Cuốn sách này.

Mục lục

Lời giới thiệu VII

1 Tổng quan về Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân 1

- 1.1 Định nghĩa về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân 1
- 1.2 Động cơ thúc đẩy việc tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân 3
 - 1.2.1 Huy động vốn tư nhân 3
 - 1.2.2 Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là công cụ để đạt hiệu quả lớn hơn 4
 - 1.2.3 Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là chất xúc tác cho cải cách khu vực rộng rãi hơn 5

2 Kinh nghiệm về tư nhân hóa cơ sở hạ tầng và Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân 7

- 2.1 Mức độ và hình thức tư nhân hóa/Thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đối với cơ sở hạ tầng từ 1990-2004 7
- 2.2 Kết hợp chặt chẽ các nguồn đầu tư sở tại và khu vực 9
- 2.3 Kết hợp các ưu tiên xã hội 10

3 Cơ cấu một Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân Phân tích lĩnh vực và lộ trình của lĩnh vực 11

- 3.1 Các yêu cầu và kỳ vọng 11
- 3.2 Các vấn đề kỹ thuật 12
- 3.3 Các khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách 13
- 3.4 Cơ cấu thể chế và năng lực thể chế 15
- 3.5 Các vấn đề thương mại, tài chính và kinh tế 16
- 3.6 Tham vấn các bên liên quan 21
- 3.7 Chiến lược và lộ trình rõ ràng đối với lĩnh vực 25
- 3.8 Cam kết rõ ràng của chính phủ và việc chỉ định một đầu tàu thúc đẩy 28

4 Cơ cấu một Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân: các phương án lựa chọn 29

- 4.1 Hợp đồng dịch vụ 31
- 4.2 Hợp đồng quản lý 33
- 4.3 Hợp đồng giao thầu hoặc cho thuê 35
- 4.4 Nhượng quyền 37
- 4.5 Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao và các thoả thuận tương tự 40
- 4.6 Liên doanh 44
- 4.7 Các thoả thuận hỗn hợp 46

5 Thiết lập một Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân: lựa chọn phương án 49

6 Công tác chuẩn bị thiết lập Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân 53

- 6.1 Thiết lập các khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách phù hợp 53
- 6.2 Chuẩn bị kỹ thuật 54
- 6.3 Các cơ cấu thể chế và xây dựng năng lực 57

- 6.3.1 Cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân 57
- 6.3.2 Đơn vị thực hiện dự án (PIU) 59
- 6.3.3 Hỗ trợ kỹ thuật 60
- 6.4 Chuẩn bị về thương mại, tài chính và kinh tế 61
 - 6.4.1 Cấp vốn cho dự án 62
 - 6.4.2 Thiết lập biểu phí dịch vụ 64
 - 6.4.3 Điều chỉnh biểu phí 66
 - 6.4.4 Thiết lập các khoản trợ cấp 69
- 6.5 Xem xét về lao động 72
- 6.6 Sự tham gia của các đối tác sở tại 73
- 6.7 Sự tham gia của bên liên quan 74

7 Thực hiện Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân 77

- 7.1 Thu thập phản hồi từ các công ty có khả năng dự thầu 77
- 7.2 Thông báo và sơ tuyển 78
- 7.3 Xác định qui trình mua sắm 81
 - 7.3.1 Các đề xuất đơn phương hoặc đàm phán trực tiếp 81
 - 7.3.2 Đàm phán cạnh tranh 82
 - 7.3.3 Đấu thầu cạnh tranh 82
- 7.4 Xác định qui trình đánh giá thầu 84
 - 7.4.1 Quyết định ban đầu 84
 - 7.4.2 Đánh giá kỹ thuật và tài chính 86
- 7.5 Hồ sơ mời thầu 86
- 7.6 Hợp đồng 87
- 7.7 Đàm phán và bắt đầu thực hiện hợp đồng 89
- 7.8 Các vấn đề thực thi chủ yếu 90

8 Những hoạt động cụ thể vì người nghèo trong Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân 91

- 8.1 Các đặc điểm của những phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân vì người nghèo 91
- 8.2 Những can thiệp vì người nghèo trong bối cảnh của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân 93
- 8.3 Hợp đồng hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động 95

9 Khuôn khổ đánh giá, giám sát và báo cáo kết quả 99

10 Tài liệu và nguồn tham khảo 103

- 10.1 Website của các tổ chức quốc tế liên quan đến mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân 103
- 10.2 Website của các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân 104
- 10.3 Website về các lĩnh vực cơ sở hạ tầng cụ thể 104
- 10.4 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân nói chung 105
- 10.5 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng 105
- 10.6 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân vì người nghèo 110

Chú thích 112

Các từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BOO	Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh
BOOT	Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh - Chuyển giao
BOT	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
CBO	Tổ chức cộng đồng
IFC	Công ty Tài chính Quốc tế
IFI	Tổ chức Tài chính Quốc tế
LIG	Nhóm có thu nhập thấp
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
OBA	Hỗ trợ dựa vào kết quả hoạt động
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PIU	Đơn vị thực hiện dự án
PPIAF	Quỹ Tư vấn Cơ sở hạ tầng nhà nước - tư nhân
PPP	Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân
PRC	Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa
PSP	Sự tham gia của khu vực tư nhân

Ghi chú

Trong cuốn sách này, “\$” được hiểu là đô-la Mỹ

Lời giới thiệu

Cuốn sách Sổ tay Mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) này được viết dành cho cán bộ của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và các khách hàng của ADB ở các nước thành viên đang phát triển. Cuốn sách này cung cấp tổng quan về vai trò, thiết kế, cấu trúc và việc thực hiện mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong phát triển cơ sở hạ tầng.

Với những thông tin từ các chuyên gia về chính sách và giao dịch, cuốn sách này đề cập đến một loạt các vấn đề liên quan tới mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, từ việc xem xét về chính sách tới các vấn đề về thực hiện. Mỗi chương trong số 10 chương của cuốn sách tập trung vào một khía cạnh cụ thể của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân:

- Chương 1: giới thiệu và định nghĩa mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và bối cảnh của mối quan hệ trong vấn đề cơ sở hạ tầng và nguồn tài chính cho việc phát triển
- Chương 2: đưa ra những ví dụ liên quan tới kinh nghiệm thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong nhiều lĩnh vực cơ sở hạ tầng.
- Chương 3: trình bày các hoạt động cần thiết để phân tích và lên kế hoạch cho một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.
- Chương 4: cung cấp tổng quan về các loại hình mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân chủ chốt, từ các hợp đồng quản lý và hợp đồng dịch vụ tới vấn đề nhượng quyền và các thỏa thuận xây dựng - kinh doanh - chuyển giao.
- Chương 5: nghiên cứu các vấn đề liên quan tới việc lựa chọn cấu trúc mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phù hợp cho một dự án.
- Chương 6: trình bày những nhiệm vụ chính liên quan tới việc thiết kế và chuẩn bị một dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân thu hút được các công ty dự thầu.
- Chương 7: đề cập đến việc thực hiện của một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, bao gồm sự tham gia của công ty dự thầu và việc lựa chọn, quy trình đấu thầu, cân nhắc kỹ lưỡng và ký kết hợp đồng.
- Chương 8: liên quan tới các tiêu chí “phát triển vì người nghèo” trong việc thiết kế và thực hiện mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.
- Chương 9: nêu bật những yêu cầu giám sát và đánh giá của các dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.
- Chương 10: bao gồm các nguồn tư liệu bổ sung cho những người tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân bao gồm các điểm truy cập thông tin về chính sách, thiết kế và các vấn đề về thực hiện quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

Cuốn sách này mang ý nghĩa như một lời giới thiệu hay một cuốn thông tin sơ đẳng về thiết kế và thực hiện các chiến lược và dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong bối cảnh của nguồn tài chính phát triển.

1 Tổng quan về Môi Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Chương này giới thiệu khái niệm về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (PPP), các đặc điểm và nhân tố căn bản của mối quan hệ này.

1.1 Định nghĩa về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Thuật ngữ “mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân” miêu tả một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức nhà nước và tổ chức tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác. Một số thuật ngữ khác được sử dụng để miêu tả dạng hoạt động này là sự tham gia của khu vực tư nhân (PSP) và tư nhân hóa. Mặc dù ba thuật ngữ này thường được sử dụng thay thế cho nhau, giữa chúng vẫn có một số khác biệt:

- PPP thể hiện một khuôn khổ có sự tham gia của khu vực tư nhân nhưng vẫn ghi nhận và thiết lập vai trò của chính phủ đảm bảo đáp ứng các nghĩa vụ xã hội và đạt được thành công trong cải cách của khu vực nhà nước và đầu tư công.

Một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân chặt chẽ phân định một cách hợp lý các nhiệm vụ, nghĩa vụ và rủi ro mà mỗi đối tác nhà nước và đối tác tư nhân phải gánh vác. Đối tác nhà nước trong quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là các tổ chức chính phủ, bao gồm các bộ ngành, các chính quyền địa phương hoặc các doanh nghiệp nhà nước. Đối tác tư nhân có thể là đối tác trong nước hoặc đối tác nước ngoài, và có thể là các doanh nghiệp hoặc các nhà đầu tư có chuyên môn về tài chính hoặc kỹ thuật liên quan đến dự án. Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cũng có thể bao gồm cả các tổ chức phi chính phủ (NGO) và/hoặc các tổ chức cộng đồng (CBO) đại diện cho những tổ chức và cá nhân mà dự án có tác động trực tiếp.

Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hiệu quả ghi nhận rằng khu vực nhà nước và khu vực tư nhân có những lợi thế tương đối nhất định so với khu vực còn lại khi thực hiện những nhiệm vụ cụ thể. Đóng góp của chính phủ cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể dưới dạng vốn đầu tư (có được thông qua đánh thuế), chuyển giao tài sản, hoặc các cam kết hay đóng góp hiện vật khác hỗ trợ cho mối quan hệ đối tác này. Chính phủ cũng góp phần trong các yếu tố về trách nhiệm xã hội, ý thức môi trường, kiến thức bản địa và khả năng huy động sự ủng hộ chính trị. Vai trò của khu vực tư nhân trong mối quan hệ đối

tác là sử dụng chuyên môn về thương mại, quản lý, điều hành và sáng tạo của mình để vận hành hoạt động kinh doanh một cách có hiệu quả. Tùy theo hình thức của hợp đồng, đối tác tư nhân cũng có thể góp vốn đầu tư.

Cơ cấu của mối quan hệ đối tác cần được thiết lập để phân bổ các rủi ro cho đối tác nào có khả năng giải quyết rủi ro đó một cách tốt nhất và vì thế giảm thiểu được chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động.

- Khái niệm tham gia của khu vực tư nhân (PSP) là một thuật ngữ thường được sử dụng hoán đổi với thuật ngữ mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Tuy nhiên, các hợp đồng PSP hướng đến việc chuyển các nghĩa vụ sang cho khu vực tư nhân hơn là nhấn mạnh đến cơ hội thiết lập một mối quan hệ đối tác. Từ giữa cho đến cuối những năm 90 của thế kỷ XX, mối quan hệ hợp đồng nhà nước - tư nhân trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng có sự suy giảm. Xu hướng này phần nhiều do phản ứng của xã hội đối với sự thiên vị dành cho khu vực tư nhân so với khu vực nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng tại các nước đang phát triển. Ở mức độ nhất định, phản ứng xã hội này bắt nguồn từ việc nhầm lẫn giữa khái niệm tham gia của khu vực tư nhân với tư nhân hóa. Một số chương trình PSP quá hoài bão và các mục tiêu xã hội bị xem nhẹ, khiến dư luận có những phản ứng hợp lý. Các kinh nghiệm về sự tham gia của khu vực tư nhân đã được phân tích kỹ lưỡng và dẫn đến việc thiết lập nên một hình thức giao dịch mới giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân mà ngày nay được nhiều người biết đến dưới cái tên mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (PPP).
- Tư nhân hóa liên quan tới việc bán cổ phần hoặc quyền sở hữu trong một công ty hoặc bán các tài sản hoặc dịch vụ của doanh nghiệp do khu vực nhà nước sở hữu. Tư nhân hóa là hoạt động phổ biến nhất và được chấp nhận rộng rãi trong các lĩnh vực theo truyền thống không được coi là các dịch vụ công, chẳng hạn như lĩnh vực chế tạo và xây dựng. Khi tư nhân hóa diễn ra trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng hoặc ngành dịch vụ công ích, hoạt động tư nhân hóa thường đi cùng với những thỏa thuận về quy chế cụ thể trong lĩnh vực đó, trong đó có xem xét các vấn đề chính sách và xã hội liên quan tới việc bán và tiếp tục vận hành các tài sản được sử dụng cho các dịch vụ công.

Các lĩnh vực trong đó mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đã thực hiện trên toàn thế giới bao gồm:

- Sản xuất và phân phối điện,
- Nước và vệ sinh,
- Xử lý phế thải,
- Đường ống,

- Bệnh viện,
- Xây dựng trường học và cơ sở vật chất giảng dạy,
- Sân vận động,
- Kiểm soát không lưu,
- Nhà tù,
- Đường sắt,
- Đường bộ,
- Hệ thống tính phí dịch vụ và các hệ thống công nghệ thông tin khác,
- Nhà ở.

1.2 Động cơ thúc đẩy việc tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Ba nguyên nhân chính thúc đẩy chính phủ tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về phát triển cơ sở hạ tầng là:

1. Thu hút vốn đầu tư tư nhân (thường bổ sung cho nguồn vốn nhà nước hoặc giải phóng cho nguồn vốn nhà nước để sử dụng vào những nhu cầu khác của nhà nước);
2. Tăng năng suất và sử dụng các nguồn lực có sẵn một cách hiệu quả hơn;
3. Cải cách các lĩnh vực thông qua việc phân bổ lại vai trò, động cơ và trách nhiệm giải trình.

Mỗi nguyên nhân trên được thảo luận cụ thể như sau:

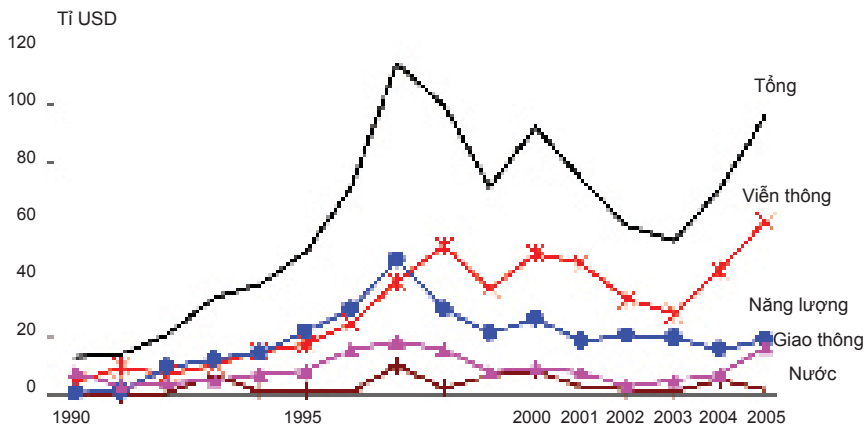
1.2.1 Huy động vốn tư nhân

Các chính phủ đối mặt với nhu cầu ngày càng tăng trong việc tìm đủ nguồn tài chính để phát triển và duy trì cơ sở hạ tầng theo yêu cầu của sự gia tăng của dân số. Các chính phủ gặp khó khăn bởi nhu cầu đô thị hóa ngày càng tăng, nhu cầu tu bổ những cơ sở hạ tầng đã được xây dựng lâu năm, nhu cầu mở rộng mạng lưới dịch vụ cho dân số mới tăng lên và nhu cầu đem lại dịch vụ cho những khu vực trước đây chưa được cung cấp hoặc được cung cấp chưa đầy đủ. Hơn nữa, các dịch vụ cơ sở hạ tầng thường có doanh thu thấp hơn chi phí, vì vậy phải bù đắp thông qua trợ cấp và do đó làm cho nguồn lực nhà nước bị hao mòn thêm.

Cùng với khả năng tài chính hạn chế của hầu hết các chính phủ, những áp lực kể trên dẫn tới mong muốn huy động vốn từ khu vực tư nhân vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Được cơ cấu một cách phù hợp, mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể huy động các nguồn lực trước đây chưa được khai thác của khu vực tư nhân tại địa bàn sở tại, trong khu vực hoặc trên phạm vi quốc tế đang tìm kiếm các cơ hội đầu tư.

Năm 2005, các cam kết đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng tư nhân ở các nước có thu nhập trung bình và thấp tăng trên 30% so với năm 2004 lên gần 96 tỉ USD

Hình 1: Các cam kết đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân ở các nước đang phát triển theo lĩnh vực, 1990-2005



Ngân hàng Thế giới ước tính rằng khoảng 70% đầu tư hiện nay vào cơ sở hạ tầng là từ khu vực nhà nước, 8% từ hỗ trợ phát triển chính thức và 22% từ khu vực tư nhân.

Nguồn: <http://ppi.worldbank.org/features/sept2006/currentFeatureSept2006.pdf>

Mục đích của khu vực tư nhân trong việc tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là tạo ra lợi nhuận từ năng lực và kinh nghiệm quản lý kinh doanh của mình (đặc biệt là trong ngành dịch vụ công ích). Khu vực tư nhân tìm kiếm sự đền bù cho các khoản đầu tư vào các dịch vụ bằng các khoản phí dịch vụ, mang lại một khoản hoàn vốn đầu tư phù hợp.

1.2.2 Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là công cụ để đạt hiệu quả lớn hơn

Sử dụng hiệu quả các nguồn lực hiếm hoi của nhà nước là một thách thức lớn đối với các chính phủ - và là một trong những nguyên nhân chính làm nhiều chính phủ không hoàn thành được các mục tiêu đặt ra. Nguyên nhân là do đặc thù của khu vực nhà nước có quá ít hoặc không có động cơ thiết lập tính hiệu quả trong tổ chức và quy trình hoạt động của mình và vì thế có vị thế không thuận lợi trong việc xây dựng và điều hành các cơ sở hạ tầng một cách hiệu quả. Việc đưa những động cơ khuyến khích như vậy vào khu vực nhà nước là khó khăn, mặc dù không phải không thực hiện được. Singapore đã chứng tỏ được điều này bằng việc phát triển một hệ thống

cơ quan chính phủ hoạt động vì mục tiêu hiệu quả trong khi vẫn duy trì nhiều dịch vụ quan trọng thuộc khu vực nhà nước.

1.2.3 *Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là chất xúc tác cho cải cách khu vực rộng rãi hơn*

Các chính phủ đôi khi coi mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là một chất xúc tác kích thích việc thảo luận và cam kết rộng rãi hơn về chương trình cải cách trong lĩnh vực, trong đó mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân chỉ là một bộ phận cấu thành. Một vấn đề then chốt là luôn luôn phải tái cơ cấu và làm rõ vai trò của các bên. Đặc biệt cần kiểm tra lại và phân bổ lại vai trò của các nhà hoạch định chính sách, nhà quản lý, nhà cung cấp dịch vụ, đặc biệt nhằm huy động vốn và đạt hiệu quả như đã trình bày ở trên. Một chương trình cải cách bao gồm mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân mang tới cơ hội xem xét lại việc phân bổ vai trò của các bên nhằm xoá bỏ các xung đột có khả năng xảy ra và công nhận một tổ chức tư nhân như là một bên có khả năng tham gia.

Tiến hành một giao kết quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cụ thể thường thúc đẩy từng bước cải cách nhằm hỗ trợ việc phân bổ mới vai trò của các bên, chẳng hạn như việc thông qua các điều luật và thành lập những cơ quan quản lý riêng biệt. Đặc biệt việc kiểm tra lại các các thoả thuận chính sách và điều tiết quản lý là những vấn đề tối quan trọng đối với thành công của một dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

2 Kinh nghiệm về tư nhân hóa cơ sở hạ tầng và Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân ¹

Trong Chú giải về Chính sách công đối với Khu vực tư nhân (Notes on Public Policy for the Private Sector) do Ngân hàng Thế giới/Công ty Tài chính Quốc tế xây dựng, và dựa trên các dự án cơ sở hạ tầng trong Cơ sở dữ liệu về Dự án Cơ sở Hạ tầng có sự tham gia của Khu vực tư nhân, phân tích về tư nhân hóa và mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân từ những năm 1990 hé lộ một số xu hướng thú vị.

2.1 Mức độ và hình thức tư nhân hóa/Thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đối với cơ sở hạ tầng từ 1990-2004

- **Năm 2004, dòng đầu tư cho những dự án cơ sở hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân ở các nước đang phát triển lần đầu tiên tăng lên kể từ năm 2000, đạt 64 tỉ USD.** Tuy nhiên, phân tích cho thấy rằng sự gia tăng này dựa vào sự phát triển của lĩnh vực viễn thông, chiếm 45 tỉ USD. Tất cả các khu vực đang phát triển, trừ Châu Phi cận Sahara, đều có tăng trưởng đầu tư trong lĩnh vực viễn thông. Trong lĩnh vực viễn thông, các nhà cung cấp dịch vụ điện thoại di động độc lập thu hút khoảng 50% đầu tư của lĩnh vực này.
- **Doanh thu² từ hoạt động tư nhân hóa cơ sở hạ tầng ở các nước đang phát triển gia tăng trong những năm gần đây, tăng từ 48% tổng doanh thu những năm 1990 lên 55% trong giai đoạn 2000-2003.**
- **Tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, doanh thu từ hoạt động tư nhân hóa trong giai đoạn 2000-2003 tăng gấp 2 lần so với những năm 1990 (66 tỉ USD từ 420 giao dịch).** Chỉ riêng Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã chiếm gần 90% tổng doanh thu từ hoạt động tư nhân hóa của khu vực trong giai đoạn 2000-2003, so với 50% những năm 1990. Những giao dịch chào bán trên thị trường chứng khoán Trung Quốc trong lĩnh vực viễn thông và năng lượng giúp nước này trở thành nước có doanh thu đứng đầu trong số các nước đang phát triển trong giai đoạn 2000-2003.
- **Các dự án xây dựng mới chiếm 56% tổng dòng vốn đầu tư và 60% số lượng dự án tiến hành trong giai đoạn 2001-2004.** Đây là hình thức phổ biến nhất của tư nhân hóa/mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, trừ lĩnh vực cung cấp nước, nơi mà hình thức nhượng quyền vẫn phổ biến hơn. Các dự án xây dựng mới cũng là các dự án phổ biến nhất ở các nước đang

phát triển - trừ các nước đang phát triển tại Châu Âu và Trung Á, nơi hình thức mua lại phần vốn của nhà nước vẫn phổ biến hơn.

- Theo các số liệu giai đoạn 1990-1999, **các dự án xây dựng mới chiếm ưu thế ở các nước đang phát triển**, đặc biệt ở các nước có thu nhập thấp nhất. Các dự án xây dựng mới chiếm 65% số lượng các dự án ở các nước có thu nhập thấp so với 37% ở các nước đang phát triển, điều này phản ánh nền tảng cơ sở hạ tầng của các nước đang phát triển còn ở mức xuất phát điểm thấp.
- Sau xu hướng suy giảm toàn cầu của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân vào cuối những năm 1990, **mối quan tâm đến các hợp đồng có độ rủi ro thấp ngày càng gia tăng**. Các hợp đồng quản lý trở nên phổ biến, từ tỷ lệ 2% tổng số các dự án trong giai đoạn 1990-2000 đã tăng lên 7% tổng số các dự án trong giai đoạn 2001-2004 (căn cứ Cơ sở dữ liệu về các Dự án PPI của Ngân hàng Thế giới). Số lượng các hợp đồng này tăng lên ở tất cả các khu vực trên thế giới và trong tất cả các lĩnh vực, nhưng phần nhiều là đối với các dự án cung cấp nước. Tỷ lệ các hợp đồng cho thuê duy trì ở mức 2% tổng số các dự án trong cả hai giai đoạn.
- **14 hợp đồng cho thuê được thực hiện trong giai đoạn 2001-2004**. Ngược lại, hình thức mua lại phần vốn của nhà nước và nhượng quyền suy giảm cả về tỷ lệ dòng vốn đầu tư cũng như về số lượng dự án. Hầu hết dòng vốn đầu tư đối với hình thức mua lại phần vốn của nhà nước trong giai đoạn 2001-2004 được rót cho các dự án đã quyết toán trong những năm 1990. Những dự án mới theo hình thức mua lại phần vốn của nhà nước chỉ tập trung ở khu vực Đông Á, Châu Âu và Trung Á trong giai đoạn 2003-2004.
- **Tư nhân hóa/thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân diễn ra ở hầu hết tất cả các nước đang phát triển**, tạo ra doanh thu hơn 400 tỉ USD trong giai đoạn 1990-2003. Hoạt động này đạt mức kỷ lục vào năm 1997 sau đó suy giảm, nhưng được kích thích trở lại vào năm 2001. Doanh thu tập trung ở một số lượng nhỏ các nước. Năm nước - Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Ba Lan và Liên bang Nga - chiếm hơn 40% doanh thu từ hoạt động tư nhân hóa/thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong giai đoạn 1990-2003.
- **Cơ sở hạ tầng** (viễn thông; sản xuất, truyền tải và phân phối điện; vận chuyển và phân phối khí đốt thiên nhiên; giao thông và cung cấp nước) chiếm một nửa doanh thu từ hoạt động tư nhân hóa /thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân ở các nước đang phát triển giai đoạn 1990-2003. Tính theo doanh thu, những lĩnh vực này xếp trên các lĩnh vực có tính cạnh tranh (chế tạo, dịch vụ, du lịch,...), năng lượng (khai thác dầu mỏ và khí đốt, sản xuất các loại hydrocacbon khác, hóa dầu), tài chính, các lĩnh vực cung cấp nguyên liệu sơ cấp (khoáng sản và kim loại).

Bảng 1 tóm tắt dòng đầu tư vào các nước đang phát triển theo lĩnh vực và khu vực.

Bảng 1: Đầu tư vào Các dự án Cơ sở hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân ở các nước đang phát triển, theo lĩnh vực và theo khu vực 1995-2004 (tỉ USD)										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lĩnh vực										
Năng lượng	21.7	30.0	46.3	29.3	21.1	27.4	15.6	19.2	17.6	12.7
Điện	18.2	27.4	43.3	23.3	18.3	24.9	14.1	10.3	14.7	12.1
Khí thiên nhiên	3.6	2.6	3.0	6.1	2.7	2.5	1.5	8.9	2.9	0.6
Viễn thông	17.2	24.6	39.9	51.8	36.1	48.9	45.2	33.0	33.2	45.0
Giao thông	8.2	15.7	19.4	17.5	8.2	9.1	8.1	3.6	5.0	4.5
Nước và chất thải	1.5	1.7	8.4	2.2	6.5	4.8	2.4	2.0	1.4	1.9
Khu vực										
Đông Á và Thái Bình Dương	18.8	28.0	34.9	9.7	13.1	14.3	11.0	9.7	13.0	8.7
Châu Âu và Trung Á	8.1	10.5	14.2	12.1	9.4	25.0	12.3	16.8	12.2	12.5
Mỹ La tinh và Caribe	17.1	25.8	49.3	71.2	37.3	38.7	33.7	19.6	15.8	17.4
Trung Đông và Bắc Phi	0.1	0.3	5.1	3.1	3.0	4.1	4.4	1.6	6.2	10.9
Nam Á	3.8	5.8	6.3	2.3	4.6	4.4	4.6	6.0	3.4	9.6
Châu Phi cận Sahara	0.8	1.7	4.3	2.5	4.6	3.7	5.3	4.2	6.5	4.9
Tổng	48.7	72.1	114.1	100.9	72.0	90.2	71.3	57.8	57.0	64.1
Chú thích: Các dữ liệu liên quan tới các dự án đã quyết toán trong giai đoạn 1990-2004. (Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tư vấn Cơ sở hạ tầng Nhà nước - Tư nhân (PPIAF), Cơ sở dữ liệu về Dự án Cơ sở Hạ tầng có sự tham gia của Khu vực tư nhân.)										
Nguồn: Izaguirre, Ada Karina. 2005. Private Infrastructure: Emerging Market Sponsors Dominate Private Flows. <i>Public Policy for the Private Sector Note</i> No. 299. Washington, DC: World Bank.										

Tổng quan về các xu hướng kể trên tập trung vào các kết quả có thể định lượng và có thể không thể hiện đầy đủ giá trị gia tăng của nhiều mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, những mối quan hệ tập trung vào cải thiện phương thức điều hành và tính hiệu quả, với giá trị thu được được xem xét dựa trên một hình thức khác mà không phải dựa trên doanh thu và giá trị đầu tư trực tiếp trước mắt.

2.2 Kết hợp chặt chẽ các nguồn đầu tư sở tại và khu vực⁵

Quỹ Tư vấn Cơ sở hạ tầng nhà nước - tư nhân (PPIAF) đã xác định các nhà đầu tư ở các nước đang phát triển là một nguồn tài chính mới nhưng quan trọng cho các dự

án cơ sở hạ tầng có sự tham gia của tư nhân. Chẳng hạn như trong giai đoạn 1998-2004, các nhà đầu tư này đã đầu tư vào lĩnh vực giao thông ở các nước đang phát triển nhiều hơn so với đầu tư của các nhà đầu tư đến từ các nước phát triển. Các nhà đầu tư sở tại và khu vực cũng nắm giữ vai trò lớn hơn về quản lý và điều hành.

Có thể dự đoán các nhà đầu tư từ các nước đang phát triển thậm chí sẽ còn giữ một tỷ trọng đầu tư về cơ sở hạ tầng lớn hơn khi các thị trường vốn tại các nước đang phát triển tiếp tục phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu, khi các nhà đầu tư/nhà điều hành tích lũy được kinh nghiệm chuyên môn nhiều hơn, và khi các chính phủ nhận thức được những ưu điểm của các nhà đầu tư này (bao gồm nhận thức chính xác hơn về các rủi ro kinh tế, rủi ro chính trị và rủi ro xã hội) và tổ chức các quy trình (đặc biệt là về các tiêu chuẩn đánh giá và sơ tuyển) cho phép sự tham gia của họ.

Theo phân tích của PPIAF, các nhà đầu tư từ các nước đang phát triển đóng góp hơn một nửa lượng đầu tư tư nhân trong các giao dịch nhượng quyền (54%) trong giai đoạn 1998-2004, gần một nửa trong các dự án xây dựng mới (44%) và chiếm tỉ lệ nhỏ hơn trong các dự án mua lại phần vốn nhà nước (30%). Các nhà đầu tư từ các nước đang phát triển chiếm đến 52% lượng đầu tư tư nhân trong lĩnh vực giao thông, 46% trong lĩnh vực viễn thông giai đoạn 1998-2004, nhưng chỉ chiếm khoảng 27% trong lĩnh vực năng lượng và 19% trong lĩnh vực cung cấp nước.

Khu vực Nam Á có tỉ lệ đầu tư nội địa lớn nhất, chiếm 55% tổng đầu tư của khu vực này trong giai đoạn 1998-2004. Các nhà đầu tư bản địa cũng hoạt động tích cực ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, chiếm 42% đầu tư tư nhân trong giai đoạn 1998-2004 và đóng vai trò là nhà tài trợ chính cho 36% trong tổng số các dự án. Viễn thông một lần nữa là lĩnh vực đầu tư chính (các nhà đầu tư bản địa chiếm 65% lượng đầu tư). Trong lĩnh vực giao thông, các nhà đầu tư bản địa chiếm 48% lượng đầu tư.

2.3 Kết hợp các ưu tiên xã hội

Một xu hướng được chú giải và thảo luận trong chương 8, liên quan tới việc tái cơ cấu mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân theo hướng tập trung hơn vào những yêu cầu của người tiêu dùng có thu nhập thấp. Khi mục tiêu hàng đầu của các nước đang phát triển là cải thiện cơ sở hạ tầng (để trở thành một động lực của tăng trưởng kinh tế) và khi đặc điểm nổi trội của những nước này là tỉ lệ nghèo cao, các chiến lược phát triển đem lại sự hài hoà giữa mục tiêu dịch vụ phổ cập với thực trạng đói nghèo sẽ là lựa chọn phù hợp.

Một ví dụ cụ thể của sự thay đổi này là việc áp dụng ngày càng nhiều các chiến lược hỗ trợ dựa vào kết quả hoạt động (OBA) khi thiết lập giao dịch. Các chiến lược OBA thiết lập việc sử dụng bổ sung lẫn nhau giữa nguồn tài chính của nhà tài trợ và của chính phủ để hướng tới các ưu tiên xã hội, đặc biệt trong khuôn khổ của một giao dịch quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

3 Cơ cấu một Môi Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân: Phân tích lĩnh vực và lộ trình của lĩnh vực

3.1 Các yêu cầu và kỳ vọng

Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể thực hiện theo các cơ cấu và các hình thức hợp đồng khác nhau (được miêu tả trong Chương 4). Tuy nhiên, tất cả các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đều kết hợp 3 đặc điểm chính:

- Một thỏa thuận hợp đồng xác định rõ vai trò và trách nhiệm của các bên,
- Chia sẻ rủi ro một cách hợp lý giữa các đối tác nhà nước và đối tác tư nhân,
- Phân thưởng tài chính cho bên tư nhân tương xứng với những kết quả đã được đề ra từ đầu.

Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là một công cụ cho người ra quyết định nhằm cải tạo cơ sở hạ tầng hoặc cải cách phương thức cung cấp dịch vụ. Đây là công cụ hiệu quả nhất khi nó được kết hợp với các hoạt động cải cách khác nhằm củng cố và tăng cường mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và hỗ trợ sự cải thiện một cách bền vững. Một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân thành công phải được thiết lập với sự lưu tâm về bối cảnh hoặc môi trường trong đó quan hệ đối tác này sẽ được thực hiện. Nếu môi trường hoạt động có thể thay đổi để có lợi hơn cho các mục tiêu của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, các thay đổi này cần được thực hiện. Nếu các yếu tố của môi trường hoạt động không thể thay đổi được, việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phải được xây dựng phù hợp với những điều kiện hiện hành.

Do đó, trong việc xây dựng một quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và lựa chọn một hình thức của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, vấn đề quan trọng là phải xem xét các mục tiêu cải cách; môi trường chính sách; các khuôn khổ luật pháp, quy định và thể chế; các yêu cầu tài chính và nguồn lực tài chính của lĩnh vực; những cản trở về chính trị và những mối quan tâm của các bên liên quan. Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ là một công cụ hiệu quả để giải quyết một số vấn đề trong một lĩnh vực, nhưng có thể không giải quyết được tất cả.

Để đạt được thành công, mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phải được xây dựng dựa trên phân tích về lĩnh vực để đưa ra đánh giá thực tế về những khó khăn hiện nay của lĩnh vực đó. Một cách cụ thể, việc phân tích lĩnh vực sẽ bao gồm:

- Các vấn đề kỹ thuật;
- Các khuôn khổ pháp luật, quy định và chính sách;
- Thực trạng thể chế và năng lực;
- Các vấn đề về thương mại, tài chính và kinh tế.

Phân tích lĩnh vực giúp chính phủ đánh giá được hiện trạng, xác định khác biệt và nhược điểm, đồng thời phát triển một chiến lược cải cách hoặc lộ trình cho lĩnh vực đó, phác thảo các hoạt động và công cụ cần thiết cho quá trình cải cách. Trong nhiều trường hợp, các dữ liệu đáng tin cậy hoặc toàn diện về tình hình hoạt động không sẵn có ở tất cả các khía cạnh, chẳng hạn như trong khía cạnh tài chính và kỹ thuật. Trong những trường hợp này, sẽ hiệu quả hơn nếu tập trung vào việc thu thập một số chỉ số hạn chế nhưng là những chỉ số then chốt để có một cái nhìn tổng quan về hoạt động tổng thể của lĩnh vực.

Phân tích lĩnh vực thường được thực hiện với sự hỗ trợ của một nhóm các kỹ sư, luật sư, các nhà kinh tế học, nhà phân tích tài chính và các chuyên gia về chính sách và chuyên gia về thực hiện giao dịch ở cả trong nước và/hoặc nước ngoài. Việc phân tích là tối cần thiết để có được một cơ cấu giao dịch hợp lý, vì vậy dành đủ thời gian cho quá trình phân tích này là rất quan trọng. Tùy thuộc vào độ phức tạp của lĩnh vực, khối lượng dữ liệu có thể thu thập được và quy trình thuê tư vấn, phân tích lĩnh vực có thể mất từ 1 đến 2 năm.

Một phần quan trọng trong phân tích là quy trình tham vấn các bên liên quan và xác định cơ quan của chính phủ có vai trò thúc đẩy việc chuẩn bị và thực hiện quy trình đó.

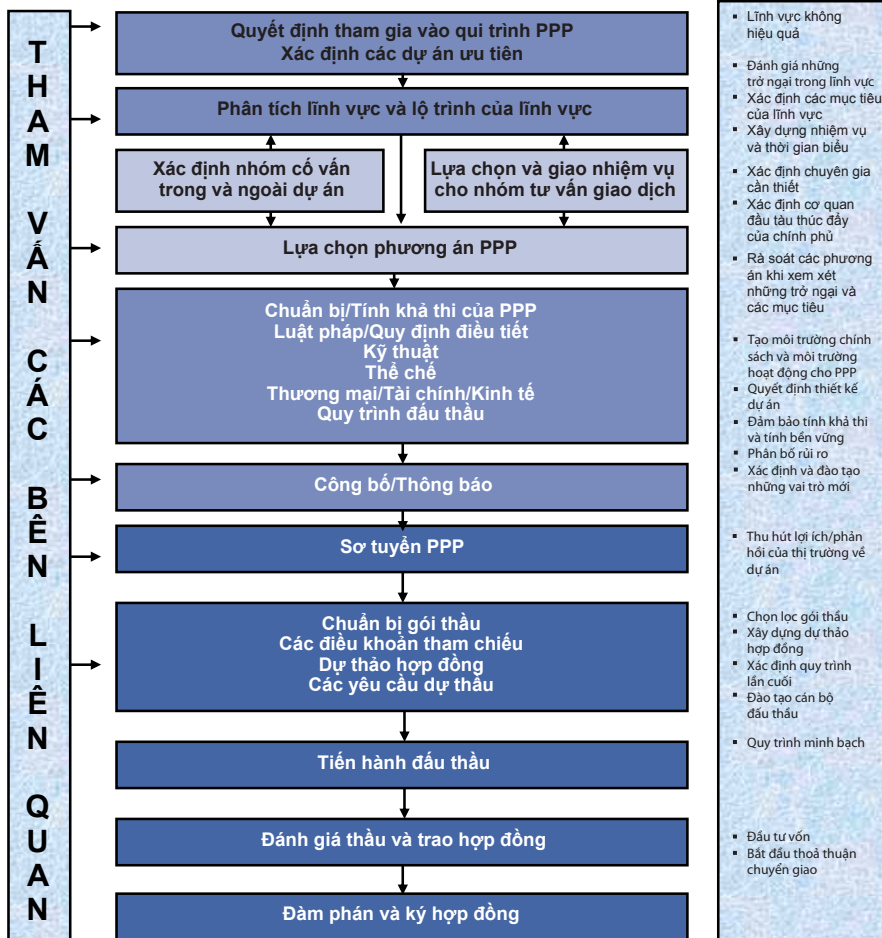
Sau khi có phân tích lĩnh vực, chính phủ có thể xác định được môi trường cần thiết cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và những hoạt động nào cần phải thực hiện trước khi thiết lập mối quan hệ đối tác để có được môi trường đó. Quá trình phân tích rất quan trọng để: (i) xác định điểm mạnh và điểm yếu của lĩnh vực và những khu vực hứa hẹn sẽ nâng cao được hiệu quả, (ii) thường xuyên đánh giá và báo cáo tiến độ của cải cách, (iii) tạm dừng chương trình cải cách nếu cần thiết.

Phân tích lĩnh vực dẫn đến việc xây dựng một lộ trình và một chuỗi những hoạt động để thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân như được trình bày trong Hình 2, trong đó các yếu tố của phân tích lĩnh vực được mô tả.

3.2 Các vấn đề kỹ thuật

Theo luồng phân tích này, chính phủ cần đánh giá các trở ngại kỹ thuật hiện tại trong lĩnh vực cần cải cách (ở mức độ mà chúng được biết tới) bao gồm tính hiệu quả của hệ thống, hoạt động hữu dụng và sự phản hồi đến khách hàng. Chính phủ cần xác định mức độ nguyên nhân của các vấn đề về hoạt động là do việc đầu tư không đủ vốn, lập kế hoạch đầu tư không tốt, thiếu duy tu bảo dưỡng, quản lý không hiệu quả, thiếu chuyên môn điều hành hay các vấn đề khác.

Hình 2: Chuỗi quy trình của dự án PPP



Nguồn: Heather Skilling, 2007.

Các khoản đầu tư đang thực hiện, các khoản đầu tư trong kế hoạch, cũng như các tài sản hiện tại cần được phân loại nếu những thông tin này có liên quan đến vấn đề cải cách và có thể có được những thông tin này với một chi phí hợp lý.

3.3 Các khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách

Phân tích cần đề cập đến các khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách hiện tại, bao gồm:

- Các luật áp dụng và thể chế hiện tại đối với việc quy định thẩm quyền và đưa ra các tiêu chuẩn hoạt động;
- Các thỏa thuận giám sát, cơ quan quản lý nhà nước, các quy định;
- Các tổ chức lớn trong lĩnh vực và các cơ quan chính phủ liên quan đến lĩnh vực;

- Các thoả thuận và chính sách về trợ cấp và về biểu phí dịch vụ;
- Sự hiện diện và mức độ áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ được qui định bắt buộc theo luật;
- Các biện pháp bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và các yêu cầu quản lý quan trọng đối với các hoạt động trong lĩnh vực;
- Các quy định về sức khoẻ và môi trường;
- Các luật lệ và quy định về lao động có liên quan;
- giới hạn về sở hữu/mức độ tham gia trong lĩnh vực của nhà đầu tư nước ngoài, hạn chế về hối đoái và giới hạn về việc chuyển lợi nhuận, chẳng hạn như được qui định trong luật đầu tư nước ngoài.

Đặc biệt, các thể chế quản lý nhà nước có thể cần phải được cải tổ và/hoặc cơ quan quản lý nhà nước cần phải được thành lập để tạo thuận lợi cho việc chuyển dịch từ hình thức dịch vụ hoàn toàn do chính phủ cung cấp sang hình thức dịch vụ do tư nhân cung cấp.

Xây dựng môi trường pháp lý, qui định và chính sách thuận lợi là yếu tố tối quan trọng cho một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân bền vững. Ở mức độ ban đầu, cần phải có một môi trường pháp lý có thể hỗ trợ sự tham gia của khu vực tư nhân trong các lĩnh vực dịch vụ quan trọng. Môi trường pháp lý này cần giảm thiểu sự xuất hiện của tham nhũng và phải đủ tin cậy để khuyến khích đầu tư và sự tham gia của tư nhân. Nếu môi trường luật pháp và môi trường tư pháp không được xác định, các nhà đầu tư và những người tham gia dự án sẽ đánh giá dự án là không thể dự đoán được và có độ rủi ro cao. Xem Hộp 1 trình bày trường hợp của Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa.

Một cách công bằng, các nhà đầu tư tiềm năng cần phải có sự tin tưởng rằng luật pháp và các hợp đồng sẽ được tôn trọng và có thể được thúc đẩy thực thi tại toà án hoặc thông qua trọng tài nếu cần thiết.

Khuôn khổ về các quy định kinh tế cũng cần phải rõ ràng như vậy. Điều này có thể dẫn đến việc cần phải thiết lập một cơ quan quản lý độc lập, một cơ quan quản lý thuộc chính phủ hoặc một hình thức quản lý khác. Có thể sẽ đem lại hiệu quả nếu các nguyên tắc quản lý điều tiết được đưa vào trong hợp đồng và năng lực cần thiết từ bên ngoài chỉ giới hạn ở năng lực theo dõi một cách hiệu quả và năng lực đánh giá kết quả thực hiện. Các điều khoản hợp đồng hết sức cụ thể, trong đó thiết lập các nghĩa vụ, mục tiêu hoạt động, cơ cấu biểu phí dịch vụ và mức phí dịch vụ, quy tắc thay đổi biểu phí, thủ tục giải quyết tranh chấp, sẽ giúp khu vực tư nhân dự đoán chính xác hơn mức lợi nhuận khi đầu tư và quyết định xem liệu hợp đồng đó có giá trị hay không. Nguyên tắc cơ bản là mức độ nhu cầu đối với dịch vụ và các chi phí cho những dịch vụ đó phải cân bằng một cách hợp lý, đồng thời tạo ra những động lực cho việc tăng cường tính hiệu quả của hệ thống.

Hộp 1: Tác động của việc không chắc chắn về luật lệ và quy định đối với chương trình BOT về xử lý nước thải của Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa

Tại giai đoạn này, Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa không có một văn bản pháp quy tổng thể nào điều chỉnh hoạt động tư nhân hóa. Thay vào đó, chương trình BOT của họ và các chiến lược cải cách thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân của họ được điều chỉnh bởi một loạt các văn bản chính sách của chính phủ.

Xây dựng một chương trình BOT trong lĩnh vực xử lý nước thải là một vấn đề phức tạp, đòi hỏi phải xem xét đến một loạt các vấn đề từ việc sử dụng đất cho đến hoạt động quản lý của công ty xử lý nước thải, từ cơ chế đầu tư đến hệ thống thuế, từ hệ thống kế toán cho đến chính sách tín dụng của các ngân hàng phát triển. Và thực tế là những chính sách hiện hành đối với việc sử dụng đất, thuế và những vấn đề cần xem xét khác trong lĩnh vực này không khớp với nhau, khiến cho mọi việc càng thêm khó khăn.

Trong số 16 dự án Nhà máy xử lý nước thải ở Phật Sơn, hơn 50% số dự án không thể thực hiện được vì chúng mâu thuẫn với chính sách sử dụng đất hiện hành.

Nguồn: Dueñas, Ma. Christina. 2007. Country Water Action: *People's Republic of China, Private Funds for Cleaner Water – BOT Applied in the Chinese Wastewater Sector*. Tháng 2. Bài của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) dựa trên bài nghiên cứu của Lijin Zhong thuộc khoa Khoa học và Công trình Môi trường, trường đại học Thanh Hoa và Tao Fu thuộc nhóm Chính sách Môi trường, trường đại học Wageningen.

3.4 Cơ cấu thể chế và năng lực thể chế

Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân yêu cầu các bên liên quan, kể cả các tổ chức thuộc chính phủ cũng như các tổ chức không thuộc chính phủ, đảm nhiệm những vai trò mới hoặc thực hiện vai trò hiện tại nhưng theo các cách thức được cải tiến. Thông thường, những thực thể mới sẽ được thành lập, chẳng hạn như các cơ quan quản lý hoặc các cơ quan chịu trách nhiệm về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, để quản lý quá trình này. Chính phủ cần đặt ra một loạt các câu hỏi để hiểu được những yêu cầu về thể chế của chiến lược cải cách. Những câu hỏi đó có thể là:

- Có các khuôn khổ pháp lý và khuôn khổ thể chế để hỗ trợ cho việc cải cách lĩnh vực và cụ thể là cho việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hay không? Đây là những vấn đề trở ngại theo bộ chủ quản, người sử dụng và đơn vị cung cấp dịch vụ?
- Mức độ tự chủ và trách nhiệm giải trình của các bên liên quan có tương ứng với các nghĩa vụ được đề xuất dành cho họ hay không?
- Các cơ quan của chính phủ có sẵn sàng chuẩn bị cho việc chuyển giao hoặc sửa đổi vai trò của mình hay không?
- Các cơ quan của chính phủ có sẵn sàng chuẩn bị cho việc giao lại một số quyền kiểm soát của mình cho các đối tác tư nhân trong khuôn khổ các thước đo chính sách và quy định được xác định trước hay không?
- Mỗi tổ chức có đủ nguồn vốn, nhân lực, kiến thức và thiết bị cần thiết cho việc cắt bỏ các chức năng nhiệm vụ của mình hay không?

- Mỗi tổ chức có hiểu rõ vai trò của mình và biết cách làm thế nào xây dựng các qui trình để thực hiện vai trò đó hay không?
- Có bên liên quan chủ chốt nào có khả năng và ý chí chính trị để đi đầu và thúc đẩy chương trình cải cách tiến lên hay không?

Những vai trò thể chế đó cần được xác định rõ, chậm nhất là khi quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hoàn tất. Tuy nhiên, trong quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, các vai trò thể chế có mức độ không chắc chắn càng cao thì theo nhận thức của các nhà đầu tư tiềm năng, mức độ rủi ro của dự án cũng sẽ càng cao. Đồng thời, cũng cần có một số linh hoạt để sửa đổi và cập nhật các vai trò thể chế khi lĩnh vực liên quan phát triển và hoàn thiện. Khi việc phân quyền đang ngày càng được triển khai sâu rộng, các chính phủ có thêm nhiệm vụ cần phải xác định mỗi vai trò được thực hiện ở cấp độ nào của chính phủ.

Trong phân tích thể chế, điều quan trọng là không được bỏ qua năng lực hỗ trợ việc đấu thầu, đàm phán và việc tuân thủ và theo dõi hợp đồng. Các chính phủ có thể có kỳ vọng không thực tế về khả năng của các tổ chức chính phủ trong những vấn đề đó. Các giai đoạn của quá trình mua sắm được thảo luận chi tiết trong chương 7.

3.5 Các vấn đề thương mại, tài chính và kinh tế⁷

Là một phần trong đánh giá phân tích, các thoả thuận và kết quả hiện tại về thương mại, tài chính và kinh tế trong lĩnh vực cần phải được hiểu và được đánh giá. Sự hiểu biết về tình hình hiện tại giúp xác định các kết quả mong muốn trong lĩnh vực và cách thức để đạt được chúng.

Đánh giá thương mại liên quan đến định hướng kinh doanh của nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, người có thể trở thành một đối tác trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Để chuẩn bị cho việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, có thể cần phải cải thiện trước hệ thống tính hoá đơn, cơ sở dữ liệu khách hàng, tình trạng các khoản phải thu và các thoả thuận cấp vốn. Những việc này là cần thiết để có thể hiểu biết một cách đầy đủ hoặc để có thể cải thiện vị thế tài chính của nhà cung cấp dịch vụ trước khi tham gia vào mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

Đánh giá tài chính liên quan đến việc xây dựng các chiến lược định giá chi tiết và có tính thực tế (bao gồm các biểu phí đối với khách hàng, các hợp đồng bao tiêu,...). Mục tiêu của đánh giá là cung cấp các dịch vụ có mức giá hợp lý, khuyến khích việc sử dụng dịch vụ đồng thời đem lại cho đối tác tư nhân doanh thu đủ để duy trì một cách kinh tế các hoạt động cung cấp dịch vụ. Đôi khi, các hỗ trợ tài chính của chính phủ thông qua các khoản góp vốn đầu tư, các hình thức hỗ trợ bù đắp khác hoặc thậm chí các khoản trợ cấp có thể giúp đem lại sự cân bằng này.

Công cụ chủ chốt hỗ trợ cho các phân tích là một mô hình tài chính. Để xây dựng một mô hình tài chính, người xây dựng phải rà soát các số liệu hiện có, đảm bảo rằng các giả định bất biến phù hợp với tất cả các số liệu đầu vào của mô hình, xác định các điểm nhạy cảm chủ yếu và thường xuyên đánh giá và cập nhật các giả định và kết quả quan trọng thông qua rà soát khi quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được tiến hành.

1. Bước đầu tiên trong việc xây dựng mô hình và phân tích tài chính là thu thập và phân tích các số liệu trong quá khứ, bao gồm cả các dữ liệu về tài chính cũng như về tổ chức (chẳng hạn như dữ liệu về người lao động), hoạt động (chẳng hạn như dữ liệu về khối lượng sản xuất và khối lượng bán), và kỹ thuật (chẳng hạn như các hình thức và năng lực sản xuất của các tài sản kinh doanh). Các dữ liệu cần thiết có thể bao gồm:

- Báo cáo tài chính được kiểm toán cũng như bất kỳ báo cáo tài chính hiện tại nào (chưa được kiểm toán), các kế hoạch/ngân sách;
- Biểu phí dịch vụ (trong quá khứ và hiện tại);
- Lao động - số lượng và phân loại (chẳng hạn như nhân viên kinh doanh, nhân viên hành chính, nhân viên thường trực, nhân viên hợp đồng);
- Cơ sở dữ liệu về khách hàng;
- Bảng kê các khoản nợ và chi phí vốn;
- Bảng kê các tài sản kinh doanh (thông tin liên quan đến năng lực sản xuất, khối lượng sản xuất trong quá khứ, chi phí hoạt động);
- Chi tiết về bất kỳ chương trình đầu tư vốn nào đang thực hiện hoặc có trong kế hoạch.

2. Bên cạnh các số liệu cụ thể theo lĩnh vực, việc thu thập các số liệu kinh tế vĩ mô và nhân khẩu học chủ chốt (như lạm phát, tổng sản phẩm quốc nội các năm trước, tỷ giá hối đoái, lãi suất, tỷ lệ tăng dân số) cũng rất quan trọng. Các số liệu kinh tế vĩ mô và nhân khẩu học này rất cần thiết nhằm dự báo các yếu tố then chốt, chẳng hạn như nhu cầu, các điều chỉnh biểu phí cần thiết, chi phí hoạt động, doanh thu, đầu tư và nghĩa vụ nợ.

3. Cấu trúc mô hình tài chính. Mô hình tài chính thường được xây dựng theo một chương trình bảng biểu tiêu chuẩn (chẳng hạn như Excel) và gồm có những bảng số liệu với các nội dung sau:

- Các dữ liệu đầu vào và các giả định như:
 - Số liệu kinh tế (lạm phát, mức thuế...);
 - Số liệu xây dựng (chi phí xây dựng và đầu tư xây dựng trong từng thời kỳ);
 - Các khoản chi về vốn đang thực hiện (kể cả để duy trì và để phát triển);
 - Mức độ và loại hình tài chính (cổ phiếu, tín dụng, trái phiếu, trợ cấp...);

- Các số liệu tài chính (chẳng hạn như các điều khoản của các công cụ tài chính);
- Các số liệu về hoạt động (chi phí hoạt động, dự báo nhu cầu, lệ phí, giá chuyển giao...).
- Các bảng báo cáo dòng tiền, bảng kê lợi nhuận và thua lỗ, và bảng cân đối của công ty.
- Các bảng báo cáo kết quả và tổng kết. Những bảng này chỉ rõ kết quả dòng tiền của dự án dựa trên các giả định khác nhau. Các kết quả này thông thường được mô tả dưới hình thức các chỉ số tài chính như:

Nội suất sinh lợi của dự án (IRR của dự án)

IRR của dự án thể hiện khả năng sinh lợi của dự án mà không tính đến cấu trúc tài chính. Nội suất sinh lợi của dự án (r) được tính theo công thức sau:

$$\sum \frac{R_i - I_i - C_i}{(1 + r)^i} = 0$$

Trong đó

- R_i là doanh thu hoạt động tại năm i .
- I_i là lượng đầu tư tại năm i .
- C_i là chi phí hoạt động tại năm i .

Một tỷ suất IRR hấp dẫn cần cao, tốt nhất là trên 7-8% theo giá trị thực, tùy thuộc vào từng nước và từng thị trường tài chính. (Cần phải đạt được một tỷ suất IRR phù hợp, theo giá trị thực - có nghĩa là có tính đến các yếu tố như quốc gia, lĩnh vực hoặc ngành cụ thể cũng như các khả năng rủi ro. Đối với nhiều nhà đầu tư tiềm năng trong một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, tỷ suất IRR trên vốn chủ sở hữu hoặc tỷ suất IRR điều chỉnh sẽ được sử dụng để đánh giá dự án đầu tư của họ).

Lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE của dự án)

ROE cho biết lợi nhuận của các cổ đông, những người nhận được cổ tức. Tỷ suất IRR (r) trên vốn chủ sở hữu được tính theo công thức sau:

$$\sum \frac{D_i - I_i}{(1 + r)^i} = 0$$

Trong đó:

- D_i là cổ tức tại năm i
- I_i là lượng đầu tư của cổ đông tại năm i

Dự án sẽ mang lại lợi nhuận cho các cổ đông khi r cao.

Tỷ suất nợ khả chi hàng năm (ADSCR)

ADSCR, trong bất kỳ năm hoạt động nào, cho thấy khả năng công ty thực hiện dự án có khả năng chi trả nợ. Tỷ suất này được tính như sau:

$$ADSCR_i = \frac{CBDS_i}{DS_i}$$

Trong đó:

- CBDS_i là dòng tiền trước khi trả nợ tại năm *i* (số tiền còn lại của công ty thực hiện dự án sau khi trừ chi phí hoạt động và thuế).
- DS_i là nợ còn lại tại năm *i* (tiền vốn vay ban đầu và lãi suất)

Dự án có thể được coi là còn có thể duy trì được đối với những người cho vay khi ADSCR lớn hơn 1 với mỗi năm của kỳ dự án. Điều này có nghĩa là nếu doanh thu của dự án thấp hơn dự kiến trong mô hình tài chính tại năm *i*, công ty thực hiện dự án vẫn có thể trả nợ. Nói chung, ADSCR tối thiểu cần phải lớn hơn 1,1 hoặc 1,2.

Tỷ suất nợ khả chi trong khoảng thời gian vay nợ (LLCR)

Tỷ suất này cho thấy, trong bất kỳ năm hoạt động nào, khả năng của công ty thực hiện dự án khắc phục được tình trạng thiếu tiền mặt tạm thời mà tình trạng đó có thể dẫn tới khả năng không trả được nợ trong những năm cuối của dự án. Tỷ suất này được tính như sau:

$$LLCR_i = \frac{NPV(CBDS_i \rightarrow end)}{DS_i \rightarrow end}$$

Trong đó

- NPV(CBDS_i-end) là giá trị hiện tại thuần của dòng tiền trước khi trả nợ từ năm *i* tới cuối thời hạn trả nợ.
- DS_i-end là tổng nghĩa vụ nợ còn lại tại năm *i* (tiền vốn vay ban đầu và lãi suất).

Dự án được xem là còn có thể duy trì đối với những người cho vay khi tỷ suất LLCR có giá trị cao tính theo từng năm của kỳ dự án. Điều này có nghĩa là công ty thực hiện dự án có khả năng chi trả nợ kể cả khi có thời điểm thiếu tiền.

Giá trị hiện tại thuần (NPV) của các khoản trợ cấp

Nếu một dự án được trợ cấp nhiều năm, giá trị hiện tại thuần của những khoản trợ cấp là lượng trợ cấp thực tế nếu như toàn bộ các khoản trợ cấp này được cấp một lần vào năm tính toán, không kể tác động của lạm phát. Việc tính NPV cần có một tham số gọi là “tỷ lệ hiện thực hóa” hay tỷ lệ khấu trừ, tham số này có tác động đáng kể tới kết quả. Tỷ lệ hiện thực hóa phải được lựa chọn một cách thận trọng.

4. Sử dụng mô hình tài chính: mô hình tài chính mô phỏng các kết quả tài chính của dự án bằng cách mô tả dòng tiền dự kiến trong những tình huống khác nhau. Mô hình phản ánh những giả định về rủi ro (và kèm theo đó là chi phí của đồng vốn) và phân bổ rủi ro. Mô hình tài chính cho phép người ra quyết định có thông tin để chọn lựa cơ cấu dự án và môi trường hoạt động, bao gồm thông tin về tác động của các biểu phí dịch vụ (mức giá) khác nhau, mức trợ cấp khác nhau và các mục tiêu khác nhau. Thông tin có được từ một mô hình tài chính giúp người ra quyết định hiểu được người cho vay, các đối tác và người tiêu dùng suy nghĩ thế nào về dự án.

Mô hình tài chính có thể mô phỏng các khoản bội chi trong chi phí xây dựng, những thay đổi trong chi phí hoạt động, những thay đổi trong nhu cầu hoặc những thay đổi về lạm phát và lãi suất. Mô hình tài chính được sử dụng trong suốt quá trình thiết lập một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (xem biểu đồ về các giai đoạn của một dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân) để liên tục đánh giá về tác động của các tình huống định giá, tài chính và dịch vụ khác nhau, và để cập nhật hoặc phê chuẩn các quyết định về cơ cấu của dự án.

Mô hình tài chính cũng thường xuyên được sử dụng để đánh giá các đề xuất của các đối tác tư nhân có khả năng và có thể được sử dụng để theo dõi kết quả hoạt động một khi dự án đang được tiến hành.

Mô hình tài chính cần được đi kèm với một hướng dẫn cho biết cấu trúc của mô hình, cách sử dụng mô hình và danh sách các giả định được sử dụng trong mô hình.

Đánh giá kinh tế liên quan đến việc phân tích chi phí/lợi ích chung của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được đề xuất và những tác động dự kiến của nó đối với lĩnh vực. Việc phân tích bắt đầu từ giai đoạn chuẩn bị ban đầu và tiếp diễn trong suốt quá trình thiết lập một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân như là một phân tích được lặp đi lặp lại về cơ cấu của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân khi mối quan hệ này phát triển.

Cần phải phân tích về các dòng tài chính trong lĩnh vực, các trường hợp thiếu hụt vốn và các kết quả thương mại. Khi lĩnh vực không đạt được những kỳ vọng của chính phủ và người tiêu dùng, một thỏa thuận cần phải được hình thành để xây dựng những kỳ vọng tài chính thực tế cho những bên liên quan.

Những câu hỏi liên quan trong quá trình phân tích các vấn đề và chiến lược đối với lĩnh vực bao gồm:

- Để cải thiện tình hình tài chính của lĩnh vực, ưu tiên hàng đầu là nâng cao hiệu quả hoạt động hay thu hút nguồn tài chính?

- Chính phủ có cam kết bù đắp các chi phí trong lĩnh vực hay không? Chính phủ có sẵn sàng cho phép tăng biểu phí dịch vụ để bù đắp chi phí, hay chi phí được bù đắp thông qua trợ cấp?
- Bù đắp chi phí được xác định như thế nào và trong khoảng thời gian bao lâu thì hoàn thành bù đắp chi phí?
- Lĩnh vực có sẵn sàng và có khả năng cung cấp trợ cấp cho người tiêu dùng hoặc nhà điều hành trong một khoảng thời gian xác định hay không?
- Có chắc chắn rằng người tiêu dùng sẵn sàng và/hoặc có khả năng trả mức phí dịch vụ cao hơn hay không?
- Có thiếu sót cơ bản nào trong cấu trúc và mức phí dịch vụ cần phải được giải quyết hay không?
- Các mức phí dịch vụ có được điều chỉnh trước khi thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hay không?
- Các quy trình thương mại trong lĩnh vực có được thực hiện đầy đủ và cẩn trọng hay không (nghĩa là có hay không cơ sở dữ liệu chính xác về khách hàng? Các hoá đơn có chính xác và đúng hạn hay không? Các hoá đơn có dễ hiểu và có được thanh toán ngay hay không? Có vấn đề về tiếp cận dịch vụ bất hợp pháp/ăn trộm dịch vụ hay không?)

Phân tích này chỉ ra những hạn chế cơ bản đối với việc xây dựng một lĩnh vực có sự bền vững về tài chính và giúp xác định những hành động hoặc những biện pháp can thiệp cần thiết để có thể loại bỏ những hạn chế đó.

3.6 Tham vấn các bên liên quan

Mặc dù có nhiều kinh nghiệm với các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, vẫn còn nhiều vấn đề tranh cãi tồn tại giữa các bên liên quan. Điều này một phần bởi sự đa dạng của các bên liên quan đến quá trình này và khó khăn trong việc điều hoà các lợi ích và mối quan tâm của họ. Bên cạnh đó, nhiều khi các bên liên quan không được tham vấn hoặc tham gia vào quá trình một cách phù hợp. Tham vấn ngày càng được xem là quan trọng bởi một số nguyên nhân sau:

- Tham vấn và trao đổi không đầy đủ với các bên liên quan làm tăng khả năng bị chống đối, đặc biệt vào giai đoạn cuối của quá trình, dẫn đến việc chậm chễ, thậm chí là phải huỷ bỏ dự án.
- Hơn nữa, các bên liên quan rất quan trọng đối với sự bền vững của một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Thậm chí kể cả khi hợp đồng được trao bất chấp sự phản đối, khó khăn và rủi ro đối với dự án sẽ tăng lên nhanh chóng nếu như không có sự ủng hộ của công chúng.

- Các bên liên quan cung cấp đầu vào có giá trị cho việc thiết lập và hiện thực hóa cách tiếp cận. Cho phép các bên có liên quan đưa ra nhận xét về các chiến lược quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân giúp mang lại ý thức tham gia và có thể dẫn đến những cách tiếp cận sáng tạo.
- Sự ủng hộ và hiểu biết rộng rãi của công chúng đối với chương trình cải cách sẽ khuyến khích các chính trị gia giữ vững cam kết của mình.
- Phổ biến thông tin có thể dẫn đến tăng thêm mức độ tin cậy của các đối tác tham gia dự án.

Mặc dù có những nguyên nhân thuyết phục như vậy, một số chính phủ vẫn thấy những rủi ro trong việc tham vấn công chúng vì những kỳ vọng quá cao có thể không đạt được, vì mất kiểm soát dòng thông tin, vì không thể điều hoà những khác biệt, hoặc vì thông tin có thể gây ra sự chống đối. Những rủi ro này dễ dàng vượt quá những lợi ích của việc trao đổi thông tin và tầm quan trọng của việc xây dựng sự ủng hộ và hiểu biết về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân mà hoạt động trao đổi thông tin đem lại.

Mỗi vai trò đều quan trọng, nhưng những bên liên quan sẽ có những lợi ích khác nhau, những lợi ích này sẽ ảnh hưởng đến việc họ tiếp cận vai trò của mình như thế nào. Cần phải có một quá trình tham vấn để điều hoà và xác định những vấn đề ưu tiên, đem lại sự nhất trí rộng rãi đối với các mục tiêu của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Bảng 2 liệt kê những vai trò của các bên liên quan trong quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và Hình 3 minh họa những lợi ích của họ.

Để các bên liên quan đóng một vai trò tích cực trong quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, họ không chỉ cần có một diễn đàn để tham gia mà còn cần có những thông tin cần thiết để tham gia một cách hiệu quả.

Diễn đàn phù hợp để trao đổi và xây dựng sự ủng hộ cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là thông qua kênh đối thoại liên tục giữa các bên liên quan. Mỗi chương trình trao đổi đối thoại cần được thiết kế dựa trên bối cảnh của địa phương và mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, nhưng sẽ bao gồm một hoặc tất cả những vấn đề sau:

- **Nghiên cứu ý kiến:** thu thập dữ liệu về các bên liên quan, nhận thức của họ và hành vi của họ về các vấn đề liên quan đến một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cụ thể. Nghiên cứu sẽ tác động đến nội dung và trọng tâm của chương trình trao đổi đối thoại cũng như chính các cải cách. Nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở các hình thức tương đối chính tắc như thông qua bảng câu hỏi, bỏ phiếu thăm dò,...
- **Tham vấn các bên liên quan:** Tham vấn là một quy trình ít chính tắc hơn, thông qua đó các chủ đề và chính sách về lợi ích được thảo luận trong một nhóm hoặc giữa các nhóm các bên liên quan với nhau. Tham vấn có mục đích thu thập thông

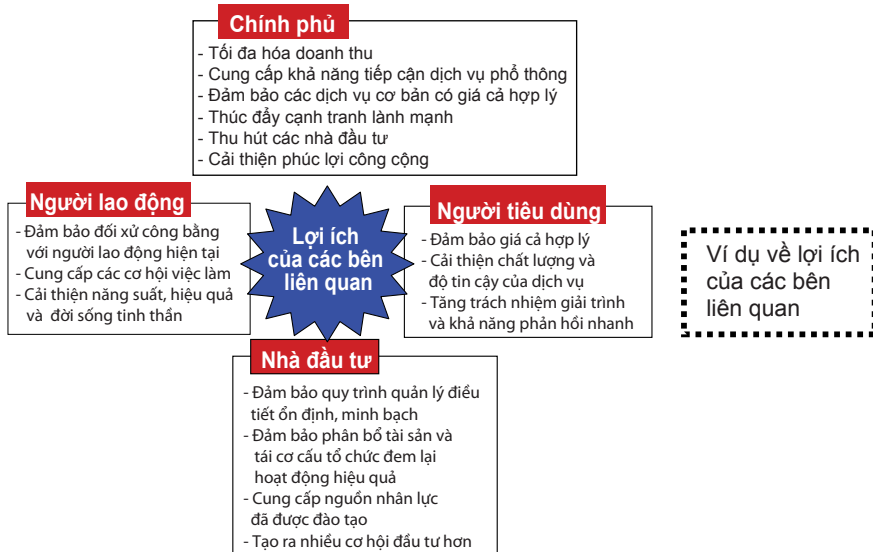
Bảng 2: Vai trò của các bên liên quan khác nhau trong quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Bên liên quan	Vai trò
Người ra quyết định chính trị	Xây dựng và đưa ra những ưu tiên về mục đích và mục tiêu của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, trao đổi những mục đích và mục tiêu đó với công chúng Phê chuẩn những tiêu chí để đưa ra quyết định chọn lựa phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Phê chuẩn phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được kiến nghị Phê chuẩn các khuôn khổ luật pháp và quy định
Lãnh đạo và nhân viên công ty	Xác định những mục đích và nhu cầu cụ thể của công ty trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân Cung cấp những dữ liệu cụ thể của công ty Hỗ trợ trong quá trình marketing và quá trình chuẩn bị Thực thi những thay đổi
Người tiêu dùng	Trao đổi về khả năng và sự sẵn sàng thanh toán dịch vụ của mình Nêu ra những ưu tiên về chất lượng và mức độ của dịch vụ Xác định những điểm mạnh và điểm yếu hiện tại của dịch vụ
Nhà đầu tư	Phản hồi về tính hấp dẫn của những phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân khác nhau Tuân thủ quy trình và thủ tục đấu thầu cạnh tranh Thực hiện một cách có trách nhiệm để có được kết quả đấu thầu có tính cạnh tranh và có tính hiện thực
Nhà tư vấn chiến lược	Đưa ra những đánh giá khách quan về các phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân Rà soát các khuôn khổ hiện tại và đề xuất những cải cách Hoạt động như người điều phối tạo điều kiện thuận lợi cho việc hợp tác giữa các bên liên quan

Nguồn: Heather Skilling và Kathleen Booth, 2007.

tin và xây dựng sự hiểu biết giữa các nhà cải cách về các nhận thức và hiểu biết hiện tại và về cơ sở của những ý kiến đó. Một phần quan trọng của tham vấn các bên liên quan là điều khiển được các kỳ vọng liên quan đến việc các phản hồi sẽ được đưa vào trong quá trình cải cách như thế nào. Điều đó có nghĩa là các phản hồi có thể không dẫn đến sự thay đổi trực tiếp trong quá trình xây dựng và thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân nhưng sẽ là một nhân tố gây ảnh hưởng. Tham vấn có thể được thực hiện thông qua các nhóm đại biểu hoặc các nhóm thảo luận của các bên liên quan.

- **Nhận thức của công chúng:** Các nỗ lực nâng cao nhận thức của công chúng nhắm tới nhiều bên liên quan khác nhau và được thiết kế để nâng cao nhận thức chung về một vấn đề. Đó là một quá trình phân phối thông tin một cách chủ động,

Hình 3: Lợi ích của các bên liên quan trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Nguồn: Heather Skilling và Kathleen Booth.2007.

sẽ giúp thông báo phản ứng của công chúng với mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Nâng cao nhận thức của công chúng có thể thực hiện thông qua các chương trình truyền hình, truyền thanh, các cuộc họp ở địa phương và báo chí. Xem ví dụ ở Hộp 2.

- **Giáo dục công chúng:** Giáo dục công chúng là quá trình cung cấp cho các bên liên quan những công cụ và thông tin cần thiết để nâng cao sự hiểu biết về một vấn đề hoặc để đảm nhận một vai trò mới. Giáo dục công chúng là một chương trình cụ thể và chi tiết hơn so với nâng cao nhận thức của công chúng.

Các hoạt động thông tin phải được bắt đầu từ đầu quá trình cho đến khi kết thúc quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và thậm chí cả khi quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đang được thực hiện. Cơ cấu dự án cần phải bao gồm các cơ chế đảm bảo thông tin liên tục với công chúng và khách hàng.

Chương trình thông tin đi cùng với mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân không chỉ được thực hiện ở tất cả các giai đoạn của việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước tư nhân mà còn phải được thực hiện ở các mức độ khác nhau: mức độ chính sách hoặc mức độ người ra quyết định chính yếu, mức độ doanh nghiệp, giữa các bên liên quan chịu tác động cụ thể của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và với công chúng nói chung nếu cần thiết.

Hộp 2: Tăng cường tính minh bạch: Trường hợp của Công ty nước Ma-ni-la (Phi-líp-pin)

Để xây dựng sự ủng hộ cho việc đưa ra chương trình Cơ sở Hạ tầng có sự Tham gia của Tư nhân (PPI) trong lĩnh vực cung cấp nước và xử lý nước thải tại khu vực đô thị Ma-ni-la, Chính phủ Phi-líp-pin đã bắt tay xây dựng một chương trình thông tin mang tính chiến lược, toàn diện mà một trong những mục tiêu của chương trình đó là nâng cao tính minh bạch của giao dịch PPI. Nhằm giáo dục công chúng về các biện pháp sẽ được sử dụng để đảm bảo mua sắm minh bạch, Chính phủ đã thực hiện một chiến dịch truyền thông từ vài tháng trước khi quá trình đấu thầu được tiến hành để giải thích về quá trình đấu thầu cũng như những vấn đề cần đề phòng. Do tại Phi-líp-pin các hoạt động mua sắm nhà nước thường là đối tượng của biểu tình phản đối, của việc điều trần trước quốc hội, và của những cuộc điều tra hối lộ, chiến dịch truyền thông tập trung mạnh vào việc giải thích những biện pháp đảm bảo được sử dụng để bảo vệ sự trong sạch của hoạt động đấu thầu. Thêm vào đó, chiến dịch nhấn mạnh bản chất khách quan của quá trình đánh giá. Để đảm bảo các phương tiện truyền thông có thông tin về quá trình đấu thầu, Chính phủ cũng chuẩn bị cả băng video giới thiệu về các quy tắc đấu thầu, thủ tục mở thầu để công chúng có thể tham khảo.

Các nỗ lực thông tin và quan hệ công chúng có chất lượng cao của Chính phủ đem lại kết quả là giới truyền thông đã đề cập nhiều đến quá trình đấu thầu. Điều này không dẫn đến sự tranh cãi hay chống đối nào diễn ra trước khi hoạt động đấu thầu được tiến hành. Chính phủ Phi-líp-pin đã đánh giá thành công của dự án chủ yếu là ở việc xây dựng một qui trình đấu thầu minh bạch và ở sự nhận thức của các bên liên quan rằng qui trình đấu thầu đó là minh bạch (nhận thức này được xây dựng thông qua chiến dịch truyền thông).

Nguồn: Dumol, Mark. 2000. *The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*. Washington, DC: World Bank.

3.7 Chiến lược và lộ trình rõ ràng đối với lĩnh vực

Đánh giá phân tích về lĩnh vực đem lại thông tin để xây dựng và đưa ra một chiến lược và lộ trình hiện thực, cụ thể, có trọng tâm đối với lĩnh vực nhằm đạt được những tiến bộ thông qua mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và các biện pháp can thiệp khác. Chiến lược và lộ trình đem lại sự rõ ràng và độ chắc chắn của môi trường hoạt động cho các nhà điều hành tư nhân trong lĩnh vực - một điều kiện tiên quyết cho các khoản đầu tư lớn, có thời gian thu hồi vốn kéo dài, là đặc trưng của các dự án cơ sở hạ tầng. Các chiến lược đối với lĩnh vực có thể dựa vào việc phân chia các chức năng dịch vụ, chẳng hạn như giữa sản xuất điện và phân phối điện. Việc phân chia các chức năng dịch vụ tạo ra những mối quan hệ phức tạp cần được xác định trước khi một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể được thực hiện một cách thực tế.

Chiến lược và lộ trình toàn diện đối với lĩnh vực sẽ lập ra được một thời gian biểu ban đầu và kế hoạch hành động cho các hoạt động sau:

- lập kế hoạch chiến lược,
- tổ chức và quản lý quá trình,
- thu thập các thông tin bổ sung,
- xác định các mục tiêu,
- giải quyết các trở ngại,
- xác định phạm vi,
- chọn lựa các phương án,
- xác định các đối tác,
- nguồn vốn cho khoản đầu tư,
- chiến lược thu hồi chi phí,
- chiến lược quản lý nhà nước,
- hoàn tất các điều khoản về mối quan hệ đối tác,
- đấu thầu và mua sắm,
- đàm phán và ký hợp đồng,
- quản lý hợp đồng,
- theo dõi và đánh giá,
- giải quyết tranh chấp,
- quản lý quá trình quá độ.

Sử dụng các kết quả phân tích được trình bày tại các mục từ 3.1 đến 3.5, lộ trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ mô tả cụ thể hơn kế hoạch hành động đối với các hoạt động:

- Kỹ thuật
 - Xác định và lập hồ sơ các kết quả kỹ thuật kỳ vọng của các mối quan hệ đối tác,
 - Xác định các thước đo chính xác để đo lường sự tiến bộ,
 - Xác định các khoản đầu tư cần thiết để đạt được các tiến bộ,
 - Xây dựng kế hoạch và quy trình đấu thầu để đạt được các khoản đầu tư,
 - Xác định và lập hồ sơ các tiến bộ kỳ vọng mà không cần phải có đầu tư lớn.
- Khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách
 - Xây dựng một khuôn khổ chính sách cho hoạt động và điều tiết mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân;
 - Thiết lập một quy trình đem lại những cải cách pháp lý cần thiết để giảm những rào cản đối với việc cải thiện/mở rộng dịch vụ, chẳng hạn như giao nhiệm vụ phát triển, kiểm soát, cấp vốn, điều tiết và quản lý các tài sản cơ sở hạ tầng;
 - Thiết lập một qui trình đem lại bất kỳ cải cách pháp lý có tính thực tế cần thiết nào để vượt qua những hạn chế có thể xảy ra đối với mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân bao gồm hạn chế về sở hữu hoặc quản lý tài sản, thu hồi các nguồn lực, và các rào cản đối với thu hồi chi phí;

- Thiết lập một quy trình đưa ra những yêu cầu quản lý nhà nước cần thiết của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân bao gồm theo dõi các nghĩa vụ dịch vụ, sự tuân thủ các điều kiện dịch vụ, bảo vệ người tiêu dùng, quy định về biểu phí và quản lý tài sản;
 - Xây dựng một quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân nhất quán với thể chế luật pháp và quy định;
 - Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hướng đến việc giải quyết những thiếu sót được tìm thấy trong khuôn khổ pháp luật và quy định.
- Hiện trạng thể chế và năng lực
 - Trao thẩm quyền hợp lý cho mỗi tổ chức trong lĩnh vực,
 - Thành lập các tổ chức mới như cơ quan quản lý nhà nước, nếu thấy cần thiết,
 - Hướng dẫn mỗi tổ chức về vai trò mới của mình và đào tạo các nhân viên trong tổ chức để thực hiện những chức năng nhiệm vụ mới,
 - Xây dựng sổ tay hướng dẫn, các thủ tục, tiêu chuẩn và những công cụ khác cần thiết để thực hiện những chức năng nhiệm vụ mới,
 - Cung cấp trợ giúp kỹ thuật trong giai đoạn chuyển đổi.
 - Các vấn đề về thương mại, tài chính và kinh tế
 - Thỏa thuận với các bên liên quan về cân bằng kinh tế giữa lợi nhuận và chi phí cần đạt được trong quá trình cải cách lĩnh vực;
 - Xây dựng một kế hoạch thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân để đạt được những kết quả đó;
 - Xây dựng một kế hoạch huy động vốn cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có tính hiện thực đối với thị trường, có sự bền vững và có khả năng duy trì thương mại.

Lộ trình cung cấp bối cảnh, đề ra cách thức một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cần làm để đạt được những mục đích của lĩnh vực, và mô tả những bước cần tiến hành để chuẩn bị và thực hiện một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Một lộ trình được xác định rõ ràng và một quá trình được quản lý tốt đem lại sự chắc chắn nhất định và sự đảm bảo cho tất cả những bên tham gia. Lộ trình và quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ đi cùng với một thời gian biểu cần phải được tuân thủ càng sát càng tốt. Người ra quyết định và các bên tham gia cần phải nắm rõ những cột mốc và những thời hạn quan trọng. Quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được thực hiện theo lộ trình sẽ được mô tả trong các chương sau.

Lộ trình và các hoạt động mà nó đề cập đến cần phải được cập nhật thường xuyên. Khi giao dịch tiến triển và được xác định rõ ràng hơn, các yêu cầu thực hiện cụ thể

cũng càng trở nên rõ ràng hơn và các hoạt động cần thiết có thể được đưa ra một cách chi tiết hơn.

3.8 Cam kết rõ ràng của chính phủ và việc chỉ định một đầu tàu thúc đẩy

Khu vực tư nhân sẽ mong đợi chính phủ là một đối tác có năng lực trong việc thực thi các nghĩa vụ của mình về chính sách và kế hoạch cải cách, phát triển dự án, giám sát hợp đồng. Khu vực tư nhân cũng sẽ mong đợi rằng chính phủ đã thiết lập được khuôn khổ luật pháp và các khuôn khổ khác phù hợp để đặt ra mục tiêu, theo dõi các tiến bộ, đánh giá các tiến bộ, báo cáo các tiến bộ, thực thi các điều khoản hợp đồng và giải quyết tranh chấp. Một lộ trình chi tiết có thể giúp giải quyết những kỳ vọng đó, và cho phép các hoạt động thực sự của chính phủ được theo dõi và đánh giá.

Cam kết của chính phủ đối với chiến lược được thể hiện theo nhiều cách khác nhau: thông qua một tuyên bố về chiến lược cải cách và những kỳ vọng đối với mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, thông qua tham vấn các bên liên quan và sự minh bạch của quá trình, thông qua việc cung cấp vốn và các hỗ trợ khác một cách đầy đủ cho quá trình, thông qua việc chỉ định một đầu tàu thúc đẩy cải cách có thẩm quyền. Đầu tàu này có thể là một cá nhân hoặc một cơ quan chịu trách nhiệm đối với quá trình, là đầu mối cho công tác trao đổi và thông tin với công chúng, đảm bảo rằng có sự quan tâm thích đáng đến các vấn đề chủ chốt, làm việc với các bên khác nhau để đạt được sự hợp tác/thống nhất, và giúp chính phủ đi tới quyết định. Vị trí, độ tin cậy và sức mạnh của nhiệm vụ được giao cho đầu tàu thúc đẩy mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là những bằng chứng mạnh mẽ chứng tỏ cam kết thực sự của chính phủ đối với dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

Các thay đổi chính trị và các quyền lợi được đảm bảo bất di bất dịch có thể gây ra trở ngại cho quá trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Chính phủ phải trình bày quá trình này một cách thuyết phục và minh bạch, dự kiến trước những mối quan ngại và các câu hỏi. Theo cách đó sẽ có sự ủng hộ rộng rãi hơn đối với mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, đủ để vượt qua những áp lực chính trị ngắn hạn.

Tất nhiên, sự ủng hộ rộng rãi đối với các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cuối cùng chỉ có được thông qua kết quả - đó là sự cải thiện dịch vụ và chi phí hợp lý. Chính phủ phải được nhìn nhận như là người ủng hộ một quá trình đem lại lợi ích cho người dân và có trách nhiệm đối với người dân.

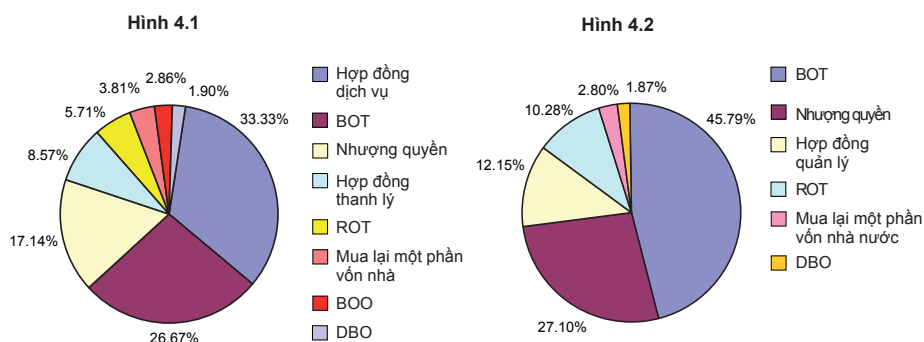
4 Cơ cấu một Môi Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân: các phương án lựa chọn

Chương này thảo luận các phương án chủ yếu thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể cân nhắc. Mỗi phương án có những đặc điểm khác nhau cần phải được đánh giá dựa trên các mục tiêu cải cách của lĩnh vực. Các dạng hợp đồng mang tính chất mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân bao gồm:

- các hợp đồng dịch vụ;
- các hợp đồng quản lý;
- các hợp đồng cho thuê hoặc hợp đồng giao thầu;
- các thoả thuận xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) hoặc các thoả thuận tương tự;
- nhượng quyền;
- liên doanh.

Như Hình 4 cho thấy, tất cả các hình thức này đều đang có tại khu vực châu Á.

Hình 4: Các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đang hoạt động được thông báo tại châu Á phân loại theo hình thức hợp đồng, có bao gồm (Hình 4.1) và không bao gồm (Hình 4.2) hình thức hợp đồng dịch vụ



BOO = xây dựng - kinh doanh - sở hữu, BOT = xây dựng - kinh doanh - chuyển giao, DBO = thiết kế - xây dựng - kinh doanh, ROT = cải tạo - kinh doanh - chuyển giao.

Nguồn: Weitz, Almud, và Richard Franceys biên soạn. 2002. *Beyond Boundaries, Extending Services to the Urban Poor*. Manila: ADB.

Mỗi phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có những mức độ nghĩa vụ và rủi ro khác nhau đối với nhà điều hành tư nhân, đi kèm với những cơ cấu và hình thức hợp đồng khác nhau. Điều này sẽ được thảo luận tại các phần tiếp

Bảng 3: Tóm tắt các đặc điểm chính về các hình thức cơ bản của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (PPP)

Phạm vi	CÁC HỢP ĐỒNG CHO THUẾ				BOT
	CÁC HỢP ĐỒNG DỊCH VỤ	CÁC HỢP ĐỒNG QUẢN LÝ	CÁC HỢP ĐỒNG QUẢN LÝ	CÁC HỢP ĐỒNG QUẢN LÝ	
	Nhiều hợp đồng cho các dịch vụ hỗ trợ khác nhau chẳng hạn như dịch vụ dọn công tơ, tính phí....	Quản lý toàn bộ hoạt động hoặc một hợp phần chính	Có trách nhiệm quản lý, điều hành và một số hoạt động duy tu	Có trách nhiệm với tất cả các hoạt động, và với việc cấp vốn và thực hiện một số khoản đầu tư cụ thể	Đầu tư và vận hành một hợp phần chính cụ thể chẳng hạn như một nhà máy xử lý.
Sở hữu tài sản	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước/Tư nhân	Nhà nước/Tư nhân
Thời gian	1-3 năm	2-5 năm	10-15 năm	25-30 năm	Thay đổi
Trách nhiệm O&M	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Đầu tư vốn	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân
Rủi ro Thương mại	Nhà nước	Nhà nước	Chia sẻ	Tư nhân	Tư nhân
Tổng mức độ rủi ro mà khu vực tư nhân gánh chịu	Tối thiểu	Tối thiểu/Trung bình	Trung bình	Cao	Cao
Các điều khoản bù đắp	Giá đơn vị	Phí cố định, tốt nhất là cùng với các khuyến khích thực hiện	Một phần doanh thu từ phí dịch vụ	Tất cả hoặc một phần doanh thu từ phí dịch vụ	Phần lớn cố định, phần biến đổi liên quan tới thông số sản xuất
Cạnh tranh	Cạnh tranh mạnh và thường xuyên	Chỉ một lần, các hợp đồng thường không được gia hạn	Chỉ hợp đồng đầu tiên, các hợp đồng sau đó thường được đàm phán	Chỉ hợp đồng đầu tiên, các hợp đồng sau đó thường được đàm phán	Chỉ một lần, thường được đàm phán mà không có cạnh tranh trực tiếp
Các đặc điểm đặc biệt	Có ích như một phần của chiến lược cải thiện hiệu quả của các công ty nhà nước; Thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân của địa phương	Giải pháp tạm thời trong quá trình chuẩn bị cho sự tham gia mạnh mẽ hơn của khu vực tư nhân	Cải thiện hiệu quả hoạt động và thương mại; Phát triển nhân viên địa phương	Cải thiện hiệu quả hoạt động và thương mại; Huy động vốn đầu tư; Phát triển nhân viên địa phương	Huy động vốn đầu tư; Phát triển nhân viên địa phương
Các vấn đề và thách thức	Yêu cầu khả năng quản lý nhiều hợp đồng và việc thực thi nghiêm túc các luật về hợp đồng	Việc quản lý có thể không kiểm soát thỏa đáng đối với các yếu tố chủ chốt, chẳng hạn như nguồn ngân sách, chính sách nhân viên...	Các xung đột tiềm tàng giữa cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm đầu tư và nhà điều hành tư nhân	Cách thức đền bù các khoản đầu tư và đảm bảo duy trì bảo dưỡng tốt trong 5-10 năm cuối của hợp đồng	Không nhất thiết cải thiện hiệu quả của các hoạt động đang diễn ra; Có thể cần bảo lãnh

BOT = xây dựng - Kinh doanh – chuyển giao. O&M = điều hành và bảo dưỡng
Nguồn: Heather Skilling và Kathleen Booth. 2007.

theo và được tóm tắt lại trong Bảng 3. Các hợp đồng ngày càng mang tính chất phức hợp, kết hợp đặc điểm của nhiều hình thức hợp đồng khác nhau để phản ánh được tốt nhất yêu cầu của địa bàn dự án.

Chương này cung cấp cái nhìn tổng quan về các đặc điểm chính của mỗi phương án cũng như một số ưu điểm và nhược điểm kèm theo chúng. Bên cạnh đó, người ra quyết định cần cân nhắc cẩn trọng về nội lực sẵn có để có thể thực hiện được những phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phức tạp. Các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có cơ cấu tài chính phức tạp và/hoặc các yêu cầu giám sát và cam kết hợp đồng có phạm vi rộng sẽ cần phải thuê và/hoặc đào tạo cán bộ, một quá trình cần phải được hoàn thành từ trước.

Cuối cùng, cần lưu ý rằng các hình thức quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân khác nhau thường tương thích với những hình thức dự án và lĩnh vực cụ thể, và đã được sử dụng rất rộng rãi trong những hình thức dự án và lĩnh vực cụ thể đó. Là một phần trong quá trình chọn lựa được trình bày ở Chương 5, người ra quyết định cần lưu ý đến những kinh nghiệm trước đó khi sử dụng một hình thức quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cụ thể trong một lĩnh vực cụ thể.

4.1 Hợp đồng dịch vụ

Trong một hợp đồng dịch vụ, chính phủ (cơ quan nhà nước có thẩm quyền) thuê một công ty tư nhân hoặc một thực thể tư nhân tiến hành một hoặc nhiều công việc hoặc dịch vụ cụ thể trong một khoảng thời gian, thường là từ 1 đến 3 năm. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền vẫn là người cung cấp chính dịch vụ cơ sở hạ tầng và chỉ thuê đối tác tư nhân điều hành một phần hoạt động. Đối tác tư nhân phải thực hiện dịch vụ với một mức chi phí được thỏa thuận và thường phải đáp ứng những tiêu chuẩn hoạt động do cơ quan nhà nước đặt ra. Các chính phủ thường sử dụng các thủ tục đấu thầu cạnh tranh để quyết định việc trao hợp đồng dịch vụ. Hợp đồng dịch vụ thường có xu hướng hoạt động tốt với điều kiện khống chế về khoảng thời gian và tính chất của các hợp đồng được xác định ở phạm vi hẹp.

Trong một hợp đồng dịch vụ, chính phủ trả đối tác tư nhân một khoản phí định trước cho dịch vụ, có thể dựa trên cơ sở phí một lần, trên cơ sở chi phí đơn vị dịch vụ hoặc dựa trên các cơ sở khác. Vì thế, lợi nhuận của nhà thầu sẽ tăng lên nếu nhà thầu có thể giảm được chi phí điều hành mà vẫn đáp ứng được các yêu cầu về tiêu chuẩn dịch vụ. Một lựa chọn tài chính trong hình thức này là công thức chi phí cộng phí, trong đó các chi phí như lao động được tính cố định và đối tác tư nhân tham gia hệ thống chia sẻ lợi nhuận. Đối tác tư nhân thường không có tương tác với khách hàng. Chính phủ chịu trách nhiệm tài trợ bất kỳ khoản đầu tư vốn cần thiết nào để mở rộng hay cải thiện hệ thống. Hộp 3 trình bày kinh nghiệm của Malaysia trong hợp đồng dịch vụ đối với việc giảm thất thoát nước.

Hộp 3: Hợp đồng dịch vụ đối với việc giảm thất thoát nước ở Malaysia

Sandakan là một thành phố có khoảng 450.000 dân ở bang Sabah của Malaysia. Bang Sabah đã từng là một trong những bang có tỷ lệ nước sạch không đem lại doanh thu (NRW) cao nhất ở Malaysia. Trong những năm 1990, người ta ước tính tỷ lệ này ở mức gần 60% khối lượng nước sạch cung cấp.

Vào mùa xuân năm 2003, Jabatan Air Sabah (Cơ quan quản lý nước sạch bang Sabah) xây dựng một hợp đồng giảm tỷ lệ nước sạch không đem lại doanh thu nhằm giảm thất thoát tự nhiên hoặc thất thoát thực tế từ cả hai phía, cải thiện và mở rộng các hoạt động kiểm soát thất thoát một cách tích cực, thay thế những đường ống chính hay xảy ra sự cố. Hợp đồng có thời hạn 30 tháng và được thực hiện bởi công ty Halcrow Water Services liên kết với một công ty Malaysia có tên Salcon Engineering. Tháng 7 năm 2005, dự án đã kết thúc một cách thành công.

Trong quá trình thực hiện dự án, khoảng 2.100 điểm rò rỉ đã được xác định và sửa chữa. Vào cuối tháng 6 năm 2005, tỷ lệ thất thoát tự nhiên đã giảm bớt 17,5 triệu lít/ngày so với mục tiêu 15 triệu lít/ngày. Khoảng 11 triệu lít/ngày được tiết kiệm thông qua việc kiểm soát các điểm rò rỉ một cách tích cực và 6,5 triệu lít/ngày được tiết kiệm thông qua việc thay thế các đường ống chính. Tỷ lệ này tương đương với việc giúp tiết kiệm được 20% tổng lượng nước sạch được sản xuất.

Các hoạt động sửa chữa thay thế được thực hiện cùng với một chương trình đào tạo để đảm bảo sự bền vững của các nỗ lực. Năm 2006, Salcon ký hợp đồng thực hiện giai đoạn 2 của dự án. Phạm vi của công việc bao gồm việc xây dựng một nhóm công tác chủ chốt và các nhân viên kỹ thuật để thực hiện các công việc giảm tỷ lệ thất thoát nước sạch như thay thế đường ống, thiết lập các khu vực có đồng hồ đo lượng nước, tích cực phát hiện các điểm rò rỉ, sửa chữa các điểm rò rỉ, thay thế đồng hồ đo nước của người tiêu dùng, quản lý áp lực nước và xây dựng mô hình hệ thống.

Nguồn: Pilcher, Richard. 2005. *A Practical Approach to Developing a Sustainable Water Loss Reduction Strategy in Sandakan, Sabah, Malaysia*. Halcrow Water Services, Rocfort Road, Snodland, Kent ME6 5AH, United Kingdom.

Những thế mạnh tiềm tàng

Hợp đồng dịch vụ thông thường thích hợp nhất khi dịch vụ có thể được xác định rõ ràng trong hợp đồng, mức độ nhu cầu tương đối chắc chắn và việc thực hiện có thể theo dõi một cách dễ dàng. Các hợp đồng dịch vụ là một lựa chọn có độ rủi ro tương đối thấp trong việc mở rộng vai trò của khu vực tư nhân. Các hợp đồng dịch vụ có thể có tác động nhanh và đáng kể đối với hoạt động và tính hiệu quả của hệ thống và là một phương thức để chuyển giao công nghệ và phát triển năng lực quản lý.

Các hợp đồng dịch vụ thường có thời gian ngắn, tạo điều kiện cho cạnh tranh liên tục trong lĩnh vực. Các rào cản đối với việc tham gia cũng ở mức thấp cản trở việc chỉ có một hoạt động dịch vụ riêng biệt được đưa ra đấu thầu. Việc đấu thầu lặp đi lặp lại

duy trì áp lực đối với các nhà thầu phải duy trì chi phí thấp, trong khi các rào cản ở mức thấp khuyến khích nhiều công ty tham gia cạnh tranh với nhau.

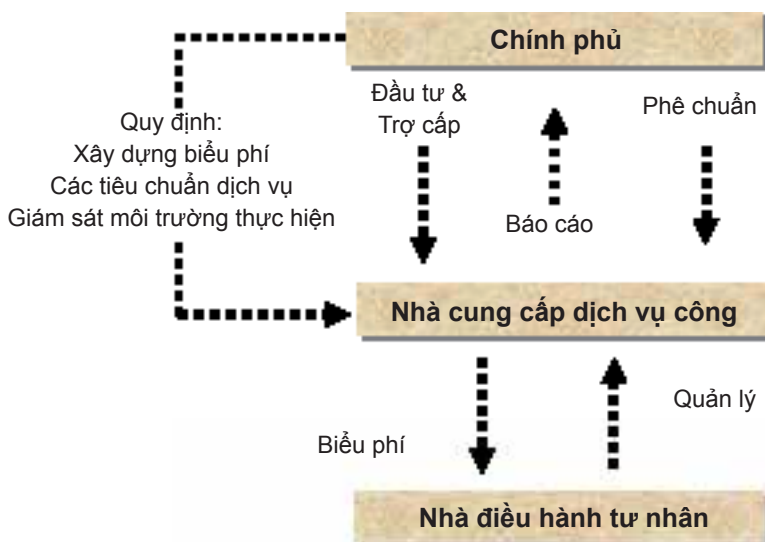
Những điểm yếu tiềm tàng

Các hợp đồng dịch vụ sẽ không phù hợp nếu mục tiêu chính là thu hút vốn đầu tư. Các hợp đồng có thể nâng cao tính hiệu quả và vì thế giúp đem lại một lượng doanh thu nhất định để sử dụng cho các mục đích khác, nhưng nhà thầu không có nghĩa vụ cung cấp tài chính cho dự án. Tính hiệu quả của nhà thầu có thể sẽ không đạt được nếu nguồn tài chính cho dự án (từ chính phủ hoặc từ nhà tài trợ) không thể huy động được. Thực tế hoạt động của nhà thầu tách biệt khỏi các hoạt động chung của công ty có nghĩa là có thể không có tác động rộng rãi hoặc sâu sắc tới hoạt động chung của hệ thống mà chỉ có những cải thiện riêng biệt và giới hạn. Khu vực nhà nước vẫn chịu trách nhiệm về tài sản và qui định biểu phí dịch vụ, cả hai vấn đề này đều có tính nhạy cảm chính trị và là yếu tố then chốt để chống đỡ cho hệ thống.

4.2 Hợp đồng quản lý

Một hợp đồng quản lý mở rộng phạm vi ký kết bao gồm một phần hoặc toàn bộ hoạt động quản lý và điều hành của một dịch vụ công (dịch vụ công ích, bệnh viện, quản lý cảng, ...). Mặc dù nghĩa vụ cung cấp dịch vụ vẫn thuộc trách nhiệm của khu vực nhà nước, hoạt động quản lý kiểm soát và thẩm quyền xử lý hàng ngày được giao cho đối tác tư nhân hoặc nhà thầu. Đối với hầu hết các trường hợp, đối tác tư nhân cung cấp vốn cho hoạt động quản lý điều hành nhưng không cung cấp vốn đầu tư. Hình 5 mô tả cấu trúc tiêu biểu của một hợp đồng quản lý.

Hình 5: Cấu trúc Hợp đồng quản lý



Nhà thầu tư nhân được trả một tỷ lệ được thoả thuận trước cho chi phí lao động và các chi phí điều hành dự kiến khác. Để cung cấp động lực cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động, nhà thầu được trả thêm một khoản cho việc đạt được những mục tiêu đã được thoả thuận và quy định cụ thể từ trước. Một cách khác, nhà thầu quản lý có thể được nhận một phần lợi nhuận. Khu vực nhà nước vẫn giữ nghĩa vụ cung cấp các khoản đầu tư chủ yếu, đặc biệt những khoản đầu tư liên quan đến việc mở rộng và cải thiện hệ thống một cách bền vững. Hợp đồng có thể qui định cụ thể các hoạt động riêng biệt mà khu vực tư nhân sẽ chịu trách nhiệm góp vốn thực hiện các hoạt động đó. Đối tác tư nhân sẽ liên hệ với các khách hàng và khu vực nhà nước chịu trách nhiệm quy định biểu phí dịch vụ. Một hợp đồng quản lý thông thường sẽ cải thiện hệ thống quản lý và tài chính của công ty. Các quyết định liên quan đến mức độ dịch vụ và các ưu tiên sẽ được đưa ra trên cơ sở cân nhắc mang tính chất thương mại hơn. Hộp 4 trình bày kinh nghiệm của Campuchia đối với các hợp đồng quản lý trong lĩnh vực y tế cơ bản.

Hộp 4: Campuchia – Giao thầu lĩnh vực y tế cơ bản cho các tổ chức phi chính phủ

Bên cạnh việc được sử dụng trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, các hợp đồng quản lý còn được sử dụng trong các lĩnh vực dịch vụ dân cư đô thị khác như lĩnh vực y tế. Tại Campuchia, các hợp đồng quản lý có thời hạn 4 năm với các tổ chức phi chính phủ được ký kết tại các cơ sở y tế cơ bản tại 12 quận huyện. Nhà thầu có nghĩa vụ quản lý toàn bộ và phải đáp ứng được các mục tiêu hoạt động như việc tiêm chủng, chăm sóc phụ nữ có thai, kế hoạch hóa gia đình và các dịch vụ y tế cho người nghèo. Nhà thầu phải cung cấp một số dịch vụ miễn phí (đỡ đẻ cấp cứu, tiểu phẫu, chăm sóc y tế đối với người bị bệnh hiểm nghèo). So với các cơ sở y tế do nhà nước quản lý, chính phủ thấy rằng việc quản lý của tư nhân đem lại hiệu quả cao hơn trên khía cạnh kết quả và phạm vi hoạt động cũng như cải thiện điều kiện làm việc cho các nhân viên y tế.

Nguồn: Loevinsohn, Benjamin. 2000. *Contracting for the Delivery of Primary Health Care in Cambodia: Design and Initial Experience of a Large Pilot Test*. World Bank Institute Flagship Program Online Journal. Có tại: www.worldbank.org/wbi/healthflagship/journal/index.htm; Bhushan, Indu, Sheryl Keller, và Brad Schwartz. 2002. *Achieving the Twin Objectives of Efficiency and Equity: Contracting Health Services in Cambodia*. *Economic and Research Department Policy Brief No. 6*. Manila: ADB.

Những thế mạnh tiềm năng

Ưu điểm chính của phương án này là có thể đạt được những kết quả hoạt động từ việc quản lý của khu vực tư nhân mà không phải chuyển giao các tài sản cho khu vực tư nhân. Xây dựng hợp đồng quản lý tương đối dễ dàng hơn so với các phương án khác và ít gây tranh cãi hơn. Hợp đồng quản lý có chi phí tương đối thấp do các nhà điều hành cần ít nhân viên hơn cho các dịch vụ công ích. Hợp đồng quản lý cũng có thể được xem như là những thỏa thuận quá độ, cho phép có sự cải thiện vừa phải trước khi các hợp đồng và cơ cấu toàn diện hơn được xây dựng. Tương tự, một hợp đồng quản lý có thể được cơ cấu để tăng dần sự tham gia của khu vực tư nhân khi thu được các kết quả tích cực.

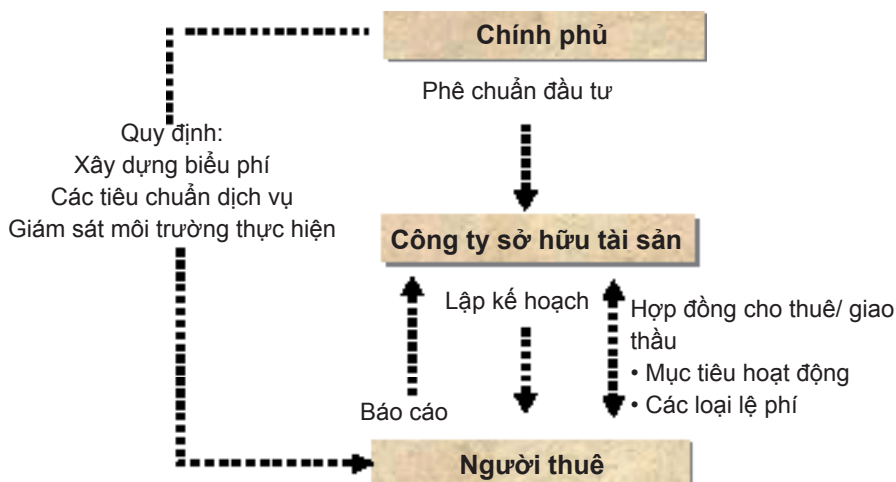
Những điểm yếu tiềm tàng

Sự chia tách giữa một bên là nghĩa vụ đối với quản lý và dịch vụ với một bên là việc lập các kế hoạch mở rộng và đầu tư vốn chứa đựng những rủi ro. Nhà thầu quản lý không có thẩm quyền hoặc quyền tự chủ cần thiết (chẳng hạn như với lực lượng lao động) để đạt được những thay đổi sâu sắc, có tính lâu dài. Nếu nhà điều hành được nhận một phần lợi nhuận hoặc được nhận một khoản thanh toán có tính chất khuyến khích, cần có các biện pháp phòng ngừa việc thổi phồng các kết quả đạt được hoặc việc không tiến hành duy tu bảo dưỡng hệ thống đầy đủ nhằm mục đích tăng thêm lợi nhuận.

4.3 Hợp đồng giao thầu hoặc cho thuê

Theo một hợp đồng cho thuê, đối tác tư nhân chịu trách nhiệm về toàn bộ dịch vụ và thực hiện các nghĩa vụ liên quan đến chất lượng và tiêu chuẩn của dịch vụ. Ngoại trừ các khoản đầu tư mới và đầu tư thay thế thuộc trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà điều hành chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ với chi phí và rủi ro do mình gánh chịu. Thời hạn của hợp đồng cho thuê thường là 10 năm và có thể được gia hạn kéo dài đến 20 năm. Trách nhiệm cung cấp dịch vụ được chuyển từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân và rủi ro tài chính đối với việc điều hành và duy trì dịch vụ hoàn toàn do nhà điều hành tư nhân gánh chịu. Cụ thể, nhà điều hành tư nhân chịu trách nhiệm đối với các khoản lỗ và khoản nợ mà người tiêu dùng chưa trả. Việc cho thuê không bao gồm việc bán bất cứ tài sản nào cho khu vực tư nhân. Hình 6 mô tả cấu trúc tiêu biểu của một hợp đồng cho thuê.

Hình 6: Cấu trúc Hợp đồng cho thuê



Nguồn: Heather Skilling and Kathleen Booth. 2007.

Theo thỏa thuận này, hệ thống ban đầu được thiết lập dựa trên nguồn tài chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được ký hợp đồng giao cho công ty tư nhân điều hành và duy trì hệ thống. Một phần phí dịch vụ được chuyển cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thanh toán các khoản vay tài trợ cho việc mở rộng hệ thống. Xem Hộp 5 trình bày hoạt động cho thuê cảng.

Hộp 5: Hoạt động cho thuê cảng

Tại Châu Á, các hợp đồng cho thuê thường được sử dụng trong việc điều hành các nhà ga sân bay hoặc các bãi công-ten-nơ ở các cảng biển. Cả Ấn Độ và Thái Lan hiện đều đang có các hợp đồng cho thuê để điều hành các bãi công-ten-nơ tại các cảng biển ở Băng Cốc và ở Cochín, bang Karala. Hợp đồng tại Ấn Độ có thời hạn 8 năm và có sự tham gia của công ty tư nhân đến từ Các Tiểu vương quốc Ả-rập Thống nhất. Hợp đồng tại Thái Lan có sự tham gia của các công ty trong nước và có thời hạn kéo dài 27 năm. Tại Trung Quốc, nhà ga sân bay Baiyun, Quảng Châu được điều hành theo một hợp đồng cho thuê với sự tham gia của tập đoàn Keppel đến từ Xinh-ga-po với thời hạn cho thuê là 15 năm và Keppel nắm giữ 25% sở hữu của công ty thực hiện dự án.

Source: World Bank. 2006. Private Participation in Infrastructure database.

Hợp đồng giao thầu cũng tương tự nhưng không đồng nhất với hợp đồng cho thuê. Không giống như hợp đồng cho thuê, trong đó khu vực tư nhân được giữ lại doanh thu từ khách hàng và thanh toán một khoản tiền thuê cụ thể cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký hợp đồng cho thuê, một hợp đồng giao thầu cho phép khu vực tư nhân thu từ khách hàng, thanh toán cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký hợp đồng giao thầu một khoản phí giao thầu cụ thể và giữ lại khoản doanh thu còn lại. Hợp đồng giao thầu có thể hấp dẫn hơn với các đối tác tư nhân vì hợp đồng này giảm bớt các rủi ro đi kèm với khả năng thu hồi vốn chậm khi cung cấp dịch vụ. Phí giao thầu thường được tính theo một tỷ lệ thỏa thuận trong mỗi đơn vị dịch vụ được bán ra.

Những điểm yếu tiềm tàng

Vấn đề chủ chốt trong việc chuyển từ các hợp đồng dịch vụ và hợp đồng quản lý sang một hợp đồng cho thuê là doanh thu của nhà thầu từ các khoản thanh toán của khách hàng và vì thế vấn đề về các mức phí dịch vụ ngày càng trở nên nhạy cảm. Điều này có thể đòi hỏi các thỏa thuận điều chỉnh và cơ cấu phí phức tạp. Thêm vào đó, đầu tư vốn vẫn thuộc nghĩa vụ của chính phủ và vốn đầu tư tư nhân không được huy động.

4.4 Nhượng quyền

Hoạt động nhượng quyền cho phép nhà điều hành tư nhân (người được nhượng quyền) chịu trách nhiệm cung cấp toàn bộ dịch vụ trong một khu vực cụ thể, bao gồm việc điều hành, duy tu bảo dưỡng, thu phí, quản lý, xây dựng và tu bổ hệ thống. Đặc biệt là nhà điều hành tư nhân chịu trách nhiệm đối với toàn bộ các khoản đầu tư vốn. Mặc dù nhà điều hành tư nhân chịu trách nhiệm cung cấp các tài sản, các tài sản này vẫn thuộc sở hữu của khu vực nhà nước thậm chí cả trong thời gian nhượng quyền. Khu vực nhà nước chịu trách nhiệm thiết lập các tiêu chuẩn hoạt động và đảm bảo rằng người được nhượng quyền đáp ứng được các tiêu chuẩn hoạt động đó. Điểm quan trọng là vai trò của khu vực nhà nước đã chuyển từ việc là một người cung cấp dịch vụ sang một người điều tiết và quản lý giá và chất lượng dịch vụ. Bảng 4 và Hộp 6 là những ví dụ về nhượng quyền trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Người được nhượng quyền thu phí trực tiếp từ những người sử dụng hệ thống. Mức phí thông thường được thiết lập trong hợp đồng nhượng quyền, trong đó cũng có những điều khoản quy định mức phí này có thể được thay đổi như thế nào theo thời gian. Trong một số trường hợp hãn hữu, chính phủ có thể lựa chọn việc cung cấp những hỗ trợ tài chính để giúp người được nhượng quyền có đủ vốn đầu tư. Người được nhượng quyền chịu trách nhiệm đối với bất kỳ khoản đầu tư cần thiết nào để xây dựng, nâng cấp hoặc mở rộng hệ thống và chịu trách nhiệm thu xếp vốn cho các

Bảng 4: Các ví dụ về nhượng quyền trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng tại các nền kinh tế đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi

Viễn thông Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Đảo Cook, Guinea-Bissau, Hungary, Indonesia, Madagascar, Mexico	Điện Cộng hòa Nhân dân Trung hoa, Bờ Biển Ngà, Guinea, Hungary, Mexico
Phân phối và Chuyển chở khí tự nhiên Argentina	Đường sắt Argentina, Braxin, Burkina Faso, Chi-lê, Bờ biển Ngà, Mexico
Phân phối nước Argentina, Braxin, Chi-lê, Cộng hòa Nhân dân Trung hoa, Colombia, Bờ Biển Ngà, Guinea, Hungary, Indonesia, Macao, Malaysia, Mexico, Philippines, Senegal	

Nguồn: Resides, Ioannis N.. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition: A World Bank Policy Research Report*. Washington, DC: World Bank.

Hộp 6: Tuyến đường sắt đi sân bay đầu tiên của Hàn Quốc

Dự án nhượng quyền đầu tiên trong lĩnh vực đường sắt đang được tiến hành tại Hàn Quốc. Tuyến đường dài 61,7 km nối từ trung tâm thủ đô Seoul đến sân bay quốc tế Incheon vừa có dịch vụ vận chuyển hành khách tốc hành, vừa có dịch vụ vận chuyển hành khách giữa các khu vực dân cư trên tuyến. 41 km giai đoạn đầu của tuyến tàu tốc hành và vận chuyển giữa các khu dân cư được khai trương năm 2007 giữa sân bay quốc tế Incheon và sân bay nội địa Gimpo. Tuyến đường sẽ được kéo dài thêm 20,7 km trong 2 năm rưỡi sau đó để đi tới ga trung tâm của thủ đô Seoul.

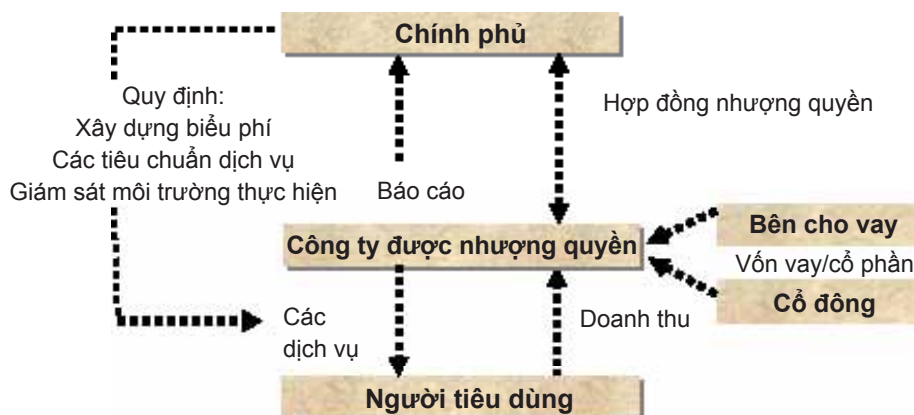
Dự án này được sự ủng hộ mạnh mẽ của cả chính quyền trung ương cũng như chính quyền địa phương để nối trung tâm Incheon với Seoul và tuyến đường sắt cao tốc KTX mới khai trương chạy từ ga trung tâm Seoul đến Busan. Đây là dự án nhượng quyền đầu tiên trong lĩnh vực đường sắt tại Hàn Quốc. Công ty Đường sắt Sân bay Quốc tế Incheon (liarco), một công ty được thành lập vào tháng 3 năm 2001 với mục đích đặc biệt, được nhượng quyền điều hành hoạt động của tuyến đường trong vòng 30 năm kể từ khi hoàn thành công việc xây dựng.

liarco có 11 cổ đông, đứng đầu là công ty Hyundai Engineering and Construction (HDEC) với 27% cổ phần, tiếp theo là Posco Engineering and Construction (11,9%), Dongbu Corporation (10%), Cơ quan quản lý mạng lưới đường sắt Hàn Quốc (9,9%) và 6 công ty Hàn Quốc khác. Bechtel cung cấp hỗ trợ quản lý dự án cho liarco và một công ty tư vấn Hàn Quốc khác, Kortech, cũng hỗ trợ cho nhà thầu được nhượng quyền này.

Nguồn: Knuttton, Mike. 2004. *International Railway Journal*. Tháng 5.

khoản đầu tư đó từ nguồn lực của mình và từ các khoản phí do người sử dụng hệ thống chi trả. Người được nhượng quyền cũng chịu trách nhiệm đối với vốn hoạt động của hệ thống. Một hợp đồng nhượng quyền thông thường có giá trị từ 25 đến 30 năm để nhà điều hành có đủ thời gian thu hồi vốn đầu tư và có được một khoản lợi nhuận hợp lý trong thời gian được nhượng quyền. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể đóng góp vào chi phí đầu tư vốn nếu cần thiết. Đây có thể là một khoản “trợ cấp” đầu tư (khoản tài chính bù đắp) nhằm đảm bảo việc nhượng quyền có thể tồn tại một cách thương mại. Chính phủ có thể được bù đắp cho những đóng góp của mình bằng việc nhận được một phần tương xứng trong khoản phí thu được. Cấu trúc tiêu biểu của một hợp đồng nhượng được thể hiện trong Hình 7.

Hình 7: Cấu trúc Hợp đồng nhượng quyền



Nguồn: Heather Skilling and Kathleen Booth. 2007.

Những thế mạnh tiềm năng

Nhượng quyền là một hình thức hiệu quả để thu hút nguồn tài chính cần thiết của khu vực tư nhân để tài trợ cho việc xây dựng mới hoặc tu bổ các cơ sở dịch vụ hiện tại. Ưu điểm chủ yếu của thỏa thuận nhượng quyền là tạo động lực cho nhà điều hành nâng cao hiệu quả và hiệu lực vì những thành quả trong việc nâng cao hiệu quả sẽ chuyển thành lợi nhuận và thu nhập cho người được nhượng quyền. Việc chuyển toàn bộ trách nhiệm tài chính và điều hành giúp người được nhượng quyền có thể đưa ra những ưu tiên và cải tiến mà họ cho rằng là cần thiết nhất.

Những điểm yếu tiềm tàng

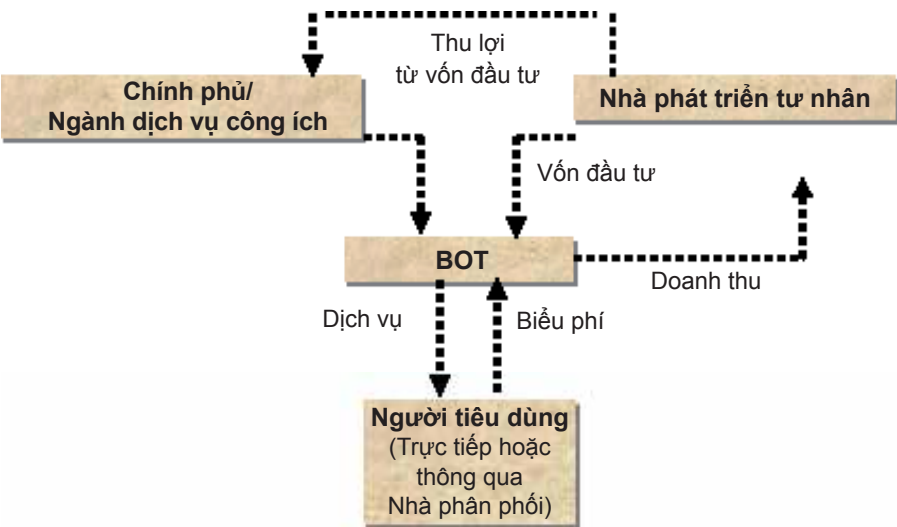
Trở ngại chính của nhượng quyền là độ phức tạp của hợp đồng trong vấn đề xác định được các hoạt động của nhà điều hành. Chính phủ cũng cần nâng cao năng lực quản lý của mình trong các vấn đề liên quan đến giám sát phí dịch vụ và hoạt động dịch vụ. Hơn nữa, các hợp đồng dài hạn (điều cần thiết để thu hồi được các chi phí đầu tư chủ yếu) khiến quá trình đấu thầu và xây dựng hợp đồng trở nên phức tạp vì khó có khả năng dự đoán được những sự kiện sẽ diễn ra trong một khoảng thời gian dài 25 năm. Trở ngại này có thể được khắc phục bằng cách cho phép tiến hành rà soát định kỳ những điều khoản nhất định của hợp đồng trong bối cảnh môi trường xung quanh có sự thay đổi. Có thêm một rủi ro nữa là nếu không được qui định cụ thể trong hợp đồng, nhà điều hành tư nhân sẽ chỉ đầu tư vào những tài sản mới khi họ thấy rằng khoản đầu tư của họ có thể thu hồi được trong thời gian còn lại của hợp đồng trừ trường hợp những điều khoản của việc này nằm ngoài hợp đồng. Do tính chất phức tạp và dài hạn của các hợp đồng, các hợp đồng có thể gây ra những tranh cãi chính

trị và gây khó khăn trong việc tổ chức. Một số lập luận cho rằng hoạt động nhượng quyền chỉ đem lại sự cạnh tranh hạn chế do chỉ có một số các nhà điều hành đáp ứng đủ tiêu chuẩn để điều hành một mạng lưới cơ sở hạ tầng lớn. Cũng có lo ngại rằng việc nhượng quyền không quy định các điều khoản độc quyền mà cho phép có thêm những nhà điều hành mới khi điều này phục vụ tốt nhất cho lợi ích của một số nhóm người tiêu dùng nhất định nhưng người được nhượng quyền không thể cung cấp được dịch vụ tương đương.

4.5 Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao và các thoả thuận tương tự

BOT và các thoả thuận tương tự là một hình thức nhượng quyền được chuyên môn hoá trong đó một công ty tư nhân hoặc một công-xoóc-xi-um cung cấp vốn và xây dựng một dự án cơ sở hạ tầng mới hoặc một hợp phần chính của dự án cơ sở hạ tầng căn cứ trên các tiêu chuẩn thực hiện do chính phủ quy định. Hình 8 mô tả cấu trúc của hợp đồng BOT.

Hình 8: Cấu trúc của một hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT)



Nguồn: Heather Skilling và Kathleen Booth. 2007.

Bảng 5: Các phương án cơ bản thực hiện dự án

	Sở hữu	Ý tưởng	Thiết kế	Xây dựng	Điều hành và Bảo dưỡng	Trách nhiệm tài chính
Thiết kế -Đầu thầu - Xây dựng	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân thông qua hợp đồng trả phí		Nhà nước	Nhà nước
Thiết kế - Xây dựng	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân thông qua hợp đồng trả phí		Nhà nước	Nhà nước
Xây dựng – Kinh doanh - Chuyển giao (BOT)	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân thông qua hợp đồng trả phí			Nhà nước
Thiết kế - Xây dựng - Cấp vốn - Kinh doanh (DBFO)	Nhà nước	Nhà nước hoặc tư nhân	Tư nhân thông qua hợp đồng trả phí			Nhà nước, Nhà nước/ Tư nhân, hoặc Tư nhân
Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh (BOO)	Tư nhân	Nhà nước hoặc tư nhân	Tư nhân thông qua hợp đồng (nhượng quyền)			

Nguồn: Bộ Giao thông Vận tải Hoa Kỳ, Cơ quan Quản lý Đường Cao tốc Liên bang. Có tại: www.fhwa.dot.gov/ppp/options.htm

Các biến thể của hợp đồng kiểu BOT được nêu trong Bảng 5. Một vài biến thể trong số đó sẽ được thảo luận trong phần này.

Theo các hợp đồng BOT, đối tác tư nhân cung cấp vốn đầu tư cần thiết để xây dựng cơ sở dịch vụ mới. Điều quan trọng là nhà điều hành tư nhân được quyền sở hữu tài sản trong một khoảng thời gian quy định trong hợp đồng - một khoảng thời gian đủ để cho đối tác tư nhân xây dựng cơ sở hạ tầng thu hồi chi phí đầu tư thông qua việc trả phí của người sử dụng.

Khu vực nhà nước đồng ý mua một tỷ lệ tối thiểu sản lượng mà cơ sở dịch vụ tạo ra, đủ để nhà điều hành tư nhân thu hồi được chi phí trong quá trình hoạt động. Khó khăn sẽ xuất hiện nếu khu vực nhà nước đánh giá quá cao nhu cầu và nhận ra rằng mình đã mua sản lượng theo một thỏa thuận mà nhu cầu không tồn tại (thỏa thuận “mua cả hoặc trả tiền”). Một cách khác, đơn vị phân phối dịch vụ công ích có thể trả một khoản phí năng lực và phí tiêu dùng, do đó sẽ cùng chia sẻ rủi ro về nhu cầu với các đối tác nhà nước và tư nhân. Các hợp đồng BOT thường yêu cầu những gói đầu tư tài chính phức tạp để đạt được lượng tài chính đủ lớn và thời gian thu hồi vốn đủ dài. (Xem Hộp 7).

Hộp 7: Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao đối với việc xây dựng và điều hành cơ sở vận chuyển chất thải rắn tại Hồng Kông, Trung Quốc

Hồng Kông, Trung Quốc đã ký một hợp đồng xây dựng-kinh doanh-chuyển giao đối với việc xây dựng và điều hành cơ sở vận chuyển chất thải rắn của mình, bao gồm một trạm vận chuyển và một đội xe tải vận chuyển. Chính phủ lựa chọn một số doanh nghiệp đủ điều kiện trên cơ sở kinh nghiệm của họ trong việc thiết kế và điều hành các trạm vận chuyển và sau đó đã tổ chức một cuộc đấu thầu cạnh tranh để chọn ra công ty thắng thầu. Các hồ sơ thầu đưa ra những yêu cầu thực hiện về kỹ thuật và môi trường, những yêu cầu về duy tu bảo dưỡng và lịch trình thay thế thiết bị. Trạm vận chuyển đã được xây dựng và hiện tại đang trong quá trình vận hành. Chính phủ thực hiện các cuộc thanh tra thường xuyên các cơ sở vận chuyển để xác minh rằng các yêu cầu cụ thể vẫn đang được đáp ứng.

Nguồn: Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Options & Issues). *Public-Private Partnerships for Urban Environment Working Paper I*. United Nations Development Programme (UNDP). Có tại: www.undp.org/pppue/gln/publications

Khi hợp đồng kết thúc, khu vực nhà nước nắm quyền sở hữu nhưng có thể lựa chọn việc tự đảm nhiệm việc điều hành, tiếp tục ký hợp đồng giao trách nhiệm điều hành cho nhà đầu tư cũ, hoặc trao hợp đồng điều hành mới cho một đối tác mới.

Sự khác biệt giữa một thoả thuận dạng BOT và một hợp đồng nhượng quyền theo như định nghĩa trong tài liệu này nằm ở chỗ hợp đồng nhượng quyền thông thường liên quan đến việc mở rộng và điều hành một hệ thống hiện có, trong khi một hợp đồng BOT thông thường liên quan đến các khoản đầu tư lớn để xây dựng một hệ thống mới, cần phải huy động nguồn tài chính đáng kể từ bên ngoài, bao gồm cả việc góp vốn và đi vay. Tuy nhiên, trong thực tế, một hợp đồng nhượng quyền có thể bao gồm việc phát triển những hợp phần mới, có tính chất chủ chốt cũng như việc mở rộng các hệ thống hiện có, trong khi các hợp đồng BOT đôi lúc lại liên quan đến việc mở rộng các cơ sở dịch vụ hiện có.

Có rất nhiều biến thể của cửa cơ cấu BOT cơ bản, bao gồm các hợp đồng xây dựng-chuyển giao-kinh doanh (BTO) trong đó việc chuyển giao về sở hữu nhà nước được tiến hành khi việc xây dựng kết thúc mà không phải khi hợp đồng kết thúc, các hợp đồng xây dựng-sở hữu-kinh doanh (BOO) trong đó nhà đầu tư phát triển xây dựng và điều hành cơ sở dịch vụ mà không chuyển lại quyền sở hữu cho khu vực nhà nước. Theo một hợp đồng thiết kế-xây dựng-kinh doanh (DBO), sở hữu không khi nào nằm trong tay của tư nhân. Thay vào đó, một hợp đồng được lập ra cho việc thiết kế, xây dựng và điều hành dự án cơ sở hạ tầng.

Câu hỏi về quyền sở hữu và thời gian chuyển giao quyền sở hữu thông thường được xác định theo luật quốc gia và các điều kiện tài chính, và số lượng các trường hợp có khả năng xảy ra rất nhiều (Xem Hộp 8).

Hộp 8: Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu-Kinh doanh và Chuyển giao để phát triển, điều hành và duy trì tuyến đường thu phí tại Gujarat, Ấn Độ.

Hợp đồng cho tuyến đường thu phí dài 32 km này bao gồm việc thiết kế và hoàn thành dự án xây dựng đường, bao gồm cả vỉa hè, các công trình vượt qua mương nước, các cây cầu, các cơ sở thu phí, các tuyến phân cách và dải phân cách. Hợp đồng cũng bao gồm việc quản lý, điều hành, duy tu bảo dưỡng, bao gồm cả việc thu phí, điều hành trạm thu phí, quản lý giao thông và duy tu bảo dưỡng cơ sở.

Nhà thầu có quyền tự chủ tương đối trong việc quyết định phương thức hoạt động và kế hoạch duy tu bảo dưỡng của mình. Mức phí được căn cứ trên một công thức cố định và được tăng lên hàng năm theo một công thức tính toán có liên hệ với chỉ số giá tiêu dùng. Nếu mức phí thu cao hơn mức được phép trong hợp đồng, một uỷ ban rà soát mức phí sẽ được triệu tập để đưa ra kiến nghị đối với Chính phủ.

Một công ty xây dựng độc lập và một công ty kiểm toán độc lập được thuê để giám sát thoả thuận hợp đồng và báo cáo với Chính phủ và nhà thầu.

Các rủi ro được giảm nhẹ bằng các cách sau:

- Rủi ro đối với việc giải phóng mặt bằng: Chính phủ chịu hoàn toàn trách nhiệm đối với việc hoàn thành giải phóng mặt bằng.
- Rủi ro về doanh thu: nhà thầu tự chịu nhưng mức phí được tự động điều chỉnh hàng năm thông qua một công thức tính trên các chỉ số được thoả thuận trước.
- Rủi ro về lạm phát: nhà thầu tự chịu nhưng rủi ro này được chuyển cho nhà thầu vì tính chất giá cả cố định của hợp đồng.
- Rủi ro về lượng xe cộ lưu thông không cao: có điều khoản gia hạn hợp đồng trong trường hợp không đạt được tỷ suất lợi nhuận 20% trong khoảng thời gian 30 năm. Doanh thu cũng có thể được bổ sung thêm tùy theo quyết định của Chính phủ.
- Các rủi ro bất khả kháng: các điều khoản bảo hiểm toàn diện và một điều khoản rà soát phí tạm thời cho phép giảm bớt những tổn thất về doanh thu trong một khoảng thời gian ngắn do các lý do bất khả kháng.

Nguồn: World Bank. Tool Kit for Public-Private Partnership in Highways. Có tại: http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/2_carac/23/23_.htm

Với cách tiếp cận thiết kế-xây dựng-cấp vốn-kinh doanh (DBFO), trách nhiệm thiết kế, xây dựng, cấp vốn, điều hành được gói cùng với nhau và được chuyển cho đối tác tư nhân. Các thoả thuận DBFO khác nhau rất nhiều về mức độ trách nhiệm tài chính được chuyển giao cho đối tác tư nhân.

Những điểm mạnh tiềm năng

Các hợp đồng BOT được sử dụng rộng rãi để thu hút vốn đầu tư tư nhân đối với các dự án xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng. Các thoả thuận BOT thường có xu hướng giảm bớt rủi ro tài chính cho đối tác tư nhân vì thông thường chỉ có một khách hàng là chính phủ. Tuy nhiên, đối tác tư nhân phải giữ được lòng tin rằng các thoả thuận mua dịch vụ sẽ được thực hiện một cách nghiêm túc.

Ưu điểm của các dự án DBFO là nguồn vốn cho chúng được lấy một phần hoặc toàn bộ từ vốn vay, do đó tăng thêm lượng tài chính cho dự án. Các khoản phí trực tiếp thu từ người sử dụng (như phí sử dụng đường) thường là nguồn thu chủ yếu. Tuy nhiên, một số nguồn tài chính khác trong lĩnh vực đường bộ có thể bao gồm các khoản thanh toán tiền thuê, phí sử dụng đường do chính phủ trả cho nhà điều hành tư nhân, và lệ phí đăng ký phương tiện.

4.6 Liên doanh

Liên doanh là phương án thay thế cho việc tư nhân hoá toàn bộ, theo đó cơ sở hạ tầng cùng được sở hữu và điều hành bởi khu vực nhà nước và nhà điều hành tư nhân. Trong một liên doanh, các đối tác nhà nước và tư nhân có thể thành lập một công ty mới hoặc thực hiện việc liên doanh sở hữu trong một công ty hiện có thông qua việc bán cổ phần cho một hoặc một số nhà đầu tư tư nhân. Công ty cũng có thể được niêm yết trên thị trường chứng khoán. Một yêu cầu chủ chốt cho cấu trúc này là có môi trường quản trị công ty tốt, đặc biệt khả năng của công ty trong việc duy trì sự độc lập với chính phủ. Điều này rất quan trọng bởi vì chính phủ vừa là người sở hữu một phần công ty, vừa là người quản lý nhà nước và các quan chức có thể có xu hướng can thiệp vào công việc kinh doanh của công ty để đạt được những mục đích chính trị. Tuy nhiên, từ vị trí là một cổ đông, chính phủ quan tâm đến lợi nhuận và sự bền vững của công ty và có thể hành động để xoa dịu những cản trở chính trị. Đối tác tư nhân đảm nhiệm vai trò điều hành và một ban giám đốc thường được xây dựng dựa trên tỷ lệ phần vốn góp hoặc dựa trên năng lực và trình độ. Hộp 9 mô tả các thoả thuận liên doanh tại Trung Quốc.

Cơ cấu liên doanh thường đi kèm với các hợp đồng bổ sung (các thoả thuận nhượng quyền hoặc thoả thuận hoạt động) trong đó qui định cụ thể những kỳ vọng về công ty. Các liên doanh cũng cần có một khoảng thời gian để phát triển và cho phép các đối tác nhà nước và tư nhân có cơ hội thích đáng để đối thoại và hợp tác trước khi dự án được thực hiện.

Trong cơ cấu liên doanh, cả đối tác nhà nước và tư nhân phải sẵn sàng đầu tư vào công ty và cùng chia sẻ những rủi ro nhất định. Hình 9 là cấu trúc tiêu biểu của một hợp đồng liên doanh.

Hộp 9 : Mở rộng lĩnh vực năng lượng thông qua các liên doanh tại Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa

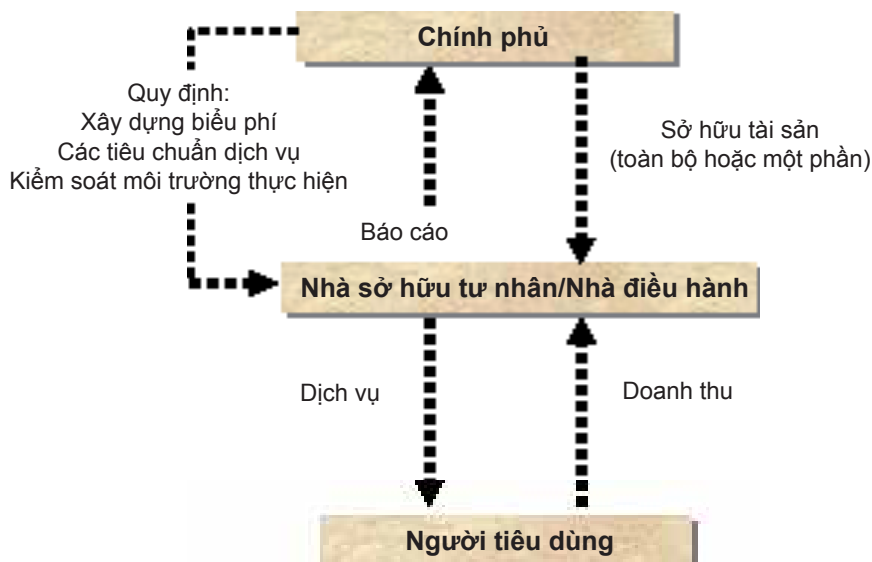
Công ty General Electric (GE) Energy đã hoạt động tại Trung Quốc từ hơn 90 năm nay, cung cấp 70 tuốc-bin hơi, 165 tuốc-bin khí, 97 tuốc-bin gió, 180 tổ máy thủy điện và 300 tổ hợp nén khí cũng như các giải pháp kỹ thuật tổng quát để giúp Trung Quốc cải thiện độ tin cậy và sẵn sàng của các thiết bị sản xuất và truyền tải năng lượng của mình.

Công ty GE Liming là một liên doanh trị giá 18,9 triệu USD được thành lập ngày 28 tháng 8 năm 2003 giữa công ty GE Energy (có tỷ lệ góp vốn là 51%) và công ty Trách nhiệm Hữu hạn Động cơ Máy bay Shenyang Liming (có tỷ lệ góp vốn là 49%), một trong những công ty chế tạo hàng đầu của Trung Quốc về tuốc-bin khí và động cơ phản lực. Liên doanh sản xuất các cấu kiện nén khí, pít-tông, ống phun để lắp ráp các tuốc-bin khí Frame 9FA và 9E của GE tại Trung Quốc.

GESTT, một liên doanh trị giá 13,7 triệu USD, được thành lập ngày 8 tháng 1 năm 2003 giữa công ty GE Energy (tỷ lệ góp vốn 75%) với công ty Quạt gió Công trình Shenyang (SBW) (tỷ lệ góp vốn 25%), một doanh nghiệp nhà nước chủ chốt trong lĩnh vực sản xuất máy nén khí ly tâm, quạt gió và bánh răng tại Trung Quốc. Liên doanh này cung cấp cho ngành công nghiệp dầu khí của Trung Quốc một loạt các sản phẩm phục vụ ngành dịch vụ dầu khí của GE và góp phần nâng cao năng lực sản xuất của Trung Quốc.

Nguồn: GE Energy. 2005. GE Energy Expands Role in China. 25 tháng 8. Có tại: www.gepower.com/about/press/en/2005_press/082505.htm

Hình 9: Cấu trúc Hợp đồng liên doanh



Những thế mạnh tiềm năng

Liên doanh là mối quan hệ đối tác thực sự giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, kết hợp được những ưu điểm của khu vực tư nhân với những mối quan tâm xã hội và kiến thức bản địa của khu vực nhà nước. Trong một liên doanh, tất cả các đối tác đều đầu tư vào công ty và có cùng mối quan tâm đến thành công của công ty và những động lực thúc đẩy hoạt động hiệu quả.

Những điểm yếu tiềm tàng

Vai trò kép của chính phủ, vừa là người sở hữu, vừa là người quản lý nhà nước có thể dẫn đến xung đột về lợi ích. Các liên doanh cũng có xu hướng được đàm phán một cách trực tiếp hoặc tuân theo một phương thức mua sắm không chính thống có thể dẫn đến quan ngại về tham nhũng.

4.7 Các thoả thuận hỗn hợp

Các thoả thuận hợp đồng chứa đựng những đặc điểm khác nhau của những loại hợp đồng khác nhau cũng có thể được xây dựng. Được gọi là các “thoả thuận hỗn hợp”, chúng kết hợp những đặc tính phù hợp nhất cho các yêu cầu cụ thể và các điều kiện hoạt động của một dự án. Các thoả thuận hỗn hợp đem lại một giải pháp được thiết kế riêng biệt trong các vấn đề về phạm vi, chia sẻ rủi ro phù hợp nhất với dự án đó. Tất nhiên, các biến thể của thoả thuận hỗn hợp là vô hạn, nhưng có thể có một số ví dụ sau:

- Thoả thuận “hợp đồng quản lý + (cộng)” trong đó yếu tố liên quan đến hoạt động của hợp đồng quản lý đủ để chuyển giao những rủi ro thực tế. Chẳng hạn như thanh toán tiền thưởng cho nhà thầu quản lý có thể được liên hệ với các kết quả đạt được trong việc tăng dòng tiền lưu thông của hoạt động điều hành dịch vụ trên cơ sở chỉ tiêu đã được qui định trước. Để đạt được khoản tiền thưởng (nếu như khoản tiền thưởng này đủ lớn), nhà thầu có thể phải đưa thêm nguồn lực đầu vào để đạt được kết quả về dòng tiền ở đầu ra.
- Một nhà thầu tư nhân, LEMA, thông qua một hợp đồng quản lý chịu trách nhiệm phân phối nước sạch và thu hồi nước thải ở Amman, Jordan. Hợp đồng quy định LEMA được hưởng một khoản phí cố định và một khoản tiền thưởng trên cơ sở những cải thiện trong hoạt động của dịch vụ. Tương tự, LEMA sẽ bị phạt nếu không đạt được những cải thiện cần thiết. Theo cơ cấu này, hợp đồng quản lý tại Amman là một trong những trường hợp đầu tiên áp dụng cơ chế chia sẻ rủi ro mà thông thường gắn với những hình thức sâu sắc hơn của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

- Tại Gabon, một hợp đồng nhượng quyền được đặt ra để kết hợp các dịch vụ công cộng cả về chiều dọc lẫn chiều ngang, theo đó nhà thầu chịu trách nhiệm cung cấp cả nước và điện. Chính phủ quyết định kết hợp dịch vụ cung cấp nước và cung cấp điện cùng nhau để cho phép tiếp tục bù giá chéo giữa điện và nước. Cách xây dựng hợp đồng như vậy đã đem lại một số lợi ích, trong đó có việc cắt giảm chi phí do 2 lĩnh vực cùng chia sẻ các nguồn lực nhân sự, tài chính và kỹ thuật và tạo ra một môi trường cho các kế hoạch đầu tư được thực hiện một cách thống nhất hơn.
- Một thoả thuận “cho thuê-giao thầu + (cộng)” có khả năng chia sẻ trách nhiệm đầu tư. Theo một hợp đồng cho thuê/giao thầu tiêu chuẩn, cơ quan có thẩm quyền trao hợp đồng chịu hoàn toàn trách nhiệm huy động và thực hiện các khoản đầu tư mới thậm chí cả khi nhà điều hành tư nhân có vị thế thuận lợi hơn trong việc quản lý các hoạt động xây dựng mới và một số nghĩa vụ đầu tư khác.

Trong một số trường hợp, nhà điều hành tư nhân được giao trách nhiệm đầu tư hạn chế, chẳng hạn như việc mở rộng phạm vi mạng lưới cung cấp dịch vụ tại một số khu vực nhất định. Hoặc thay vì điều đó, nhà điều hành tư nhân và bên có thẩm quyền giao thầu có thể đạt được một thoả thuận về cùng góp vốn đầu tư.

5 Thiết lập một Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân: lựa chọn phương án

Như đã đề cập ở phần trước, mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cần được thực hiện theo một chiến lược cải cách tổng thể. Các mục tiêu của một dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ là một tập hợp con của các mục tiêu cải cách tổng thể của lĩnh vực. Việc lựa chọn một phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phù hợp dựa vào phân tích về:

- các phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẵn có (như được miêu tả trong chương 4),
- những trở ngại kỹ thuật và các mục tiêu của lĩnh vực (như được xác định trong phân tích),
- những trở ngại về luật pháp và quy định (như được xác định trong phân tích),
- các vấn đề về thể chế (như được xác định trong phân tích),
- những yêu cầu và những trở ngại về thương mại, tài chính, và cấp vốn (như được xác định trong phân tích),
- mối quan tâm của thị trường (thị trường sở tại và thị trường quốc tế như được trình bày ở phần dưới),
- các yêu cầu đặc biệt của lĩnh vực dựa trên những đặc điểm của hệ thống hoặc dân số.

Danh sách các mục tiêu cải cách cần được so sánh với những kết quả phân tích và các đặc điểm của từng loại hình hợp đồng, các ưu thế và bất lợi của mỗi loại hình, các kết quả và các điều kiện tiên quyết. Từ phân tích này có thể quyết định phương án nào phù hợp nhất, trong việc đáp ứng thành công được số lượng lớn nhất các mục tiêu (hoặc các mục tiêu quan trọng nhất).

Những ưu tiên đối với một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể gồm mở rộng phạm vi sử dụng dịch vụ, các dịch vụ được cải thiện, tăng cường hiệu quả hoạt động trong khi giảm bớt trợ cấp của chính phủ, hay sự hài lòng của khách hàng. Chính phủ và các cổ vấn sẽ phân tích chi phí/lợi ích và sẽ tham vấn hàng loạt các đối tác tư nhân có khả năng (khảo sát nhà điều hành) để có cái nhìn sâu sắc về độ hấp dẫn, hoặc thiếu hấp dẫn, của các phương án cần xem xét.

Một số hình thức cụ thể của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được sử dụng rộng rãi hơn và được áp dụng dễ dàng hơn trong một số lĩnh vực nhất định. Chẳng hạn như hình thức BOT được áp dụng thường xuyên hơn trong việc xây dựng đường có thu phí và các nhà máy xử lý nước thải trong khi các hợp đồng quản lý có thể được sử dụng trong các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và dịch vụ cung cấp nước.

Điều này cho thấy, không phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân nào có thể được áp dụng mà không phải thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh địa phương. Các phương án cung cấp một danh mục các loại hình hợp đồng có thể được thay đổi cho phù hợp với các yêu cầu của dự án cụ thể. Có thể cần phải kết hợp các hợp phần khác nhau của các loại hình hợp đồng khác nhau hoặc sử dụng nhiều loại hợp đồng. Những thay đổi bổ sung có thể cũng cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi trong việc cấp vốn cho hoạt động giao dịch, để đáp ứng các vấn đề quan tâm của đối tác tiềm năng, để cải thiện việc cung cấp dịch vụ cho người có thu nhập thấp và giải quyết các vấn đề về lao động.

Các mục tiêu của chính phủ đối với quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân: Việc lựa chọn một phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phụ thuộc vào các mục tiêu cụ thể của chính phủ. Chẳng hạn như, ưu tiên của chính phủ có phải là việc giảm chi phí dịch vụ hay không? Mặt khác, liệu có một mục tiêu hạn chế nào đó hướng tới cải thiện việc tính phí và thu phí hay không? Hoặc liệu ưu tiên có phải là mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ không? Phụ thuộc vào các mục tiêu này mà các lựa chọn khác nhau có thể phù hợp hơn khi được đưa vào một dự án nào đó.

Các điều kiện tiên quyết để thực hiện một hình thức thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cụ thể: Việc phân tích xác định tình hình cải cách đang diễn ra trong lĩnh vực. Mỗi hình thức thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có một loạt các điều kiện tiên quyết để đảm bảo thực hiện thành công. Ví dụ như các hình thức thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sâu sắc hơn, trong đó sự chuyển dịch rủi ro lớn hơn sang khu vực tư nhân sẽ cần phải có những cơ cấu quy định và luật pháp phức tạp hơn, cũng như phải có các kỹ năng sở tại cần thiết để thực hiện và giám sát các giao dịch. Những khó khăn khác có thể là mức thu hồi chi phí thấp, thiếu thông tin về hệ thống hoặc hoạt động kỹ thuật yếu kém. Nếu các điều kiện tiên quyết không được xác định ngay trong khâu phân tích ban đầu, có thể cần khởi động thận trọng với một hình thức thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có mức độ ít sâu sắc hơn. Một cách khác là đạt được các điều kiện tiên quyết của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, xem Bảng 6, trong giai đoạn chuẩn bị thông qua việc thực hiện các cải cách pháp luật và quy định, đảm bảo các khoản đầu tư chính được thực hiện và/hoặc đưa các tổ chức mới vào hoạt động.

Bảng 6: Các điều kiện tiên quyết của các phương án PPP

Phương án	Cam kết về chính trị	Thu hồi chi phí	Khuôn khổ quy định	Cơ sở thông tin	Năng lực của Chính phủ trong ký kết hợp đồng, quản lý và phân tích
Hợp đồng dịch vụ	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Trung bình
Hợp đồng quản lý	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình
Cho thuê	Trung bình	Cao	Cao	Cao	Cao
Nhượng quyền	Cao	Cao	Cao	Cao	Cao
Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao và các biến thể	Cao	Thay đổi	Cao	Cao	Cao

Nguồn: Heather Skilling và Kathleen Booth. 2007.

Mối quan tâm của khu vực tư nhân đối với phương án: một phương án cụ thể, chẳng hạn như nhượng quyền, có thể đáp ứng tốt nhất các mục tiêu của chính phủ, tuy nhiên mức độ rủi ro có thể là không chấp nhận được đối với các nhà đầu tư tư nhân tiềm năng. Mức độ quan tâm có thể được đánh giá thông qua việc phân tích các khoản đầu tư trước đó trong khu vực, trong nước, trong lĩnh vực và thông qua việc đánh giá mối quan tâm trên thị trường.

Trước khi tiến hành quy trình mua sắm chính thức, các công ty có khả năng dự thầu thường được mời để cho ý kiến về một cấu trúc dự án được đề xuất. Những ý kiến này dựa trên một cuộc triển lãm trước khi bỏ thầu, một bản tóm tắt hoặc một tài liệu về dự án. Cơ hội mua sắm thường được trình bày trong một “Bản Ghi nhớ thông tin”. Đó là một bản tóm tắt về các thuộc tính chính của dự án, môi trường hoạt động, và nguồn tài chính dự kiến. Những cuộc thảo luận này cũng tạo ra sự quan tâm của thị trường đối với cơ hội mua sắm đó và có thể giúp tăng thêm số lượng các công ty có khả năng dự thầu. Thu thập phản hồi của thị trường từ các đối tác tư nhân tiềm năng trong giai đoạn thiết kế/chuẩn bị sẽ đảm bảo rằng gói thầu thu hút được sự quan tâm cần thiết.

Dựa trên ba tiêu chí này, những phương án đưa ra có thể được xếp hạng và chính phủ có thể đưa ra một quyết định chính thức dựa trên chiến lược của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Lộ trình sau đó sẽ được cập nhật để phản ánh phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được chọn và công việc chuẩn bị có thể bắt đầu.

6 Công tác chuẩn bị thiết lập Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Chiến lược và lộ trình của lĩnh vực (được cập nhật dựa trên việc lựa chọn phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân) phác thảo công việc cần tiến hành nhằm tạo môi trường thuận lợi và xây dựng cơ cấu giao dịch cho việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Nói chung, công tác chuẩn bị cũng nảy sinh các vấn đề tương tự như quá trình phân tích và giải quyết những trở ngại đã được xác định thông qua việc phân tích lĩnh vực:

- Khuôn khổ luật pháp, quy định và chính sách;
- Các vấn đề kỹ thuật;
- Xây dựng thể chế và năng lực;
- Các vấn đề thương mại, tài chính và kinh tế.

Giai đoạn chuẩn bị hoàn tất khi hình thành được môi trường thuận lợi cho việc cải cách bền vững và khi có được một quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được xác định rõ ràng, được lưu trữ cẩn thận và được sự nhất trí của các bên.

6.1 Thiết lập các khuôn khổ pháp luật, quy định và chính sách phù hợp

Dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân tiềm năng sẽ tồn tại với một khuôn khổ chính sách nhà nước, trong đó bao gồm những đặc điểm pháp luật và quy định cụ thể.

Phân tích về mặt pháp luật sẽ mang lại một danh mục các luật hiện hành, các quy định, các hợp đồng và các văn bản pháp lý khác quy định những đặc điểm của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hoặc những đặc điểm cần phải được thay đổi. Những kẽ hở cũng được xác định, cho biết cần phải bổ sung thêm những công cụ pháp luật mới nào. Những vấn đề pháp lý này có thể liên quan trực tiếp tới mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (luật tư nhân hóa, cấp phép hoạt động trong lĩnh vực...) - hoặc có thể liên quan ở mức độ chung hơn (luật công ty, luật lao động, luật môi trường, các quy định về ngoại tệ...). Có thể thay đổi những vấn đề pháp lý “trực tiếp” để tạo điều kiện thuận lợi cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, tuy nhiên những vấn đề pháp lý “chung” thường cần phải được xác định và được tuân thủ.

Như vậy, cấu trúc của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phải phản ánh được cơ cấu thuế phổ biến hiện hành, các quyền chuyển nhượng, các thủ tục giải quyết tranh chấp, luật dịch vụ công, luật lao động... Các cấu trúc công ty phải gắn với luật công ty và các yêu cầu pháp luật khác. Trong trường hợp luật phải được thay đổi để hỗ trợ cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, việc thay đổi cần được tiến hành theo một thời gian biểu có tính thực tế. Những công việc liên quan đến pháp lý sẽ vẫn còn tiếp tục được tiến hành khi quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân tiến triển.

Tương tự như vậy, cơ chế quy định bao gồm các thoả thuận giám sát về giá cả, dịch vụ đối với người tiêu dùng, các hoạt động điều hành và cấu trúc thị trường cần được thay đổi hoặc thiết lập mới. Phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được lựa chọn cần phải được đối chiếu với các thoả thuận quản lý nhà nước và năng lực quản lý nhà nước hiện tại, đồng thời những kẽ hở trong quản lý cần phải được giải quyết hoặc cấu trúc mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cần phải được thay đổi. Các kẽ hở này có thể gồm nhu cầu về (i) các quy định và các yêu cầu rõ ràng hơn đối với nhà điều hành (được ghi trong hợp đồng, trong các quy định hoặc điều luật); (ii) xây dựng các cơ quan quản lý thực sự (chẳng hạn như cơ quan quản lý độc lập, một cơ quan quản lý trong chính phủ và thuê năng lực quản lý); (iii) đào tạo các cán bộ quản lý nhà nước; và (iv) xây dựng các thủ tục để các cán bộ quản lý nhà nước có thể yêu cầu và nhận thông tin.

Vai trò của mỗi tổ chức liên quan tới việc giám sát thực hiện (các ban, các bộ, các kiểm toán viên, các giám sát viên) và quản lý (các bộ, các cơ quan quản lý) cần được xác định và thông qua bởi các cơ quan có thẩm quyền.

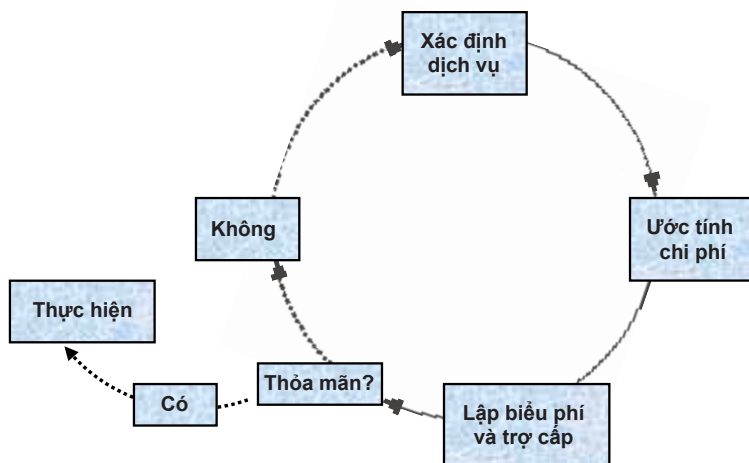
6.2 Chuẩn bị kỹ thuật

Các qui cách kỹ thuật của dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được đề xuất cần được xác định và viết thành tài liệu theo các điều khoản tham chiếu và cuối cùng được lưu giữ trong hợp đồng thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Giai đoạn chuẩn bị là giai đoạn phát triển các qui cách kỹ thuật sơ bộ. Sự phát triển đạt đến các qui cách kỹ thuật cuối cùng của một dự án là quy trình liên tục được xây dựng dựa trên phản hồi của thị trường và khả năng hoạt động của dự án tại mỗi giai đoạn thiết kế.

Thiết kế kỹ thuật của một dự án bắt đầu bằng việc xác định toàn bộ các mục tiêu bao trùm mong muốn đạt được và các tiêu chuẩn dịch vụ. Từ xuất phát điểm này, có thể ước tính chi phí của những dịch vụ mong muốn (trên cơ sở những kết quả về tính hiệu quả giả định) và các biểu phí dịch vụ để thu hồi được chi phí. Chính phủ có lựa chọn đưa biểu phí dịch vụ để thu hồi được chi phí vào thực hiện, trợ cấp để thu hồi

được chi phí hoặc xem xét lại các mục tiêu ban đầu và các tiêu chuẩn dịch vụ. Hình 10 mô tả sự cân bằng giữa dịch vụ và chi phí.

Hình 10: Cân đối dịch vụ và chi phí



Nguồn: Ngân hàng Thế giới và PPIAF. 2006. *Approaches to Private Participation in Water: A Toolkit*.

Việc chuẩn bị kỹ thuật được xây dựng (và chọn lọc) dựa trên việc phân tích đã được tiến hành trong quá trình phân tích lĩnh vực và xây dựng lộ trình của lĩnh vực, trong đó gồm có phân tích nhu cầu, kiểm kê tài sản và phân tích đầu tư.

Các điều khoản tham chiếu về kỹ thuật cần có sự cân bằng để tránh quá chặt chẽ/hạn chế hay quá lỏng lẻo. Các qui cách kỹ thuật quá chặt chẽ có nghĩa là một công ty dự thầu không được phép sử dụng giải pháp kỹ thuật tiết kiệm nhất. Các điều khoản quá lỏng lẻo có thể dẫn tới những đề xuất khác biệt nhau quá xa và khó có thể so sánh và xếp loại. Một chiến lược đặt ra nhằm giải quyết vấn đề khó xử này là tập trung xác định các kết quả kỹ thuật được mong đợi hơn là yêu cầu sử dụng các yếu tố đầu vào, do đó giúp cho các công ty dự thầu ở mức độ hợp lý có thể quyết định phương án hiệu quả nhất đạt được những kết quả mong muốn.

Các điều khoản tham chiếu về kỹ thuật giúp các công ty dự thầu hiểu rõ những kết quả cần đạt được, xác định lượng đầu tư cần thiết và đánh giá việc thực hiện kết quả hoạt động.

Dưới đây là hai ví dụ, Hộp 10 và 11, về dạng qui cách kỹ thuật có thể được đưa ra trong một yêu cầu đối với các đề xuất:

Hộp 10: Ví dụ về các qui cách kỹ thuật thực hiện của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực đường sắt**Các qui cách kỹ thuật thực hiện - mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực đường sắt**

Các qui cách kỹ thuật chính được mô tả chi tiết trong một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về lĩnh vực đường sắt bao gồm:

Khả năng cung cấp dịch vụ:

- Nhà ga: địa điểm, giờ mở cửa, độ thông suốt cho hành khách

Tàu:

- Thời gian đi lại, tần suất, sức chứa hành khách

Hệ thống:

- Độ tin cậy, độ an toàn, khấu hao vận hành

Môi trường – chất lượng của chuyến đi:

- Chất lượng của chuyến đi, tỉ lệ người ngồi/đứng, thang cuốn và thang máy, thông tin khách hàng, thu vé

Năng lực:

- Kiến trúc hệ thống, hình thức bên ngoài

Chuyển giao:

- Các điều kiện trao trả, các hướng dẫn và ghi chép bảo dưỡng, các vấn đề trong những năm cuối

Nguồn: Dr. Highton, Nick. Using Public Private Partnership to Deliver Successful Rail Projects. Ove Arup & Partners Ltd. & Partners Ltd.

Hộp 11: Ví dụ về các qui cách kỹ thuật thực hiện của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về dịch vụ cung cấp nước**Các qui cách kỹ thuật thực hiện - mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong dịch vụ cung cấp nước**

Các qui cách kỹ thuật chính được mô tả chi tiết trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về dịch vụ cung cấp nước và vệ sinh có thể bao gồm:

Các mục tiêu về phạm vi cung cấp dịch vụ:

- Số lượng các kết nối trực tiếp với những hộ gia đình mới sử dụng, hoặc tỉ lệ các gia đình được kết nối dịch vụ
- Tỉ lệ đường xá có ống dẫn nước
- Các khu vực địa lý được cung cấp dịch vụ thông qua các kết nối trực tiếp, các ki-ốt, các ống nước công cộng hoặc các hệ thống cung cấp nước khác không dùng đường ống (đối với các dịch vụ cung cấp nước) và nhà vệ sinh công cộng hoặc các phương án cải thiện vệ sinh môi trường khác (đối với dịch vụ vệ sinh)

Các tiêu chuẩn chất lượng:

- Độ sẵn sàng của dịch vụ
- Áp suất
- Chất lượng nước
- Xử lý các dòng nước
- Dịch vụ khách hàng

Nguồn: World Bank and PPIAF. 2006. *Approaches to Private Participation in Water: A Toolkit*

6.3 Các cơ cấu thể chế và xây dựng năng lực

Khi vai trò tái cơ cấu là một phần của quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, khu vực tư nhân đảm nhiệm các hoạt động từng thuộc trách nhiệm của khu vực nhà nước và khu vực nhà nước trở thành người quản lý điều tiết hoặc giám sát, và nếu có chỉ đóng một vai trò hạn chế trong việc cung cấp dịch vụ. Ban đầu, hầu hết các nước đều thiếu các tổ chức và năng lực thể chế cần thiết trong việc tổ chức, quản lý và thực hiện một quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Các tổ chức hiện có cần phải xây dựng năng lực để có khả năng đảm nhiệm những vai trò mới và những tổ chức mới thường cần phải được thành lập. Một số công việc chuẩn bị chính về mặt thể chế được sử dụng để hỗ trợ mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân gồm:

- Các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân,
- Văn phòng thực hiện dự án/đơn vị thực hiện dự án,
- Hỗ trợ kỹ thuật.

6.3.1 Cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Một cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được thành lập như một điểm điều phối, kiểm soát chất lượng, chịu trách nhiệm giải trình và các thông tin liên quan tới các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong một lĩnh vực đơn lẻ hoặc trong nhiều lĩnh vực. Những cơ quan này được thành lập như một cơ quan mới hoặc nằm trong một bộ, chẳng hạn như bộ tài chính và được coi là những cánh tay hỗ trợ cho lĩnh vực được cải cách. Đối với khu vực tư nhân tham gia, các cơ quan này đem lại sự minh bạch và sự nhất quán. Đối với các bên liên quan và công chúng nói chung, các cơ quan này có thể phổ biến thông tin và cung cấp sự quản lý đặc biệt cho một quy trình đặc biệt. (Xem Hộp 12 về các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân tại Ôt-xtrây-li-a và Phi-líp-pin).

Hộp 12: Các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân ở Ôt-xtrây-li-a và Phi-líp-pin**Ôt-xtrây-li-a – Bang Vích-to-ri-a**

Chính phủ các bang ở Ôt-xtrây-li-a chịu trách nhiệm chủ yếu trong hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Tại bang Vích-to-ri-a, các bộ thuộc chính phủ chịu trách nhiệm cuối cùng về thiết lập việc nhượng quyền và trao hợp đồng. Trong mỗi trường hợp, trách nhiệm của dự án được giao cho một bộ trưởng phụ trách. Bộ trưởng có trách nhiệm thúc đẩy tham vấn với các bộ khác của chính phủ về dự án. Bộ trưởng cũng sẽ làm việc với Bộ Ngân khố và Tài chính. Để hướng dẫn và tăng cường tính nhất quán trong quá trình phân tích và các thủ tục, chính phủ bang Vích-to-ri-a đã xây dựng một Chính sách Đầu tư Cơ sở hạ tầng cho bang Vích-to-ri-a, một bản mô tả Chính sách này được Bộ Ngân khố và Tài chính xuất bản vào tháng 6 năm 1994. Bộ này cũng hoạt động như một trung tâm tham chiếu khi các cơ quan chính phủ khác yêu cầu hướng dẫn.

Nguồn: www.treasury.vic.gov.au/

Trung tâm BOT của Phi-líp-pin

Chính phủ Phi-líp-pin đã thành lập một cơ cấu thể chế để hỗ trợ cho chương trình cơ sở hạ tầng tư nhân có qui mô lớn của đất nước. Mỗi cơ quan có một đơn vị BOT chuyên trách chịu trách nhiệm điều phối việc thiết kế và thực hiện các dự án. Các cơ quan có thẩm quyền cấp quốc gia, cấp tỉnh và thành phố lựa chọn và quyết định các dự án theo khuôn khổ. Các cơ quan có thẩm quyền này chuẩn bị một danh sách các dự án ưu tiên, các dự án này phải được phê chuẩn bởi Ủy ban Điều phối Đầu tư thuộc Cơ quan Kinh tế và Phát triển Quốc gia (NEDA), Ban Kinh tế và Phát triển Quốc gia hoặc bởi các hội đồng địa phương hoặc khu vực. Là một phần của chương trình này, chính phủ thành lập một Trung tâm BOT để thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Lưu giữ một bản kê quốc gia được cập nhật về tất cả các dự án được đề nghị có thể lựa chọn để phát triển theo khuôn khổ BOT,
- Cung cấp lời khuyên chung cho các nhà đầu tư tiến hành kinh doanh ở Phi-líp-pin,
- Phát triển các dự án cơ sở hạ tầng,
- Cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo các cán bộ ở trung ương và địa phương về việc thiết kế và thực hiện các dự án,
- Tập trung vào các hoạt động xúc tiến cho chương trình BOT ở Phi-líp-pin và các dự án cụ thể thông qua các tờ rơi và quảng cáo trên đường phố.

Ban đầu, Trung tâm này chủ yếu phụ trách việc đưa khái niệm BOT tới phổ biến với các nhà đầu tư tư nhân. Hiện nay Trung tâm này dành nhiều thời gian hơn trong công tác đào tạo cán bộ quốc gia và cán bộ địa phương.

Nguồn: www.botcenter.gov.ph/

Các đơn vị này hoạt động nhằm đảm bảo rằng các bên liên quan chủ chốt trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân tuân theo một phương pháp nhất quán và các hướng dẫn thống nhất:

- Xác định và dành ưu tiên cho dự án
- Khuyến khích cạnh tranh
- Phân tích kỹ lưỡng các cơ hội
- Đảm bảo các quy trình đấu thầu minh bạch
- Đảm bảo sự đối xử phù hợp với người lao động và các tài sản chính phủ,
- Đảm bảo sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực của chính phủ.

Các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân thông thường tập trung vào việc xác định, phát triển và đấu thầu các dự án. Tuy nhiên, sự tập trung đang ngày càng gia tăng đối với những vai trò tiềm tàng mà các cơ quan này có thể thực hiện trong việc giám sát các hợp đồng ngay khi chúng được tiến hành. Điều này có thể gồm cả việc đảm bảo rằng có các hệ thống thích hợp để thực hiện giám sát và báo cáo.

Việc chú trọng tới cơ cấu và địa điểm của các cơ quan này cũng ngày càng tăng. Đặc biệt, những cơ quan này cần được trao thẩm quyền phù hợp và cần được chỉ dẫn bởi một cơ quan hành pháp có năng lực và được tôn trọng. Ngoài ra, có sự ủng hộ ngày càng tăng dành cho việc thiết lập những cơ quan này giống như các đơn vị phát triển dự án với một cơ cấu thanh toán đem lại các giao dịch thành công. Các cơ quan này không cần có qui lớn, trên thực tế các cơ quan có qui mô lớn có thể bị coi là làm suy yếu ý định thúc đẩy tính hiệu quả của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Các cơ quan này thường cần được các chuyên gia về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hỗ trợ kỹ thuật ban đầu hoặc hỗ trợ kỹ thuật đang được thực hiện.

Vấn đề cuối cùng cần xem xét là mối liên kết giữa cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và các bộ chủ quản và có thể là các cấp chính phủ. Hoạt động của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể diễn ra ở mức độ quốc gia hoặc địa phương và vị trí của các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân này cần phù hợp với hoạt động của thị trường.

Cũng cần phải có sự điều phối với bộ chức năng liên quan đến một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân cụ thể, đặc biệt là đơn vị thực hiện dự án (PIU).

6.3.2 Đơn vị thực hiện dự án (PIU)

Một PIU là một đơn vị lên kế hoạch và thực hiện một dự án hoặc nhiều dự án. Đôi khi, PIU có mối liên kết với một bộ chủ quản, tuy nhiên đơn vị này cũng có thể tương đối độc lập với bộ chủ quản. Hầu hết các PIU được thành lập nhằm hỗ trợ cho các

dự án có khoản đầu tư vốn lớn (thông thường là từ các khoản cấp vốn tài trợ) và tuổi đời của một PIU phụ thuộc và thời gian thực hiện dự án. Cơ cấu chính xác và vai trò của một PIU sẽ phụ thuộc vào những yêu cầu của cơ quan cấp vốn và cơ quan thực hiện, loại hình dự án và tình hình ở địa phương.

Các PIU được sử dụng như một phương tiện để bố trí cán bộ cho những dự án quan trọng. Nguồn nhân lực của các đơn vị có thể lấy từ nội bộ chính phủ, từ nguồn nhân lực bên ngoài hoặc từ cả hai nơi. Phân tích gần đây đặt ra câu hỏi liệu các PIU có hoạt động hiệu quả khi năng lực quản lý dự án của các chính phủ được nâng cao, đặc biệt khi nguồn nhân lực của PIU là từ bên ngoài.

Những lợi thế đối với việc phát triển một PIU là thiết lập được một đầu mối về trách nhiệm giải trình và quản lý. PIU thông thường giám sát và báo cáo tiến độ của dự án, thực hiện quản lý tài chính và kế toán, đồng thời phụ trách khâu mua sắm của dự án.

Ở đâu cả PIU và các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân tồn tại thì ở đó cần có điều phối chặt chẽ và thường xuyên.

6.3.3 Hỗ trợ kỹ thuật

Nếu chính phủ không có nhiều kinh nghiệm trong việc ký kết hợp đồng thiết lập các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, sẽ có thể cần phải thuê các cố vấn giao dịch và/hoặc cố vấn chuyên môn, chẳng hạn như các luật sư, các nhà phân tích tài chính, các chuyên gia tài chính, các nhà kinh tế, các nhà xã hội học, và các chuyên gia trong lĩnh vực để hỗ trợ chính phủ. Các cố vấn này có thể được tuyển dụng theo nhóm hoặc tuyển dụng riêng lẻ. Trong trường hợp tuyển dụng riêng lẻ, cần đảm bảo sự điều phối giữa các thành viên trong nhóm. Các cố vấn sẽ đóng vai trò quan trọng trong quá trình duy trì động lực, phát triển các chiến lược để chính phủ xem xét, giúp phát triển các thông điệp và thông tin dành cho công chúng, thực hiện phân tích các phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và hỗ trợ việc đấu thầu và đàm phán.

Các cố vấn chuyên môn cần phải được tham gia vào qui trình này sớm và cần phải phối hợp làm việc với các đối tác trong chính phủ. Khi mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được xem xét, chính phủ cần xác định cán bộ đối tác địa phương có khả năng, phát triển một cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hoặc một đơn vị thực hiện dự án, đồng thời cần đào tạo cán bộ đảm nhiệm những trách nhiệm mới. Xây dựng năng lực địa phương cần phải được hỗ trợ thông qua mối quan hệ làm việc với tất cả các cố vấn.

Lý tưởng thì các cố vấn kỹ thuật sẽ tiếp tục hỗ trợ cho đến khi ký kết hợp đồng và có thể cả sau khi ký kết. Quy trình đấu thầu và đàm phán liên quan tới việc cần liên tục làm rõ và xem xét kỹ lưỡng các tài liệu đấu thầu, những công việc này thường diễn ra rất nhanh chóng. Quy trình này phải được tổ chức tốt, không có rắc rối về chính trị và phải mang lại một kết quả khả quan. Nếu việc hỗ trợ từ bên ngoài (tài chính, luật pháp và kỹ thuật) cho chính phủ không sẵn sàng vào giai đoạn này, các cán bộ chủ chốt của chính phủ phải được đào tạo về đàm phán và phải hoàn toàn thông thuộc với nội dung và mục đích của gói thầu (hợp đồng, hồ sơ mời thầu và mẫu hồ sơ dự thầu).

Hoạt động hỗ trợ kỹ thuật tương tự cũng cần thiết để xây dựng năng lực tại đơn vị có trách nhiệm theo dõi việc tuân thủ hợp đồng và các mục tiêu phát triển.

6.4 Chuẩn bị về thương mại, tài chính và kinh tế

Trong việc thiết kế và chuẩn bị thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, cần phải có một quy trình cân đối chất lượng dịch vụ với biểu phí dịch vụ, tạo ra một gói giá và dịch vụ có thể chấp nhận được đối với khách hàng và đảm bảo tính bền vững của ngành dịch vụ. Điều quan trọng đối với việc phân tích này là cơ cấu thanh toán và doanh thu dành cho các đối tác tư nhân, trong đó bao gồm bất cứ khoản trợ cấp cần thiết nào.

Quy trình khép kín này bao gồm:

- Phân tích kỹ thuật - nhằm xác định chi phí của dịch vụ;
- Nghiên cứu thị trường và nghiên cứu xã hội - nhằm xác định những ai sẵn sàng và có khả năng thanh toán cho các mức độ chất lượng dịch vụ nhất định;
- Phân tích tài chính và lập mô hình - nhằm xác định mức giá thu hồi chi phí cần thiết để hỗ trợ cho các mục tiêu về phạm vi cung cấp dịch vụ và mức độ chất lượng dịch vụ;
- Tham vấn và thỏa hiệp - nhằm nhất trí với bất kỳ khoản trợ cấp trong giai đoạn chuyển đổi nào cho đến khi thu hồi được chi phí hoặc các khoản trợ cấp thường xuyên, chẳng hạn như cho các khách hàng có thu nhập thấp. Nếu không có các khoản trợ cấp, có thể cần phải giảm bớt các mục tiêu chất lượng dịch vụ và phạm vi cung cấp dịch vụ.

Như đã trình bày trong phần 3.5, mô hình tài chính phải đủ linh hoạt để phù hợp với hàng loạt các biến số, giúp tạo ra một quy trình khép kín giữa việc lập mô hình tài chính và thiết kế mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Mục tiêu chính là đảm bảo bền vững tài chính của ngành dịch vụ công ích thông qua tính hiệu quả và việc cân đối giữa thu nhập và các khoản chi. Mô hình tài chính là một công cụ giúp đạt được sự cân bằng phù hợp về khả năng thanh toán, thu hồi chi phí và đầu tư. Mô hình này sẽ giúp xác định các khoản đầu tư ưu tiên và đưa ra các quyết định về việc ai nên

thanh toán các khoản đầu tư, dựa trên chi phí vốn tương ứng. Một số nước cũng nhận thấy sự hữu ích khi sử dụng một mô hình so sánh ở khu vực nhà nước (PSC), mô hình này giúp chính phủ kiểm tra liệu một đề xuất đầu tư tư nhân có mang lại thêm giá trị về tiền bạc so với hình thức cung cấp dịch vụ hiệu quả nhất của khu vực nhà nước hay không.

Trong quá trình chuẩn bị giao dịch, ba vấn đề quan trọng cần xem xét là (i) nguồn tài chính, (ii) thiết kế cấu trúc biểu phí phù hợp và các mức phí; và (iii) thiết kế và sử dụng các khoản trợ cấp.

6.4.1 *Cấp vốn cho dự án*

Các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về phát triển cơ sở hạ tầng luôn cần cấp vốn; đó là các nguồn tài chính bên ngoài cần thiết cho chi phí đầu tư ban đầu và sẽ được thu lại theo thời gian từ các nguồn doanh thu trong tương lai. Các khoản tài chính này có thể từ khu vực nhà nước hoặc khu vực tư nhân. Bất kể nguồn tài chính từ đâu, những khoản tiền này đi kèm với chi phí và do đó có tác động tới các vấn đề kinh tế của dự án và biểu phí đặt ra (và cả khả năng thanh toán). Điều quan trọng đối với câu hỏi về vấn đề tài chính của dự án là sự tương quan giữa rủi ro tín dụng dự tính (được dự tính trên cơ sở những rủi ro về kỹ thuật, thương mại và các rủi ro khác liên quan tới dự án) và chi phí tài chính.

Chi phí cấp vốn của chính phủ thông thường thấp hơn so với chi phí cấp vốn của nhà điều hành tư nhân, thậm chí cả khi nhà điều hành tư nhân cũng là ở trong nước. Do đó, việc cấp vốn của khu vực tư nhân có thể làm tăng chi phí tài chính của việc thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Tuy nhiên, hiệu quả đạt được từ mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được kỳ vọng là sẽ lớn hơn chi phí tăng thêm và mang lại những khoản tiết kiệm ròng cũng như tăng thêm hiệu quả, và cuối cùng mang đến lợi ích cho các khách hàng. Ngoài ra, nguồn vốn ở khu vực nhà nước thường khan hiếm, điều này tạo ra một trong những động lực ban đầu cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

Các nhà điều hành thông thường thiết lập một công ty dự án để thực hiện hợp đồng, thường được gọi là công ty có mục đích đặc biệt (SPV). Chủ sở hữu của công ty này có thể là một công-xóc-xi-um các công ty hoặc một công ty lớn. Chủ sở hữu của công ty thường sẽ không cấp vốn cho tất cả những yêu cầu của dự án, thay vào đó, họ sẽ cung cấp một phần dưới hình thức cổ phiếu và vay phần còn lại từ các tổ chức tài chính hoặc phát hành các chứng khoán nợ trên thị trường vốn.

Khả năng trả được nợ của một dự án phụ thuộc vào một số các nhân tố, trong đó một số nhân tố nằm trong tầm kiểm soát của chính phủ khi thiết kế mối quan hệ đối

tác nhà nước - tư nhân. Các nhân tố này bao gồm việc thiết kế dự án và các biểu phí hấp dẫn về mặt thương mại (thời hạn hoàn vốn ngắn và do đó thời gian cấp vốn cũng ngắn) cũng như các thỏa thuận khấu trừ cao để giảm các rủi ro về doanh thu/ thị trường (khả năng dự đoán các dòng tiền), cùng với mức độ chắc chắn và minh bạch của các quy định điều tiết ảnh hưởng tới các dòng vốn trong tương lai.

Cấp vốn cho dự án cơ sở hạ tầng nói chung, cho dù từ các ngân hàng hoặc từ các thị trường trái phiếu, phải đối mặt với một số thách thức bao gồm (i) kỳ hạn thanh toán của khoản nợ dài để phù hợp với dòng tiền của dự án, (ii) giới hạn về khả năng cấp vốn vay bằng đồng nội tệ để phù hợp với những khoản thu nhập bằng đồng nội tệ, (iii) lượng cổ phiếu hạn chế và do đó cần có các công cụ đòn bẩy mạnh, và (iv) không có vật đảm bảo/bảo lãnh trừ các tài sản của dự án (cấp vốn vay miễn truy đòi).

Kết quả là, tài chính của dự án là một hoạt động đặc biệt và tùy thuộc vào các điều kiện phổ biến trên thị trường vào một thời điểm bất kỳ có thể sẵn sàng hoặc không sẵn sàng. Để có được nguồn tài chính hoặc để có được lãi suất vay “mềm” hơn, nhà điều hành có thể tìm kiếm việc tăng thêm lượng tín dụng thông qua bảo hiểm hoặc bảo lãnh. Những việc này có thể gồm (một phần) bảo lãnh tín dụng (ví dụ như từ chính phủ hoặc từ tổ chức tài chính phát triển) hoặc bảo lãnh rủi ro chính trị (từ các công ty bảo hiểm hoặc tổ chức tài chính phát triển) phòng khi chính phủ hoặc cơ quan quản lý điều tiết không bám theo các thỏa thuận (ví dụ như thỏa thuận bao tiêu, thỏa thuận nhượng quyền...).

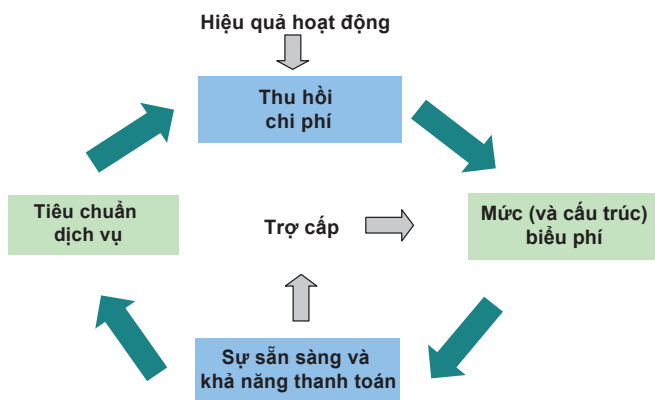
Để xác định lượng vốn vay mà dự án có thể gánh vác, bên cho vay tiến hành các tính toán riêng liên quan tới việc thực hiện dự án và dòng tiền. Những tính toán này bao gồm tỉ suất nợ khả chi, tỉ suất nợ khả chi trong thời gian vay nợ, tỉ suất nợ khả chi trong thời gian dự án hoạt động. Việc cấp vốn cho dự án đòi hỏi một quy trình đánh giá rất kỹ lưỡng vì sự phụ thuộc hoàn toàn vào dòng tiền của dự án. Bên cho vay đảm nhiệm việc phân tích kỹ lưỡng để yên tâm rằng các giả định về dự án và những rủi ro của dự án có thể chấp nhận được.

Cần phải hiểu rằng các công ty dự thầu có thể không biết đầy đủ về các thỏa thuận cấp vốn có khả năng cho đến tận giai đoạn cuối của quá trình ký kết hợp đồng. Những công ty dự thầu này sẽ có các chuyên gia tài chính tiềm năng chỉ dẫn, tuy nhiên thỏa thuận cuối cùng và phân bổ rủi ro sẽ chỉ được đặt ra khi hợp đồng gần như chắc chắn sẽ được ký kết. Ở giai đoạn cuối này, bên cho vay có thể đặt ra những yêu cầu của mình về dự án. Điều này gây ra rủi ro là công ty thắng thầu sẽ thất bại trong việc hoàn tất huy động vốn và có thể phải rút lui. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đánh giá kỹ lưỡng các nguồn tài chính và năng lực vay vốn của các công ty có khả năng dự thầu trong quá trình sơ tuyển. Một công cụ hữu ích là yêu cầu công ty dự thầu nộp một khoản đặt cọc dự thầu hoặc một khoản ký quỹ, khoản tiền này sẽ mất trong trường hợp công ty thắng thầu rút lui.

6.4.2 Thiết lập biểu phí dịch vụ

Các biểu phí dịch vụ cần cân đối được các mục tiêu: (i) tiêu chuẩn dịch vụ được quy định và các chi phí liên quan, (ii) sự sẵn sàng thanh toán và khả năng thanh toán của khách hàng, (iii) thu hồi được chi phí, (iv) tính kinh tế cần thiết cho nhà điều hành tư nhân (thu lợi từ vốn đầu tư) và (v) sự cần thiết/sự sẵn sàng của các khoản trợ cấp. Việc kết hợp đúng đắn các nhân tố này phải được xác định thông qua một quy trình khép kín tối ưu có sử dụng mô hình của dự án (xem Hình 11).

Hình 11: Quy trình khép kín của việc thiết kế biểu phí



Nguồn: Heather Skilling và Nils Janson. 2006.

Quy trình này còn phức tạp hơn nếu có các cấu trúc biểu phí khác nhau/phức tạp (ví dụ như giá hàng là một hàm tiêu dùng nhằm hỗ trợ những người sử dụng có thu nhập thấp) hoặc có các cơ chế điều chỉnh biểu phí (ví dụ như các thay đổi chi phí đầu vào, thay đổi về tỉ giá hối đoái). Điều quan trọng là phải tuyển được những chuyên gia có chuyên môn và có kinh nghiệm để thực hiện được nhiệm vụ lập mô hình và tối ưu hóa này.

Những mục tiêu dưới đây là điểm khởi đầu phù hợp để thiết lập biểu phí:

- thu hồi chi phí/thu lợi từ vốn đầu tư
- các khuyến khích để đạt tính hiệu quả
- sự công bằng và tính hợp lý, và
- tính đơn giản và tính toàn diện.

Thu hồi chi phí/thu lợi từ vốn đầu tư

Sự kết hợp của các tiêu chuẩn dịch vụ (chi phí) và các biểu phí (doanh thu) quyết định khả năng thương mại của một dự án. Ngoài ra, nhà điều hành tư nhân có cơ hội cải

thiện kết quả tài chính cuối cùng thông qua việc đạt được hiệu quả đặc biệt trong đầu tư và trong hoạt động. Do đó, một nhà điều hành tư nhân sẽ chỉ tham gia vào một dự án nếu họ thấy có cơ hội công bằng để thu được lợi nhuận với các quy định sẵn có về các tiêu chuẩn dịch vụ và biểu phí.

Nội suất sinh lợi (IRR) và lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (RoE) là những phương pháp tính được sử dụng phổ biến nhất để đánh giá sự hấp dẫn về mặt tài chính dưới góc nhìn của nhà điều hành tư nhân (như được trình bày trong phần 3.5). Một nhà điều hành tư nhân sẽ đánh giá nội suất sinh lợi tiềm năng của một dự án so với chi phí vốn chủ sở hữu của họ, có điều chỉnh với rủi ro dự tính của dự án. Một nhà điều hành tư nhân có thể sẵn sàng chấp nhận nội suất lợi sinh thấp nếu một số rủi ro được giảm đi hoặc được làm nhẹ bớt thông qua các hành động của chính phủ hoặc ngược lại. Doanh thu được coi là thỏa đáng nếu khoản doanh thu này giúp một nhà điều hành duy trì, thay thế, hiện đại hóa và mở rộng các dịch vụ và tài sản của mình. (xem Hộp 13 về kinh nghiệm của Chi-lê trong việc định giá điện.)

Hộp 13: Định giá điện ở Chi-lê

Phương pháp định giá điện ở Chi-lê đặc biệt bởi sử dụng cách tiếp cận đối mới đối với qui định về tỷ suất thu lợi. Hệ thống giá này bao gồm các mức giá theo quy định cho người tiêu dùng có nhu cầu cao điểm thấp hơn 2 megawatt và mức giá đàm phán tự do cho những người tiêu dùng còn lại. Mức giá cuối cùng đối với các khách hàng sử dụng mức giá theo quy định gồm hai thành phần: một mức giá nút tại đó các công ty phân phối điện mua điện từ các nhà máy sản xuất điện và từ lưới điện, và phần giá trị gia tăng của việc phân phối điện. Giá trị gia tăng của việc phân phối điện được tính bốn năm một lần. Thủ tục này liên quan tới việc xác định chi phí của một công ty hoạt động tối ưu và xây dựng mức giá mang lại một khoản lãi thực là 10% trên giá trị thay thế của tài sản. Các mức giá này sau đó được áp dụng cho các công ty thực tế để đảm bảo rằng khoản lãi trung bình nằm trong khoảng tỉ suất lợi nhuận trên tài sản từ 6% đến 14%. Nếu khoản lãi thực trung bình nằm ngoài phạm vi này, mức giá sẽ được điều chỉnh để đạt ở mức giới hạn cao hơn hoặc thấp hơn, phụ thuộc vào việc liệu mức giá này cao hay thấp so với khoảng so sánh. Chi phí hoạt động của “công ty hoạt động hiệu quả” được đem làm thước đo và giá trị thay thế của tài sản dựa trên mức trung bình gia quyền của các khoản ước tính do ngành điện và cơ quan quản lý nhà nước tính toán.

Nguồn: Kerf, Michel. 1998. *Infrastructure Concessions: A Guide to Their Design and Award—Privatization Tool Kits*. Washington, DC: World Bank.

Là điểm khởi đầu cho việc xác định sự công bằng, các biểu phí cần phản ánh chi phí và các nhóm/các tầng lớp khách hàng khác nhau cần tuân theo biểu phí phản ánh mức chi phí cung cấp dịch vụ cho họ. Ví dụ như, những khách hàng sử dụng dịch vụ

tương tự như nhau sẽ trả những khoản tiền tương đương nhau hoặc những người chấp nhận sử dụng dịch vụ có chất lượng thấp hơn sẽ trả những khoản tiền thấp hơn. Tuy nhiên, một số dịch vụ, chẳng hạn như dịch vụ cấp nước và nước thải, thường được coi là dịch vụ công ích và không nên từ chối cung cấp nước cho bất kỳ khách hàng nào với lý do họ là đối tượng nghèo (xem phần 6.4.4 về Trợ cấp). Các khoản trợ cấp đặc biệt hoặc trợ cấp chéo được xây dựng trong hệ thống biểu phí có thể giải quyết tình hình này.

Tính đơn giản và tính toàn diện

Mục tiêu của tính đơn giản và tính toàn diện có nghĩa là khách hàng và nhân viên của ngành dịch vụ công ích cần dễ dàng tiếp cận và hiểu được biểu phí. Ví dụ như nếu một cấu trúc biểu phí quá phức tạp, người tiêu dùng có thể không hiểu được tác động của việc thay đổi khối lượng dịch vụ sử dụng thể hiện trên hóa đơn thanh toán của mình hoặc không thể hiểu được những phương án lựa chọn dành cho họ. Tuy nhiên, việc đơn giản hóa quá mức có thể dẫn tới việc mất đi sự khuyến khích hoặc có tác động xấu đối với sự công bằng.

Cân đối các mục tiêu

Cần phải cân đối các mục tiêu kể trên. Chẳng hạn như đôi khi mục tiêu về khuyến khích có thể xung đột với mục tiêu về tính đơn giản bởi vì nếu trên cơ sở chi phí, xây dựng một cấu trúc biểu phí phức tạp là hợp lý. Xung đột tương tự cũng có thể nảy sinh với mục tiêu về tính công bằng. Cũng có yêu cầu bổ sung về việc một số yếu tố cơ bản cần phải có mặt như việc xác định một tỷ suất lợi nhuận hợp lý, hiểu rõ các tài sản sẽ được đánh giá ra sao và liệu có được phép bổ sung thêm khoản tiền lãi nào nữa không.

Sau khi đánh giá những nhân tố này và phân bổ hợp lý các rủi ro trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, các mức phí ban đầu và cấu trúc biểu phí được thiết lập cho đến khi có sự điều chỉnh.

6.4.3 Điều chỉnh biểu phí

Mong đợi một biểu phí hoặc một cấu trúc hay chế độ biểu phí có thể duy trì và phù hợp trong suốt thời gian của một dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân là một việc phi thực tế. Do đó cần phải xác định các quy tắc đối với việc điều chỉnh biểu phí. Điều này đòi hỏi phải xác định:

- Các lý do hoặc động cơ điều chỉnh giá, chẳng hạn như những thay đổi trong giá vật liệu thô (chẳng hạn như giá dầu để sản xuất điện), lạm phát, biến động tỷ giá (khi nhà điều hành không được bảo vệ trước những biến động của tỷ giá);

- Cơ chế qua đó việc điều chỉnh được thực hiện, trong đó có qui định về cộng thêm chi phí và mức giá trần;
- Tần suất điều chỉnh trong đó có chi phí chuyển dịch sang người tiêu dùng, chỉ số biểu phí, lập lại biểu phí và các điều chỉnh biểu phí đặc biệt.

Các cơ chế

Có sự khác biệt giữa các yêu cầu điều tiết của các ngành dịch vụ công ích, chẳng hạn như quản lý chất thải, điện, nước và viễn thông, với các yêu cầu điều tiết của các hình thức cơ sở hạ tầng công cộng khác, chẳng hạn như đường xá.

Các cơ chế điều chỉnh biểu phí đối với các ngành dịch vụ công ích được thảo luận theo hai loại nhóm: cơ chế cộng thêm chi phí và cơ chế giá trần.

Cơ chế cộng thêm chi phí hoặc cơ chế tỉ suất lợi nhuận cho phép các công ty được điều tiết chuyển tất cả các chi phí hoạt động và chi phí vốn sang người tiêu dùng, bao gồm lợi nhuận sau thuế từ khoản đầu tư. Với hệ thống này, không có sự điều chỉnh nào trừ khi nhà điều hành đề xuất lên cơ quan điều tiết có thẩm quyền đề nghị rà soát và điều chỉnh.

Cơ quan điều tiết sẽ rà soát tất cả các khoản chi phí của nhà điều hành với bất kỳ đề xuất nào về việc cần thiết điều chỉnh giá cao hơn (hoặc thấp hơn) để bù đắp tất cả các chi phí. Theo lý thuyết, phương pháp này mang lại mức giá phù hợp nhất đối với những chi phí đã bỏ ra, tuy nhiên đem lại ít khuyến khích hơn cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động và phát triển vì mức tỉ suất lợi nhuận đã được đảm bảo.

Qui định về điều chỉnh cộng thêm chi phí có thể khuyến khích các công ty tăng cao chi phí hoạt động hơn là theo đuổi tính hiệu quả. Tuy nhiên việc điều chỉnh này có yếu tố chắc chắn cao theo góc nhìn của nhà đầu tư, do đó có thể giảm nhẹ rủi ro.

Mặt khác, *qui định về doanh thu và giá trần* mang lại động lực trực tiếp hơn cho hiệu quả hoạt động. Doanh thu và giá trần được sử dụng làm công cụ kiểm soát định mức thu nhập trong một giai đoạn hoặc với các mức giá cụ thể, tuy nhiên các công ty có thể tăng thêm thu nhập thông qua việc cải thiện hoạt động. Với cơ chế này, một công ty có thể thay đổi mức giá và cấu trúc biểu phí của mình theo một chỉ số trong đó bao gồm một phương pháp tính lạm phát và khoản bù năng suất (thường được gọi là nhân tố X). Các tiếp cận này có thể mang lại một động cơ khuyến khích mạnh hơn nhằm cải thiện hiệu quả và đem lại mức chi phí cung cấp dịch vụ chuẩn.

Những lựa chọn về phương pháp điều chỉnh ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, trong đó gồm có sự hiện diện của chuyên gia kinh tế, hệ thống kế toán và kiểm toán, các yêu

cầu đầu tư trong lĩnh vực và động cơ tăng cường hiệu quả. Trong những giai đoạn đầu của sự phát triển khi năng lực điều tiết đang được phát triển, mức giá trần có thể là một lựa chọn tốt hơn. Các mức giá trần có thể được thiết lập ở mức cao đủ để thu hút vốn. Khi năng lực điều tiết đã phát triển, cơ chế cộng thêm chi phí có thể phù hợp để thu hút đầu tư quy mô lớn.

Nhiều hệ thống điều tiết sử dụng cả các yếu tố trong cơ chế thu nhập hoặc giá trần và các yếu tố trong cơ chế cộng thêm chi phí theo một cách tiếp cận tổng hợp được thiết lập riêng, cũng như các cách tiếp cận mang tính phương pháp luận đối với những vấn đề cụ thể của từng lĩnh vực.

Tuy nhiên, hình thức của hệ thống điều tiết tùy thuộc vào việc phân tích và xem xét chi tiết, trong đó có việc xem xét đến các yếu tố như đất nước, lĩnh vực, ngành và thông tin đầu tư vốn vào cơ sở hạ tầng.

Qui định đối với các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng không phải là dịch vụ công ích có một hình thức hơi khác biệt và có thông thường được qui định chi tiết trong hợp đồng. Trong một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân về cơ sở hạ tầng, mục tiêu cơ bản của việc điều tiết là phân bổ rủi ro hợp lý và duy trì sự ổn định giữa rủi ro và khoản lợi nhuận mong muốn.

Tần suất điều chỉnh

Có những thủ tục khác nhau trong việc ban hành các điều chỉnh về biểu phí. Trong một số trường hợp sẽ có thỏa thuận trong đó các chi phí đầu vào nhất định (chẳng hạn như năng lượng hoặc nước) sẽ được phản ánh ngay lập tức và được chuyển dịch vào trong biểu phí áp dụng và thu từ người tiêu dùng. Theo cách này, rủi ro của việc tăng giá đầu vào ngay lập tức chuyển sang người tiêu dùng. Các chi phí chuyển dịch sang người tiêu dùng khác có thể bao gồm sự thay đổi trong thuế suất hoặc sự thay đổi trong các tiêu chuẩn chất lượng do chính phủ đặt ra. Cơ chế này phù hợp khi nhà cung cấp dịch vụ không kiểm soát đầu vào. Chi phí chuyển dịch sang người tiêu dùng có thể làm giảm động cơ khuyến khích nhà cung cấp dịch vụ sử dụng đầu vào một cách hiệu quả hơn, tuy nhiên nhà cung cấp dịch vụ cũng vẫn thận trọng đối với việc tăng biểu phí vượt quá khả năng khách hàng sẵn sàng chi trả.

Lập chỉ số biểu phí. Cơ chế này tương tự như cơ chế chuyển dịch chi phí tuy nhiên cơ chế này sử dụng một công cụ khác để điều chỉnh. Khác với chi phí thực tế của dịch vụ, các biểu phí được điều chỉnh nhằm phản ánh sự thay đổi của một chỉ số giá (chẳng hạn như chỉ số giá tiêu dùng), theo một lịch trình thường xuyên. Trong khi việc lập chỉ số này có thể bảo vệ nhà cung cấp trước những rủi ro tăng giá dự đoán được trước và nằm trong giới hạn thông thường, nhà cung cấp vẫn dễ bị ảnh hưởng do những thay đổi đột biến hoặc

ngoài chỉ số được qui định. Trong một số trường hợp, công thức lập chỉ số dựa trên một rổ các giá cả hàng hóa và dịch vụ có liên quan nhiều nhất tới dịch vụ được cung cấp.

Lập lại biểu phí hoặc điều chỉnh biểu phí định kỳ. Một cơ chế cụ thể hơn đối với việc điều chỉnh biểu phí là việc lập lại biểu phí. Đối với một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân dài hạn, lập chỉ số biểu phí hoặc chuyển dịch chi phí có thể không đủ để điều chỉnh tất cả những thay đổi của lĩnh vực trong thời gian thực hiện hợp đồng. Do đó, các quy tắc về lập lại biểu phí cần được xác định rõ trước khi mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được thực hiện và sẽ là một chủ đề thảo luận của tất cả các bên tham gia liên quan khi bàn về phân bổ rủi ro.

Thảo luận về việc lập lại biểu phí bao gồm những vấn đề sau:

- Các mục tiêu của việc lập lại biểu phí,
- Phương pháp lập lại biểu phí,
- Các lý do cho việc rà soát và lập lại biểu phí.

Các mục tiêu của sự điều chỉnh có thể bao gồm việc cho phép một tỉ suất lợi nhuận hợp lý dành cho nhà điều hành, khuyến khích hoạt động hiệu quả thông qua tỉ suất lợi nhuận hoặc khôi phục vị thế tài chính của nhà điều hành khi phải đối mặt với sự thay đổi không dự đoán trước được (và không kiểm soát được) trong môi trường hoạt động, chẳng hạn như sự thay đổi về tỉ giá hối đoái.

Phụ thuộc vào mục tiêu của việc lập lại biểu phí, các phương pháp luận khác nhau có thể được sử dụng. Chẳng hạn như, có thể cần cố gắng xác định mức chi phí hoạt động đem lại hiệu quả nhất thông qua việc xác định mức chi phí chuẩn hoặc thông qua tư vấn của chuyên gia. Nếu việc lập lại biểu phí nhằm khôi phục vị thế tài chính của nhà điều hành, có thể chỉ cần rà soát những biến số chính trong chi phí.

Việc điều chỉnh biểu phí như vậy có thể được tiến hành trên cơ sở một yêu cầu rà soát hoặc do một sự kiện đặc biệt nào đó diễn ra. Thông thường, những điều chỉnh này được phép thực hiện trên cơ sở định kỳ đã được qui định trước, chẳng hạn như 5 năm một lần.

Trong một số trường hợp, các tình huống bất thường, ví dụ như tranh chấp hoặc phá sản, có thể sẽ dẫn đến một cuộc rà soát bất thường về giá.

6.4.4 Thiết lập các khoản trợ cấp

Trợ cấp của chính phủ có thể được sử dụng để đem lại khả năng duy trì thương mại cho một dự án dưới góc độ xem xét của nhà điều hành tư nhân thậm chí ngay cả khi sự kết hợp được kỳ vọng giữa dịch vụ cung cấp và biểu phí không giúp thu hồi được

đầy đủ chi phí. Điều này chỉ có ý nghĩa nếu tổng chi phí của chính phủ dưới hình thức mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (trong đó có trợ cấp) thấp hơn chi phí của chính phủ trong trường hợp việc vận hành dịch vụ hoàn toàn thuộc trách nhiệm của khu vực nhà nước hoặc thấp hơn chi phí không cung cấp dịch vụ ở mức độ yêu cầu.

Trợ cấp chính phủ có thể là trợ cấp “chung”, có nghĩa là dùng cho toàn bộ dự án, hoặc “cụ thể”, trong trường hợp các khoản trợ cấp này gắn liền với việc cung cấp dịch vụ cho những đối tượng người tiêu dùng phù hợp (có thu nhập thấp). Một số khoản trợ cấp được thiết lập như những nghĩa vụ dịch vụ cộng đồng và được qui định trong các tiêu chuẩn cấp phép hoặc các qui chế hoặc được khu vực nhà nước chi trả trực tiếp hay gián tiếp cho người được hưởng lợi.

Trợ cấp chéo không liên quan tới các khoản thanh toán của chính phủ tuy nhiên đây là một cơ chế bồi thường được xây dựng trong cấu trúc biểu phí. Các khoản trợ cấp chéo được sử dụng làm công cụ giảm để giảm mức phí dịch vụ trung bình mà một nhóm khách hàng phải trả thông qua việc tăng mức phí dịch vụ trung bình đánh vào một nhóm khách hàng khác. Các hình thức phổ biến nhất của trợ cấp chéo bao gồm các khoản trợ cấp từ các khách hàng không phải là hộ gia đình cho những khách hàng là hộ gia đình và các khoản trợ cấp từ các khách hàng có khối lượng tiêu dùng dịch vụ lớn cho các khách hàng có khối lượng tiêu dùng dịch vụ nhỏ, thông qua việc tăng các cấu trúc biểu phí từng phần. Các khoản trợ cấp có thể dành cho việc sử dụng (các khoản phí kết nối) hoặc dành cho tiêu dùng.

Các chính phủ thường cung cấp các khoản trợ cấp để giảm mức phí dịch vụ vì mục đích hỗ trợ người nghèo, giải quyết các vấn đề về y tế công cộng, giải quyết các vấn đề về môi trường và/hoặc bởi vì những trở ngại về mặt chính trị đối với việc tăng mức phí.

Trong nhiều trường hợp, trợ cấp đã được thực hiện trước khi thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, mặc dù được giấu tiềm ẩn. Do các hoạt động dịch vụ không sinh lợi được cung cấp bởi một tổ chức thuộc khu vực nhà nước luôn tạo ra khoản thua lỗ, các hoạt động dịch vụ này dựa vào hỗ trợ từ ngân sách, đặc biệt là từ trợ cấp nhà nước. Như vậy, việc tiến hành một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân hiệu quả với các khoản trợ cấp ngắn hạn và trung hạn có thể vẫn đem lại một sự cải thiện tương đối so với việc giữ nguyên hiện trạng. Tuy nhiên, các khoản trợ cấp này nâng cao giá trị tổng thể của dự án và không làm mất đi những động lực khuyến khích để làm tăng hiệu quả hoặc để duy trì các dịch vụ có giá trị hạn chế.

Các loại hình trợ cấp khác nhau có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề khác nhau. Các lựa chọn có thể sử dụng là trợ cấp tiền mặt, trong đó có hỗ trợ dựa vào kết

quả hoạt động, chính phủ gánh chịu các rủi ro kinh doanh mà không được bù đắp, chi phí huy động vốn thấp, tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật và miễn trừ thuế. Mỗi một lựa chọn được trình bày cụ thể bên dưới.

Trợ cấp tiền mặt, bao gồm hỗ trợ dựa vào kết quả hoạt động

Trợ cấp tiền mặt gồm các khoản thanh toán bằng tiền của chính phủ cho nhà điều hành tư nhân hoặc cho công ty thực hiện dự án. Các khoản thanh toán có thể được chi trả cho một phần đầu tư hoặc có thể liên quan tới việc cung cấp dịch vụ. Rõ ràng là các khoản trợ cấp cần được thiết lập để đảm bảo rằng nhà điều hành có động cơ khuyến khích để đạt được các kết quả mong muốn về chính sách. Điều này không phải lúc nào cũng dễ dàng vì các khoản trợ cấp có thể tạo ra những khuyến khích sai lầm khiến dự án hoạt động không hiệu quả hoặc dẫn đến những kết quả không mong muốn khác.

Trong trường hợp những khó khăn chính trị ngăn cản việc tăng biểu phí dịch vụ, một khoản trợ cấp tiền mặt chung có thể được chi trả cho nhà cung cấp dịch vụ tư nhân giúp làm giảm biểu phí trung bình cần thiết mà khách hàng phải thanh toán để đủ chi trả cho các khoản chi phí hoạt động của ngành dịch vụ công ích. Trong trường hợp này, việc thiết lập trước quy mô của khoản trợ cấp là cần thiết. Nếu không thực hiện điều này sẽ dẫn tới việc nhà điều hành tư nhân có ít động cơ khuyến khích để giảm thiểu các khoản chi phí hoạt động. Khi thiết lập trước quy mô của khoản trợ cấp, việc trợ cấp có thể sẽ được xóa bỏ dần bằng cách giảm quy mô trợ cấp hàng năm khi hiệu quả hoạt động được thực tế hóa và biểu phí dần dần được tăng lên.

Trong trường hợp mục tiêu của trợ cấp là mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ mà không phải là giảm tác động của việc tăng biểu phí, có thể sẽ phù hợp hơn nếu liên kết trợ cấp với một chỉ số, chẳng hạn như số lượng các kết nối dịch vụ mới.

Tuy nhiên, một khoản trợ cấp cố định cho mỗi kết nối dịch vụ mới có thể sẽ tạo động cơ khuyến khích nhà điều hành xây dựng kết nối với các khu vực giúp tối đa hóa tổng doanh thu kỳ vọng và giảm chi phí kết nối. Một cấu trúc như vậy có thể lại làm hạn chế động cơ khuyến khích kết nối tới những hộ gia đình nghèo. Một lựa chọn thay thế cho điều này có thể là trợ cấp chi phí cho những kết nối mới chỉ trong một số khu vực nhất định, chẳng hạn như ở những khu vực tập trung những hộ gia đình nghèo.

Chi phí huy động vốn thấp

Thuật ngữ này liên quan tới việc giảm yêu cầu về tỉ suất lợi nhuận từ vốn cổ phần hoặc giảm bớt chi phí đi vay cho nhà điều hành tư nhân. Chính phủ có thể trợ cấp

chi phí vay nợ cho một ngành dịch vụ công ích bằng việc cho vay với mức lãi suất ưu đãi (có nghĩa là dưới mức chi phí vay nợ của chính phủ). Tiếp theo, chính phủ có thể xóa nợ các khoản vay, đây là những khoản trợ cấp bổ sung dành cho một ngành dịch vụ công ích mặc dù việc này nhiều khả năng sẽ tạo ra vấn đề rắc rối đáng kể khi cần phải tiếp tục vay thêm. Các chính phủ cũng có thể trợ cấp chi phí vay nợ cho ngành dịch vụ công ích bằng cách nhận bảo lãnh hoặc gánh chịu rủi ro về tỉ giá hối đoái. Đây có thể là một khoản chi phí đáng kể đối với các ngành dịch vụ công ích ở những nước đang phát triển.

Tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật và miễn trừ thuế

Các chính phủ cũng có thể trợ cấp cho các ngành dịch vụ công ích do khu vực tư nhân điều hành thông qua các khoản tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật hoặc miễn trừ thuế. Các khoản tài trợ không hoàn lại bằng hiện vật có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức, chẳng hạn như quyền khai thác nước, nếu như quyền này phải chịu một số hình thức về chế độ tính phí, hoặc ưu đãi về đất đai. Miễn trừ thuế thường được áp dụng vào các ngành dịch vụ công ích do nhà nước điều hành và các việc miễn trừ thuế này có thể được áp dụng khi ngành dịch vụ công ích được chuyển sang cho khu vực tư nhân điều hành.

Những khoản trợ cấp này cũng không hướng đến các kết quả cung cấp dịch vụ hoặc hướng đến những khách hàng cần hỗ trợ nhất. Kết quả là sẽ có rò rỉ về lợi ích cho những hộ gia đình không phải là hộ nghèo, với giả thiết là những lợi ích này được chuyển hết sang cho khách hàng và không được nhà điều hành giữ lại dưới hình thức bù trừ cho những chi phí tăng thêm.

Trong trường hợp cần thiết phải trợ cấp, những hình thức trợ cấp này có thể được đánh giá thông qua việc so sánh ước tính các lợi ích và chi phí của mỗi khoản trợ cấp và đánh giá mức độ đạt được những mục tiêu đã đặt ra của chúng, chẳng hạn như mục tiêu hỗ trợ người nghèo.

6.5 Xem xét về lao động

Lao động trong khu vực nhà nước thường phản đối các thỏa thuận dự kiến về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Vì vậy cần phải tổ chức đối thoại từ sớm và liên tục giữa chính phủ, công đoàn và người lao động trong khu vực nhà nước để đề ra các mục tiêu và chiến lược cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Thông tin về các vấn đề của người lao động phải được chủ động chia sẻ để giảm nhẹ những tin đồn và những lo ngại vô căn cứ. Người lao động cần được giải quyết các vấn đề của mình một cách công bằng và được cung cấp những cơ hội làm việc trong công ty mới hoặc được thanh toán đền bù nghỉ việc thỏa đáng.

Để giải quyết các vấn đề lao động liên quan tới mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, cần thiết phải tiến hành rà soát pháp lý. Công việc này bao gồm rà soát các luật lệ và qui định về dịch vụ công, các điều luật cụ thể trong lĩnh vực và đối với doanh nghiệp, các thỏa thuận thương lượng tập thể và bất kỳ tiền lệ nào trong các lĩnh vực khác. Đối với người lao động và công đoàn, những vấn đề chính là:

Giảm biên chế hoặc thanh toán đền bù nghỉ việc. Việc này có thể bao gồm những điều khoản trong đó người lao động sẽ phải nghỉ việc hoặc sẽ có cơ hội làm việc tại công ty mới nếu công ty đó được thiết lập. Người lao động trong lĩnh vực dịch vụ công cần phải được thông báo xem liệu họ có được chuyển sang công ty mới hay không (và như vậy, có khả năng không bị nghỉ việc), liệu người lao động có bị nghỉ việc toàn bộ và có thể được tuyển dụng lại hay không, hoặc liệu chỉ một số người lao động sẽ bị nghỉ việc và/hoặc một số người có cơ hội làm việc cho công ty mới.

Các điều khoản tuyển dụng của công ty mới. Người lao động sẽ cần phải biết các điều khoản tuyển dụng, trong đó có lương, chế độ bảo cáo, lợi ích, đảm bảo công việc và liệu tiền lương hưu và các lợi ích tích lũy có được chuyển sang công ty mới hay không.

Đào tạo lại. Khi một người lao động bị nghỉ việc hoặc được giữ lại, có cần phải đào tạo họ hay không. Cần phải tiến hành càng sớm càng tốt một chương trình đào tạo lại rõ ràng cho những người lao động bị nghỉ việc, cho phép họ bổ sung thêm một số kỹ năng mới, và/hoặc cải thiện năng lực của những người lao động được giữ lại.

Phương pháp qua đó các vấn đề của người lao động được giải quyết gần như phụ thuộc hoàn toàn vào luật lao động sở tại và tiền lệ sở tại. Cần phải cố gắng làm rõ ngay từ đầu qui trình những vấn đề gì luật qui định hoặc không qui định. Nếu không làm rõ sẽ có thể xuất hiện những tin đồn gây ảnh hưởng. Người lao động cần phải có đại diện trong tiến trình càng sớm càng tốt và các thông tin phải được chủ động phổ biến.

6.6 Sự tham gia của các đối tác sở tại

Từ góc độ của chính phủ, cần phải có sự tham gia càng nhiều càng tốt của các đối tác nhà nước và tư nhân tại địa bàn sở tại trong qui trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Có nhiều cách để đạt được điều này:

- **Các đối tác tư nhân sở tại.** Các công ty trên địa bàn sở tại thường có đủ tư cách để trở thành đối tác tư nhân trong các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và để phát triển, cải thiện và vận hành cơ sở hạ tầng. Những hợp đồng với các đối tác địa phương có thể dưới nhiều hình thức, từ những hợp đồng dịch vụ cho đến

những hợp đồng BOT, và có thể áp dụng vào các dự án lớn và nhỏ. Các đối tác địa phương có thể làm việc đặc biệt hiệu quả đối với các dự án nhỏ, có qui mô địa phương, ví dụ như để tiếp cận các thị trấn nhỏ và những khu vực gần thành phố. Đây được coi là một thị trường tiềm năng, tuy nhiên lại nằm biệt lập với cơ sở hạ tầng trung tâm. Các công ty dịch vụ công ích hoặc các công ty xây dựng có thể tham gia đấu thầu cạnh tranh để thực hiện các dịch vụ riêng biệt hoặc xây dựng những cơ sở mới. Để khuyến khích và điều chỉnh sự tham gia của địa phương, chính phủ cần phải xác định trước một chính sách về việc tham gia của các công ty trên địa bàn sở tại, đảm bảo chống lại sự tiếp xúc không công bằng với những cán bộ tổ chức đấu thầu, đảm bảo ngăn ngừa tham nhũng, và xây dựng các tiêu chí đánh giá phù hợp và thực tế để tạo điều kiện các công ty địa phương cạnh tranh, trong khi vẫn đảm bảo chất lượng dự án.

- **Nhà thầu phụ ở địa phương.** Trong những lĩnh vực chẳng hạn như nước và năng lượng, nơi những nhà cung cấp dịch vụ quy mô nhỏ phổ biến và ít nhất trong ngắn hạn và trung hạn cần phải lấp các khoảng trống trong dịch vụ được cung cấp bởi nhà cung cấp chủ chốt, các đối tác trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể được khuyến khích tăng cường sự tham gia của các nhà cung cấp dịch vụ qui mô nhỏ trong chiến lược của họ. Điều này sẽ không thay thế mục đích cuối cùng là cung cấp dịch vụ thông qua các thỏa thuận chính thức, tuy nhiên cũng tránh cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân thay thế ngay các nhà cung cấp quy mô nhỏ cho đến khi các dịch vụ thay thế đã sẵn sàng.
- **Các cơ quan chính quyền địa phương.** Nhiều thỏa thuận liên doanh bao gồm cả các đối tác nhà nước ở cấp chính quyền thành phố hoặc cấp chính quyền địa phương. Đây có thể là một phương thức hiệu quả để giúp những người ra quyết định của chính phủ và các bên có liên quan ở địa phương cùng tham gia vào việc quản lý của công ty, kết hợp vai trò của họ trong cùng một chủ sở hữu. Cũng có thể sẽ có những xung đột về lợi ích trong các thỏa thuận này, những xung đột này cần được xác định và được giải quyết.

6.7 Sự tham gia của bên liên quan

Sự tham gia từ giai đoạn đầu của tất cả các bên liên quan trong qui trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân giúp phát triển một môi trường hoạt động thuận lợi. Các bên liên quan cung cấp các thông tin có giá trị về những vấn đề quan tâm, sự kỳ vọng về hoạt động và những rủi ro có khả năng xảy ra. Đây là những thông tin quan trọng để đánh giá liệu các giả thiết kinh doanh chủ chốt của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được đề xuất (đặc biệt là biểu phí/phí) có tính thực tế hay không và có thể thực hiện được không. Không tiến hành tham vấn có thể mang đến rủi ro có sự phản đối trong các giai đoạn sau làm chậm lại hoặc làm lệch hướng của qui trình. Tham vấn thường xuyên với các bên liên quan trong tất cả các giai đoạn là một việc làm quan trọng.

Tham vấn các công ty có khả năng dự thầu và các đối tác tiềm năng cũng là điều quan trọng để đảm bảo rằng việc thiết lập một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đáp ứng được những yêu cầu của họ. Nếu không thực hiện, việc thiết lập một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ có nguy cơ là một sự kết hợp không thực tế (về chính trị) của các yếu tố được kỳ vọng (dịch vụ cao cấp, giá thành thấp, không giảm biên chế, không trợ cấp và thời gian nhượng quyền ngắn), khiến dự án không hấp dẫn đối với những công ty dự thầu hoặc không có tính bền vững. Do đó, việc thu thập những ý kiến phản hồi không chính thức từ thị trường trong giai đoạn chuẩn bị rất quan trọng. Những tham vấn chính thức có thể được bổ sung trong quá trình thực hiện dự án như trình bày tại phần 7.1

7 Thực hiện Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Chương này thảo luận về một số hoạt động chủ chốt liên quan đến việc thực hiện mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Các thảo luận trong chương tập trung vào gói thầu, hợp đồng, qui trình đấu thầu và đánh giá thầu, trao hợp đồng thầu và đàm phán. Không phải tất cả các bước trong qui trình đấu thầu đều được mô tả chi tiết. Những vấn đề trọng tâm sẽ được thảo luận và các nguồn tài liệu được liệt kê tại chương 10 sẽ cung cấp những thông tin cụ thể hơn. Chuỗi qui trình của dự án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được trình bày tại Hình 2 (xem trang 13). Cần lưu ý rằng không phải tất cả các bước đều được thực hiện tiếp nối nhau một cách cứng nhắc mà có thể có sự chồng lấn về thời gian thực hiện.

7.1 Thu thập phản hồi từ các công ty có khả năng dự thầu

Khi mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đã được cơ cấu và các công việc chuẩn bị đang được tiến hành, cần phải có người quản lý giao dịch chịu trách nhiệm đảm bảo rằng qui trình được thực hiện trôi chảy, minh bạch và đúng thời hạn.

Trong các giai đoạn giao dịch, điều quan trọng là cần có những cuộc trao đổi chính thức với các công ty có khả năng dự thầu để lắng nghe những ý kiến cụ thể về cách thiết lập giao dịch. Trong quá trình trao đổi, chính phủ cần phòng tránh việc thao túng qui trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân để đem lại lợi thế cho công ty dự thầu. Các công ty dự thầu cũng không được hưởng bất kỳ lợi thế nào (chẳng hạn như việc có thêm thông tin) trong quá trình đấu thầu thông qua những trao đổi như vậy. Việc trao đổi cần tránh bất kỳ sự thiên vị nào đối với một công ty dự thầu cụ thể và cần được tổ chức với sự tham dự của các bên liên quan khác. Có thể sự hỗ trợ của các cố vấn về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân sẽ có ích cho chính phủ trong việc trao đổi với các công ty có khả năng dự thầu.

Có hai phương thức trao đổi với các công ty có khả năng dự thầu là:

Hội nghị thầu: Trong hội nghị thầu, chính phủ trình bày những nét cơ bản về dự án và các công ty dự thầu được mời để có ý kiến phản hồi và đưa ra câu hỏi. Tuy nhiên, trong bối cảnh các đối thủ khác đều tham dự một cách công khai, một số công ty dự thầu có thể không nêu lên những mối quan tâm của mình, không sẵn sàng chia sẻ những ý kiến góp ý hoặc có thể thông đồng với những công ty dự thầu khác để đạt được một sự thay đổi nào đó.

Tham vấn hồ sơ thầu: Một cách khác (có thể được thực hiện bên cạnh việc tổ chức hội nghị thầu), các công ty dự thầu có thể được mời có ý kiến riêng về dự thảo hồ sơ thầu, bao gồm cả dự thảo hợp đồng. Phương thức này giúp chính phủ xác định những vấn đề quan tâm của các công ty dự thầu khác nhau. Chính phủ cần cung cấp cho mỗi công ty dự thầu văn bản giải đáp toàn bộ các câu hỏi được nêu ra, do đó tránh không bị mang tiếng thiên vị.

Công ty dự thầu sẽ muốn có hiểu biết rành rẽ về thời gian biểu, thứ tự các hoạt động, những vấn đề mấu chốt và người ra quyết định. Những thông tin đó cần được cung cấp bằng văn bản cho các công ty dự thầu và phải được thường xuyên rà soát và xác nhận lại. Sự rõ ràng này là cần thiết để các công ty dự thầu thấy tin tưởng vào tính minh bạch và tin cậy của qui trình.

7.2 Thông báo và sơ tuyển

Gói thầu, hợp đồng và bất kỳ tài liệu marketing nào cũng như các biên bản trao đổi giữa cơ quan nhà nước với công ty dự thầu cần được xây dựng. Điểm bắt đầu cho một qui trình mua sắm thực sự là việc thông báo công khai về cơ hội và tiến hành sơ tuyển các công ty dự thầu. Như được trình bày tại mục 7.3, các phương thức mua sắm khác nhau có những hoạt động khác nhau, nhưng qui trình sơ tuyển là điểm chung đối với nhiều mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.

Theo qui trình này, một thông báo chính thức sẽ được đưa lên các ấn bản và phương tiện thông tin điện tử ở địa phương cũng như quốc tế, thông báo rộng rãi về cơ hội tham gia vào dự án. Nội dung thông báo phụ thuộc vào các qui định mua sắm được áp dụng. Các công ty được mời đăng ký nhận hồ sơ sơ tuyển và liên hệ để tìm kiếm thêm thông tin.

Một khía cạnh quan trọng trong việc phổ biến thông tin là việc thiết lập một phòng dữ liệu (xem Hộp 14 để tham khảo các đầu mục ví dụ). Các công ty dự thầu vượt qua vòng sơ tuyển được mời sử dụng nơi lưu trữ thông tin này để tham khảo tất cả các thông tin liên quan đến dự án quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và các thông tin này được dành cho các công ty có khả năng dự thầu. Các thông tin cần được tổ chức theo từng vấn đề, được trình bày chi tiết và được cung cấp một cách công bằng cho các công ty dự thầu. Trong thời gian giao dịch, phòng dữ liệu sẽ có một nhân viên phục vụ và các công ty dự thầu phải đăng ký và tuân theo các qui định của phòng dữ liệu (chẳng hạn như qui định về số lần truy cập thông tin, qui định về việc sao chụp, qui định về việc sử dụng các thiết bị kỹ thuật khác,...). Lượng thời gian và nỗ lực cần thiết để bố trí phòng dữ liệu cũng cần được quan tâm đúng mực. Mặc dù độ chính xác và tính trọn vẹn của các dữ liệu trong phòng dữ liệu thường không được đảm bảo, tuy nhiên cơ quan tổ chức qui trình đấu thầu và chính phủ cần đảm bảo rằng các

Hộp 14: Mục lục mẫu trong phòng dữ liệu**Thông tin chung**

- I.1 Dữ liệu kinh tế (theo thời gian)
 - I.1.a Tổng sản phẩm quốc nội (theo đầu người)
 - I.1.b Chỉ số lạm phát
 - I.1.c Chỉ số giá bán buôn
 - I.1.d Lãi suất thực và lãi suất danh nghĩa
 - I.1.e Thống kê dân số và tỷ lệ tăng trưởng
- I.2 Thông tin thể chế
 - I.2.a Các báo cáo hàng năm (theo thời gian)
 - I.2.b Các báo cáo của tư vấn và nhà tài trợ
- I.3 Thông tin địa lý
 - I.3.a Bản đồ đất nước
 - I.3.b Bản đồ các khu vực dịch vụ

Luật pháp và qui định

- II.1 Quốc gia
 - II.1.a Hiến pháp
 - II.1.b Luật Dân sự
 - II.1.c Pháp lệnh Y tế
 - II.1.d Luật Thực phẩm và Dược phẩm
 - II.1.e Luật Kế hoạch
 - II.1.f Luật Đất đai
- II.2 Quản lý các nguồn tài nguyên
 - II.2.a Luật Bảo vệ Môi trường
 - II.2.b Các luật và qui định khác
- II.3 Công ty/Thương mại
 - II.3.a Luật Công ty
 - II.3.b Luật Thuế thu nhập
- III.4 Cơ sở hạ tầng cụ thể

Các hợp đồng thương mại

- III.1 Các thoả thuận thuê ngoài

Nguồn nhân lực

- IV.1 Biểu đồ phân loại nhân lực theo khu vực và chức năng
- IV.2 Các mức lương nhân viên hiện tại
- IV.3 Các thoả ước thương lượng tập thể

Các hồ sơ kỹ thuật và công trình

- V.1 Hoạt động và bảo dưỡng
- V.2 Các chương trình đầu tư
- V.3 Nhu cầu
- V.4 Các tài sản cố định và kiểm tra kỹ thuật
- V.5 Các hồ sơ và bản vẽ hệ thống
- V.6. Các tài liệu khác

Tài chính

- VI.1 Báo cáo tài chính
- VI.2 Ngân sách
- VI.3 Nợ
 - VI.3.a Tình hình các khoản vay/viện trợ
 - VI.3.b Giải ngân, thanh toán và lãi suất các khoản vay
- VI.4 Thương mại
 - VI.4.a Hoá đơn
 - VI.4.b Các khoản thu
 - VI.4.c Phân loại khách hàng theo nhóm

Biểu phí

- VII.1 Cơ cấu biểu phí được chấp thuận
- VII.2 Các đề nghị sửa đổi biểu phí

Các vấn đề đặc biệt

- VIII Các khoản trợ cấp, các nghĩa vụ dịch vụ cộng đồng,...

Nguồn: Kathleen Booth và Heather Skilling. 2007.

thông tin không được nhằm lẫn hoặc làm chệch hướng công ty dự thầu. Các công ty dự thầu thông thường có một độ nghi ngờ nhất định đối với tính xác thực của dữ liệu; tuy nhiên, họ sẽ đặt câu hỏi về tính nghiêm túc của qui trình nếu như có quá ít dữ liệu được cung cấp.

Việc sơ tuyển đảm bảo rằng chỉ những công ty dự thầu có năng lực tài chính và chuyên môn đáp ứng yêu cầu tối thiểu mới có thể có cơ hội đấu thầu. Điều này giúp chính phủ trong giai đoạn sau của qui trình không phải loại đi quá nhiều ứng viên từ danh sách đồng đẳng các đơn vị dự thầu. Điều này cũng khích lệ các công ty dự thầu rằng họ sẽ được nằm trong danh sách một số ít các công ty có năng lực cạnh tranh bình đẳng như nhau.

Các hồ sơ sơ tuyển thường bao gồm:

- Thông tin về dự án, chẳng hạn như các đặc điểm chính của dự án và bối cảnh điều hành (chẳng hạn như dưới dạng một bản thông báo thông tin);
- Những chỉ dẫn cho các công ty dự thầu cung cấp khái quát qui trình đấu thầu dự kiến và các tiêu chí đánh giá;
- Danh sách các hồ sơ cần thiết để ứng viên dự thầu chứng minh rằng họ phù hợp với dự án.

Đáp lại, các công ty có khả năng dự thầu cung cấp những thông tin sau:

- địa vị pháp lý của đơn vị dự thầu;
- kinh nghiệm đối với những dự án tương tự (theo bất kỳ tiêu chí có liên quan nào như qui mô dự án, khu vực, chuyên môn cụ thể);
- tình hình tài chính/nguồn lực của công ty dự thầu;
- khả năng huy động tài chính;
- nhân viên và nguồn lực được phân bổ cho dự án.

Một ma trận tính điểm được xây dựng từ trước sẽ giúp tạo thuận lợi cho việc đánh giá các công ty đăng ký dự vòng sơ tuyển. Ma trận qui định các tiêu chí cần được cho điểm, điểm cho mỗi tiêu chí và hệ số đối với từng tiêu chí. Ma trận có thể bao gồm những tiêu chí đặc biệt như chuyên môn trong vấn đề phục vụ những khách hàng có thu nhập thấp hoặc có thể ưu tiên những công ty dự thầu địa phương nếu cần thiết. Điều quan trọng là cần phải có tính thực tế về số lượng các công ty dự thầu và phải đưa ra được những tiêu chuẩn đủ cao để loại bỏ những công ty dự thầu không thật sự nghiêm túc hoặc những công ty dự thầu có năng lực kém, trong khi vẫn duy trì được một số lượng công ty dự thầu đủ lớn sau vòng sơ tuyển để đảm bảo có sự cạnh tranh hiệu quả. Kết quả sơ tuyển sẽ đem lại một danh sách rút gọn các công ty dự thầu được mời để tham gia chào gói thầu. Nhìn chung, một danh sách rút gọn gồm khoảng từ 3 đến 5 công ty là một con số vừa đủ để xử lý mà vẫn đảm bảo tính cạnh tranh.

7.3 Xác định quy trình mua sắm

Cần phải có một số quyết định ban đầu liên quan đến quy trình mua sắm và đánh giá thầu. Việc lựa chọn phương thức mua sắm sẽ phụ thuộc vào ngân sách chính phủ, năng lực, mong muốn khuyến khích cải tiến, nhu cầu về những nguồn lực đầu vào chất lượng cao, khả năng tham nhũng và các mục tiêu của dự án mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Có thể lựa chọn một trong ba phương án được phân chia dựa trên mức độ cạnh tranh mà chúng tạo ra: (i) các đề xuất đơn phương hoặc đàm phán trực tiếp ("chỉ định"), (ii) đàm phán cạnh tranh và (iii) đấu thầu cạnh tranh.

7.3.1 Các đề xuất đơn phương hoặc đàm phán trực tiếp

Khi gặp một đề xuất đơn phương, chính phủ có ba phương án:

- đàm phán trực tiếp với người đề xuất;
- mua lại ý tưởng dự án và tổ chức đấu thầu cạnh tranh giữa các công ty dự thầu;
- dành cho người đề xuất một lợi thế được xác định trước để ghi nhận giá trị của đề xuất ban đầu (hệ thống thưởng) và sau đó tổ chức đấu thầu.

Thực hiện quy trình chỉ định có thể giúp chính phủ tiết kiệm được thời gian và tiền bạc, đồng thời có thể giúp chính phủ nhận ra những cơ hội thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân chưa được khai phá. Tuy nhiên, việc chỉ định có thể tạo điều kiện cho tham nhũng thông qua sự thiếu minh bạch và không có được những lợi ích về chi phí giống như trong đấu thầu cạnh tranh. Chính phủ cần phải tự tin vào các kỹ năng đàm phán và các thông tin của mình để đảm bảo rằng một giao dịch chỉ định sẽ đem lại lợi ích.

Chính phủ cần chắc chắn rằng luật lệ và quy định mua sắm cho phép chính phủ trao hợp đồng dựa trên đàm phán trực tiếp. Cũng có thể trong tương lai có nguy cơ những công ty có khả năng dự thầu nhưng không được chọn hoặc các đảng phái chính trị đối lập sẽ đặt câu hỏi về sự công bằng của việc trao hợp đồng. Do vậy, một chính sách đàm phán trực tiếp có thể được xem là chứa đựng nhiều rủi ro chính trị. Hộp 15 cho thấy chiến lược giải quyết các đề xuất đơn phương của Phi-líp-pin.

Hộp 15: Các đề xuất đơn phương

Theo Luật Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT) của Phi-líp-pin, chính quyền trung ương hoặc địa phương có thể chấp nhận những đề xuất đơn phương đối với các dự án BOT trên cơ sở đàm phán nếu:

- Dự án liên quan đến một khái niệm hoặc công nghệ mới và không nằm trong danh sách các dự án ưu tiên do chính phủ xác định;
- Không có sự bảo lãnh, trợ cấp hoặc góp vốn trực tiếp của chính phủ;
- Dự án phải trải qua việc kiểm tra giá từ các đối thủ cạnh tranh.

Việc kiểm tra giá được thực hiện như sau: cơ quan phụ trách dự án phải mời các đơn vị khác có đề xuất so sánh đối với bất kỳ một đề xuất đơn phương nào mà cơ quan phụ trách dự án nhận được. Thư mời thầu cần phải được công bố trên báo chí phổ thông trong vòng ít nhất là 3 tuần. Thư mời thầu được công bố cần thông báo cho các công ty có khả năng dự thầu nơi phát hồ sơ thầu, tuy nhiên các thông tin trong đề xuất đơn phương được giữ bí mật và có thể không được công bố trong hồ sơ thầu. Các đối thủ cạnh tranh có 60 ngày để nộp các đề xuất cạnh tranh. Nếu một đề xuất có mức giá thấp hơn được đưa ra, công ty đưa ra đề xuất đơn phương có 30 ngày để điều chỉnh lại đề xuất đáp ứng với mức giá đó và được trao hợp đồng. Nếu không, hợp đồng sẽ được trao cho công ty đã đưa ra mức giá thấp hơn. Điều này đã từng được sử dụng, chẳng hạn như trong trường hợp một công ty Niu Di-lân đã gửi một đề xuất cho Tổng Công ty Điện lực Quốc gia Phi-líp-pin về việc cải tạo và duy trì một nhà máy thủy điện công suất 350 MW và đã cạnh tranh với đề xuất đơn phương ban đầu của một công ty Ác-hen-ti-na.

Nguồn: Cộng hòa Phi-líp-pin. 1994.

7.3.2 *Đàm phán cạnh tranh*

Đàm phán cạnh tranh là việc mời một nhóm nhỏ các công ty dự thầu tham gia một cuộc đàm phán được cơ cấu trước. Các công ty dự thầu biết được sự có mặt của các công ty dự thầu khác và do đó chịu áp lực phải đưa ra mức giá tốt nhất. Thỏa thuận này nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn so với qui trình đấu thầu cạnh tranh đầy đủ nhưng vẫn đem lại một mức giá tốt. Tuy nhiên, việc lựa chọn các công ty dự thầu có thể không minh bạch và có thể không có được danh sách những công ty dự thầu tốt nhất. Cũng có thể có nguy cơ nảy sinh tham nhũng. Thay vào đó, một qui trình đấu thầu mất nhiều thời gian có thể được xem là chi phí cơ hội cho khu vực tư nhân. Do đó, cần phải cân bằng giữa yếu tố thời gian với mức độ và giá trị của sự minh bạch.

7.3.3 *Đấu thầu cạnh tranh*

Phần lớn các chính phủ có qui định yêu cầu một số hình thức đấu thầu cạnh tranh đối với bất kỳ khoản mua sắm hàng hóa hoặc dịch vụ nào từ khu vực tư nhân. Bên cạnh

đó, phần lớn tổ chức tín dụng quốc tế và các tổ chức tài trợ đều yêu cầu sử dụng qui trình đấu thầu cạnh tranh như là điều kiện cho bất kỳ khoản vay hoặc trợ giúp kỹ thuật nào kèm theo đó. Cạnh tranh được kỳ vọng sẽ đem lại sự minh bạch cho quá trình, giúp ngăn ngừa tham nhũng và đem lại một cơ chế để lựa chọn ra đề xuất tốt nhất trên cơ sở những tiêu chí đã được đặt ra từ đầu.

Tất nhiên, những ưu điểm của cạnh tranh chỉ phát huy hết khi có đủ lợi ích để thu hút nhiều công ty dự thầu. Khả năng đấu thầu không đạt kết quả không phải là nhỏ và sẽ đem lại sự bối rối cho chính phủ. Vì vậy, điều quan trọng là cần phải có sự chuẩn bị chu đáo.

Qui trình đấu thầu cạnh tranh thông thường bao gồm những hoạt động sau:

- Thông báo công khai về gói thầu
- Liên lạc/Mời gọi các công ty có khả năng dự thầu
 - Thư báo thông tin sơ bộ
 - Quảng cáo trên đường phố
 - Hội nghị tiền đấu thầu
 - Tham vấn hồ sơ thầu
- Lựa chọn trước
- Lập danh sách rút gọn hoặc sơ tuyển
- Đấu thầu
 - Lựa chọn qui trình đấu thầu và qui trình đánh giá
 - Phân phát hồ sơ mời thầu và dự thảo hợp đồng
 - Trao đổi với các công ty dự thầu
 - Đánh giá và lựa chọn
 - Đàm phán và trao hợp đồng
- Chuyển giao
 - Chiến lược chuyển giao/bàn giao
 - Quyền và các khoản thanh toán cho người lao động

Qui trình đấu thầu cạnh tranh có thể gồm một giai đoạn hoặc hai giai đoạn. Trong qui trình một giai đoạn, hồ sơ kỹ thuật dự thầu và hồ sơ tài chính dự thầu được nộp cùng với nhau. Trong qui trình hai giai đoạn, hồ sơ kỹ thuật dự thầu được nộp trước và trên cơ sở đó các nhận xét được đưa ra. Trong giai đoạn hai, hồ sơ kỹ thuật sửa đổi được nộp cùng với hồ sơ tài chính.

Trao đổi giữa khu vực nhà nước với khu vực tư nhân có thể bị giới hạn nghiêm ngặt hoặc mức độ trao đổi công khai (mặc dù đã được sắp xếp) có thể là một vấn đề quan trọng để đảm bảo sự thành công của một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân qui mô lớn.

Đấu thầu cạnh tranh đối với các hoạt động điều hành cơ bản, hoạt động bảo dưỡng và các hợp đồng dịch vụ có thể tương đối rõ ràng vì phạm vi của đối tượng dịch vụ đã được qui định sẵn và thường có thể định lượng được. Các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân phức tạp như BOT, nhượng quyền và liên doanh là những qui trình mua sắm khó khăn hơn bởi vì thường thì cả thông tin ban đầu và kết quả đều không rõ ràng. Lỗi hỏng về thông tin, độ dài thời gian mà hợp đồng được thực hiện và sự đa dạng của các yếu tố ngoại sinh, tất cả đã khiến cho việc xác định những mục tiêu cuối cùng và dự đoán kết quả trở nên khó khăn.

Một ví dụ về đấu thầu cạnh tranh là việc xây dựng tuyến đường vành đai quanh Xít-ni được thể hiện tại Hộp 16.

Hộp 16: Tuyến đường vành đai M7 quanh Xít-ni (Ôt-xtrây-li-a)

Tuyến đường M7 là một tuyến đường thu phí dài 40 km chạy vòng quanh khu vực phía tây Xít-ni và giao với một số tuyến đường cao tốc và tuyến đường chính khác. Là một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, sự phát triển của tuyến đường có sự liên quan của 3 cấp chính quyền (liên bang, bang, địa phương), cùng với sự tham vấn kỹ càng với cộng đồng và một qui trình đấu thầu cạnh tranh dựa trên những tiêu chuẩn thiết kế được qui định trước. Một cơ quan mang tên Cơ quan Quản lý Giao thông và Đường bộ chịu trách nhiệm quản lý qui trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân này.

Tuyến đường được xây dựng và được nhượng quyền điều hành trong vòng 34 năm cho một công-xoóc-xi-um bao gồm các công ty và tập đoàn Transurban, Macquarie Infrastructure và Leightons Holdings. Sau giai đoạn nhượng quyền, tuyến đường sẽ được chuyển quyền sở hữu lại cho chính phủ. Dự án trị giá 2,3 tỷ đô-la này được hoàn thành 8 tháng trước kế hoạch và sử dụng hoàn toàn công nghệ thu phí điện tử. Cũng nằm trong dự án, một đường dành cho người đi bộ và đi xe đạp dài 40 km được xây dựng song song với tuyến đường cao tốc. Dự án này bao gồm cả việc đánh giá đầy đủ những tác động môi trường cũng như xác định các tiêu chuẩn an toàn và hoạt động bảo dưỡng.

Nguồn: www.infrastructure.org.au

7.4 Xác định qui trình đánh giá thầu

7.4.1 Quyết định ban đầu

Qui trình đánh giá thầu và các chỉ tiêu đánh giá cần phải minh bạch. Tính minh bạch có thể đạt được thông qua việc cung cấp các thông tin về qui trình càng nhiều càng tốt, và

thông qua việc xây dựng các thủ tục đảm bảo rõ ràng rằng tất cả các bên đều được đối xử bình đẳng như nhau. Tuy vậy, tính bảo mật trong quá trình đấu thầu vẫn cần thiết để không hi sinh những lợi ích thương mại hợp pháp của các bên.

Các hồ sơ dự thầu thông thường được đánh giá dựa trên hai nhóm vấn đề chính: nhóm vấn đề về kỹ thuật và nhóm vấn đề về tài chính. Tầm quan trọng tương đối của mỗi nhóm vấn đề phản ánh tầm quan trọng trong việc đạt được các mục tiêu đã định trước. Các mục tiêu của dự án, thiết kế dự án, thông tin trong các hồ sơ thầu, và các tiêu chí đánh giá cần phải nhất quán với nhau.

Điểm quyết định đầu tiên là các đánh giá kỹ thuật có dựa trên cơ sở đánh giá đạt hoặc không đạt hay không (nếu như vậy đánh giá mang tính quyết định được dành cho đánh giá về tài chính) hay cả các thông tin kỹ thuật cũng như thông tin tài chính đều được đánh giá và cho điểm theo thang điểm:

- Quyết định thứ nhất: Đánh giá kỹ thuật và tài chính trên cơ sở cho điểm theo thang điểm hay đánh giá kỹ thuật trên cơ sở đạt hoặc không đạt
 - Nếu đánh giá theo thang điểm, thì thang điểm cho các tiêu chí là bao nhiêu?
 - Nếu đánh giá đạt/không đạt, tiêu chí kỹ thuật tối thiểu để đánh giá đạt là gì?
- Quyết định thứ hai: Phân bổ điểm cho các tiêu chí kỹ thuật chính và phụ như thế nào?

Hồ sơ kỹ thuật dự thầu và hồ sơ tài chính dự thầu được bỏ vào các phong bì riêng biệt để đảm bảo chúng được đánh giá một cách tách biệt. Có bốn cách chuẩn bị hồ sơ kỹ thuật dự thầu:

- Phương án 1: Hồ sơ bao gồm chứng nhận pháp lý và tiền đặt cọc bỏ thầu. Nếu chúng được chấp nhận, phong bì tài chính sẽ được mở và hợp đồng được trao cho hồ sơ dự thầu có giá thấp nhất.
- Phương án 2: Hồ sơ bao gồm các thông tin về kỹ thuật và tài chính được sử dụng để thay thế cho việc sơ tuyển. Phong bì tài chính của những công ty dự thầu qua vòng sơ tuyển sẽ được mở và hợp đồng được trao cho hồ sơ dự thầu có giá thấp nhất.
- Phương án 3: Hồ sơ bao gồm đề xuất kỹ thuật được đánh giá đạt hoặc không đạt. Phong bì tài chính của các công ty dự thầu được đánh giá đạt sẽ được mở và hợp đồng được trao cho hồ sơ dự thầu có giá thấp nhất.
- Phương án 4: Hồ sơ bao gồm đề xuất kỹ thuật được đánh giá theo phương thức cho điểm. Hợp đồng được trao cho hồ sơ dự thầu có số điểm đã được tính theo thang điểm kỹ thuật/tài chính cao nhất.

Tương tự như vậy, có bốn cách cơ bản trong việc chuẩn bị hồ sơ tài chính dự thầu:

- Phương án 1: Hồ sơ dự thầu dựa trên giá cổ phiếu hoặc tài sản được bán;
- Phương án 2: Hồ sơ dự thầu dựa trên khoản thanh toán trước cùng với khoản lệ phí nhượng quyền được trả trong tương lai;
- Phương án 3: Hồ sơ dự thầu dựa trên biểu phí dịch vụ cung cấp trong tương lai;
- Phương án 4: Hồ sơ dự thầu dựa trên phí dịch vụ - có hoặc không có yếu tố ưu đãi.

7.4.2 *Đánh giá kỹ thuật và tài chính*

Các chỉ tiêu đánh giá cần được đưa ra trước trong bảng dữ liệu đấu thầu. Đánh giá kỹ thuật thông thường xem xét đến những vấn đề sau:

- Chất lượng của kế hoạch công việc
 - Các dịch vụ sẽ được cung cấp
 - Phương pháp và cách tiếp cận
 - Đáp ứng các tiêu chuẩn hoạt động và tối ưu hóa các bù đắp ưu đãi
 - Cải tiến và tiến bộ
 - Đào tạo
- Chất lượng của kế hoạch nhân sự
 - Chi tiết kế hoạch nhân sự
 - Kinh nghiệm đối với lĩnh vực dịch vụ trong kế hoạch nhân sự
 - Năng lực và kinh nghiệm chuyên môn của các nhân viên chủ chốt (thể hiện trong sơ yếu lý lịch)

Đánh giá tài chính được dựa trên:

- Giá bỏ thầu đưa ra (đơn vị tiền tệ, số lượng, các điều chỉnh hoặc nhận xét)
- Hiệu chỉnh đối với:
 - Các lỗi tính toán
 - Tổng số tiền tạm tính
- Giá bỏ thầu đã được hiệu chỉnh
- Qui đổi giá bỏ thầu theo một đơn vị tiền tệ thống nhất
- Công thức cho điểm hồ sơ dự thầu nếu sử dụng phương pháp đánh giá tài chính/kỹ thuật theo thang điểm

7.5 *Hồ sơ mời thầu*

Dựa trên hình thức hợp đồng và các yêu cầu sở tại, một hồ sơ mời thầu có thể bao gồm một tập các tài liệu hoặc chỉ là một hồ sơ ngắn gọn. Các yếu tố được liệt kê sau đây là những yếu tố cơ bản của một hồ sơ mời thầu thông thường:

- **Thư mời thầu:** một tài liệu ngắn (từ 1 đến 2 trang) cung cấp tổng quan về cơ hội, qui định thời hạn cuối để nộp hồ sơ dự thầu và cung cấp các thông tin cho công ty dự thầu sử dụng để có được cả bộ hồ sơ mời thầu. Thư mời thầu thông thường được đăng trên các tạp chí trong nước và quốc tế có liên quan. Thư mời thầu cũng sẽ được gửi kèm theo trong hồ sơ mời thầu.
- **Hướng dẫn cho các công ty dự thầu:** cung cấp các hướng dẫn chung cho các công ty dự thầu về cơ hội, nội dung của hồ sơ mời thầu, chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu, mở thầu và đánh giá thầu, hội nghị các công ty dự thầu hoặc hội nghị tiền đấu thầu và việc trao hợp đồng.
- **Bảng dữ liệu thầu:** mở rộng thêm các thông tin được cung cấp trong hướng dẫn cho các công ty dự thầu, chỉ ra tất cả các tình huống và điều kiện đặc biệt mà công ty dự thầu cần phải lưu ý. Bảng dữ liệu cũng cung cấp cho các công ty dự thầu những thông tin chi tiết về việc nơi nộp hồ sơ dự thầu, nơi cung cấp các thông tin làm rõ và người cần liên hệ nếu đàm phán; số lượng hồ sơ dự thầu cần phải nộp, bất kỳ hướng dẫn nào liên quan đến các giấy chứng nhận hoặc ủy quyền, khoản tiền đảm bảo dự thầu và các tiêu chí đánh giá.
- **Dự thảo hợp đồng:** Hồ sơ mời thầu bao gồm một bản dự thảo hợp đồng để tạo điều kiện cho các công ty dự thầu có cơ hội nhận xét hoặc định giá hợp đồng. Qui trình này giúp tiết kiệm thời gian đàm phán hợp đồng vì nó đảm bảo rằng công ty dự thầu đồng ý với hình thức của hợp đồng trước khi hợp đồng được trao.
- **Các giấy tờ mẫu và thủ tục:** Hồ sơ mời thầu bao gồm các giấy tờ mẫu, có thể bao gồm nhưng không chỉ giới hạn ở các mẫu như: mẫu hồ sơ dự thầu và bảng giá, mẫu bảo đảm dự thầu, mẫu hợp đồng, mẫu đảm bảo thực hiện, và mẫu bảo lãnh ngân hàng.

Ngoài những nội dung trên và phụ thuộc vào các yêu cầu của nhà tài trợ liên quan đến dự án, hồ sơ mời thầu có thể bao gồm các thông tin về những điều kiện hạn chế trong việc dự thầu và trong việc mua sắm sử dụng quỹ của nhà tài trợ.

7.6 Hợp đồng

Cho dù phương án nào được lựa chọn, những yếu tố cơ bản cần đưa vào trong hợp đồng vẫn bao gồm:

- Các bên tham gia thỏa thuận;
- Diễn giải: định nghĩa những thuật ngữ quan trọng và đưa ra hướng dẫn về cách diễn giải những điều khoản của hợp đồng;
- Phạm vi, quyền quản hoạt lãnh thổ và thời gian hiệu lực của thỏa thuận;

- Mục tiêu của hợp đồng;
- Các tình huống dẫn đến sự bắt đầu, kết thúc, sửa đổi và hủy bỏ hợp đồng;
- Quyền và nghĩa vụ của nhà thầu;
- Quyền và nghĩa vụ của chính phủ;
- Yêu cầu đặt cọc thực hiện để có sự đảm bảo cho chính phủ nếu các kết quả xây dựng và/hoặc cung cấp dịch vụ không đáp ứng được các tiêu chuẩn đề ra;
- Các yêu cầu bảo hiểm để đảm bảo cho các vấn đề thuộc phạm vi cần bảo hiểm;
- Các bảo đảm của chính phủ;
- Các bảo đảm của khu vực tư nhân;
- Các hệ quả nếu có sự thay đổi trong luật;
- Chất lượng dịch vụ, các mục tiêu và kế hoạch thực hiện, kế hoạch bảo dưỡng;
- Xác định cơ quan quản lý nhà nước, nếu có, phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan này;
- Trách nhiệm của nhà thầu và của chính phủ trong việc cung cấp vốn;
- Hình thức thù lao cho nhà thầu và việc thù lao được thực hiện như thế nào, thông qua một khoản phí cố định, một khoản phí cố định cộng thêm các ưu đãi, hoặc một thỏa thuận nào khác;
- Các rủi ro chính sẽ được phân bổ và ngăn ngừa như thế nào;
- Quyền và trách nhiệm của nhà thầu liên quan đến việc đi qua hoặc đi vào khu vực đất đai thuộc sở hữu nhà nước hoặc tư nhân;
- Các yêu cầu báo cáo;
- Thủ tục đánh giá, theo dõi và đốc thúc việc thực hiện;
- Thủ tục điều phối kế hoạch đầu tư;
- Trách nhiệm đối với những nghĩa vụ về môi trường;
- Thủ tục giải quyết tranh chấp;
- Điều khoản chậm trễ: qui định những lý do được chấp nhận và không được chấp nhận đối với sự chậm trễ trong xây dựng hoặc trong hoạt động điều hành;
- Các điều kiện bất khả kháng và cách xử lý;
- Thủ tục cần phải tuân thủ khi bất kỳ bên nào trong hợp đồng muốn thay đổi bất kỳ phần quan trọng nào của hợp đồng;
- Các tình huống bồi thường;
- Quyền của mỗi bên đối với bất kỳ tài sản sở hữu trí tuệ nào được cung cấp cho dự án hoặc được thành lập trong quá trình thực hiện dự án, bao gồm cả các bước cần tiến hành để bảo vệ tài sản sở hữu trí tuệ của các bên thứ ba, chẳng hạn như các nhà sản xuất phần mềm công nghệ thông tin;
- Các xung đột lợi ích và phương pháp giải quyết tranh chấp;
- Các điều kiện mà theo đó một bên có thể hủy hợp đồng, qui trình cần phải tiến hành để tiến tới hủy hợp đồng và hậu quả đối với mỗi bên khi hủy hợp đồng;
- Các tình huống có thể cho phép chính phủ hoặc tổ chức tài chính nào đó “can thiệp” vào hợp đồng để bảo vệ quyền của mình theo hợp đồng;

- Các hệ quả khi có sự thay đổi về sở hữu hoặc những người chủ chốt về phía đối tác tư nhân;
- Cơ chế để các bên tham gia hợp đồng có thể trao đổi và tương tác với nhau;
- Yêu cầu mỗi bên phải tuân thủ các qui định về luật liên quan đến dự án, bao gồm việc có được các giấy phép về môi trường, về phân chia khu vực, về kế hoạch cũng như các loại giấy phép khác;
- Các điều kiện theo đó người lao động của khu vực nhà nước được nhà thầu tư nhân thuê làm việc, bao gồm cả những hạn chế đối với việc sa thải hoặc giảm biên chế vì các lý do hoạt động;
- Các điều kiện tiên quyết: đưa ra bất kỳ điều kiện tiên quyết nào mà mỗi bên phải thực hiện trước khi hợp đồng có hiệu lực.

Danh sách này mang tính chất minh họa và không đề cập đến tất cả các điều khoản trong một hợp đồng. Nội dung cuối cùng của hợp đồng phụ thuộc vào phạm vi của dự án, các yêu cầu pháp lý, tiền lệ ở sở tại và lời khuyên của các cố vấn pháp lý.

7.7 Đàm phán và bắt đầu thực hiện hợp đồng

Một cách lý tưởng thì nội dung chính của công việc cần được thống nhất trong quá trình đấu thầu. Tuy nhiên, đàm phán đem lại cơ hội cuối cùng để hai bên cùng rà soát lại các vấn đề cam kết và có thể cả hai bên đều còn những vấn đề cần giải quyết tại bước cuối cùng này. Chính phủ thường là bên có ít kinh nghiệm nhất trong bàn đàm phán và vì thế, chính phủ cần được hỗ trợ bởi những cố vấn chuyên môn phù hợp, một chiến lược đàm phán rõ ràng và một kế hoạch dự phòng (có thể là việc lựa chọn công ty dự thầu xếp thứ hai).

Cần lựa chọn những người tham gia chủ chốt tham dự đàm phán và cần phải lập và lưu giữ biên bản thảo luận về những vấn đề đàm phán. Đàm phán cần được tổ chức một cách hợp lý để đủ thời gian cho việc chuẩn bị và nếu cần thiết có thể phải tiến hành nhiều vòng đàm phán.

Đàm phán không nên xới lại các vấn đề mà trước đó hai bên đã thống nhất hoặc không nên gây ảnh hưởng đến sự toàn vẹn của qui trình đấu thầu qua việc đưa ra những khác biệt so với đề xuất ban đầu.

Một phần của đàm phán sẽ tập trung đến các điều kiện tiên quyết, đó là những điều kiện cần phải được hai bên đáp ứng để tuyên bố hợp đồng có thể thực hiện. Thời gian biểu và quá trình chuyển đổi cũng có thể được thảo luận. Những vấn đề thảo luận có thể sẽ bao gồm:

- Các hoạt động đăng ký, chẳng hạn như sát nhập hoặc đăng ký pháp lý cho bất kỳ liên doanh hoặc công ty cụ thể nào được thành lập từ dự án;

- Thanh toán các khoản đặt cọc và bảo lãnh;
- Chuyển đổi lao động
 - Các khoản đền bù sa thải
 - Thỏa ước thương lượng tập thể
 - Chuyển đổi các điều kiện dịch vụ
 - Giảm biên chế

7.8 Các vấn đề thực thi chủ yếu

Chuyển sang giai đoạn thực thi, một số vấn đề chính mà các đối tác tham gia dự án cần cân nhắc để đảm bảo thành công của dự án là:

- **Quản lý các bên liên quan trong quá trình thực thi.** Mối quan hệ liên lạc hiệu quả với các bên liên quan không kết thúc khi hợp đồng được trao. Thay vào đó, giai đoạn đầu khi thực hiện dự án là thời điểm quan trọng để công ty thắng thầu thiết lập niềm tin với cộng đồng chịu tác động của dự án phát triển. Khi mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đi vào thực hiện, công ty thắng thầu cần có một kế hoạch chi tiết để tiếp tục giữ mối liên lạc với cộng đồng, trong đó có cả việc chỉ định người chịu trách nhiệm giữ mối liên lạc đó.
- **Đảm bảo cả hai bên đều giao công việc cho những người phù hợp.** Những người phụ trách chính cần có những kỹ năng quản lý và kỹ thuật phù hợp và phải thiết lập được những quy tắc để làm việc cùng với nhau. Hai bên đều phải nắm vững những chi tiết của hợp đồng và phải cùng cố gắng xây dựng một mối quan hệ dựa trên sự tôn trọng lẫn nhau.
- **Khả năng quản lý những thay đổi.** Việc quản lý các hợp đồng quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đòi hỏi một số linh hoạt từ cả hai phía và đòi hỏi có phương pháp để điều chỉnh những điều khoản của hợp đồng đáp ứng với sự thay đổi không thể tránh của môi trường tác động xung quanh. Những thay đổi này không thể lường trước hoặc giải quyết được từ trước trong hợp đồng. Hợp đồng cần phải có qui định tạo điều kiện cho thay đổi (các điều khoản, các yêu cầu, phạm vi,...) và mối quan hệ giữa hai bên cần phải đủ chặt chẽ và linh động để tạo điều kiện cho những thay đổi đó. Quản lý hợp đồng tốt không phải là việc thụ động phản ứng lại, mà phải hướng đến việc chủ động lường trước và đáp ứng được những nhu cầu kinh doanh trong tương lai.

8 Những hoạt động cụ thể vì người nghèo trong Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân

Khu vực tư nhân được xem như là một nguồn lực tiềm tàng về chuyên môn, hiệu quả, và vốn cần thiết để cải thiện và mở rộng dịch vụ, những vấn đề mà khu vực nhà nước vẫn thường thiếu. Trong nhiều trường hợp, khu vực tư nhân đã thành công khi hợp tác với những ngành dịch vụ công ích nhằm mang lại lợi ích cho người tiêu dùng. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy rằng rất nhiều nhà điều hành tư nhân không thể hoặc không sẵn sàng cải thiện hoặc mở rộng dịch vụ cho những nhóm người có thu nhập thấp (LIGs), ít nhất là trong ngắn hạn và trung hạn. Nguyên nhân cơ bản là khu vực tư nhân có ít động cơ khuyến khích để mở rộng phạm vi dịch vụ cho đối tượng có thu nhập thấp bởi vì chi phí cung cấp dịch vụ cao và lợi nhuận thấp do thiếu phương thức thanh toán, thiếu tài sản, nhu cầu tiêu dùng thấp và cơ cấu chi phí thấp đối với những người tiêu dùng này.

Các mối quan ngại do người tiêu dùng, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và các đại diện của các tổ chức xã hội nêu ra đã được chuyển thành các cách tiếp cận mới, có mục tiêu đối với nhu cầu của nhóm người có thu nhập thấp trong cơ cấu mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Nổi bật trong những cách tiếp cận này là một phương pháp tiếp cận mới được gọi là hỗ trợ dựa vào kết quả hoạt động (OBA). Tuy nhiên, còn có những phương thức khác trong đó quy trình thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và các hình thức cơ bản của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân được tiếp cận từ quan điểm vì người nghèo. Khi cách tiếp cận này kết hợp với việc can thiệp được xây dựng riêng để giảm bớt những trở ngại trong lĩnh vực dịch vụ, các mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể tạo ra những động cơ khuyến khích thích hợp cho khu vực tư nhân, có tính đến nhóm người có thu nhập thấp, và cân bằng giữa những rủi ro về tài chính và xã hội với lợi ích dành cho tất cả các bên liên quan.

8.1 Các đặc điểm của những phương án thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân vì người nghèo

Việc xem xét lại các phương án lựa chọn và bất kỳ thuận lợi hoặc khó khăn cố hữu nào về dịch vụ dành cho người nghèo là điều quan trọng. Có thể phải cân nhắc đưa vào quy trình một số can thiệp cụ thể vì người nghèo. Là một phần của gói cải cách,

mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể được biến đổi cho phù hợp với những mục tiêu cải cách cụ thể. Vì vậy, dù ít hay nhiều, quy trình và hợp đồng thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể được thay đổi cho phù hợp với yêu cầu của nhóm người có thu nhập thấp ở mức độ kỳ vọng và khả thi.

Hợp đồng dịch vụ và hợp đồng quản lý

Nhà điều hành không có trách nhiệm cung cấp tài chính cho hoạt động hoặc đầu tư vào hệ thống và việc thanh toán không hoàn toàn phụ thuộc vào doanh thu từ phí dịch vụ thu được. Tất cả các nguồn lực trừ nguồn lực chuyên gia cụ thể được cung cấp bởi khu vực nhà nước, và nhà điều hành chỉ có thể tận dụng tối đa những nguồn lực được cung cấp.

Khi nhà điều hành không chịu trách nhiệm đầu tư vào hệ thống, các loại hợp đồng này, do bản chất của nó, không thể đòi hỏi nhà điều hành mở rộng hoặc cung cấp dịch vụ cho những đối tượng có thu nhập thấp. Tuy nhiên, những hợp đồng đó có thể yêu cầu các chuyên gia tham gia giải quyết các vấn đề xã hội, phát triển và thực hiện bất kỳ chiến lược cho người có thu nhập thấp nào được cấp vốn.

Hợp đồng cho thuê và hợp đồng giao thầu

Có thể phải thiết lập những bù đắp trong hợp đồng cho thuê nhằm khuyến khích việc cung cấp dịch vụ cho nhóm người có thu nhập thấp trong các địa bàn có dịch vụ. Tuy nhiên, sự mở rộng hệ thống sang các địa bàn không có dịch vụ vẫn do khu vực nhà nước thực hiện (hoặc được thực hiện như đã đàm phán) và có thể không phải là vấn đề ưu tiên đối với cả khu vực nhà nước lẫn khu vực tư nhân. Nếu các đối tượng có thu nhập thấp nằm trong địa bàn đang được cung cấp dịch vụ, nhà điều hành có thể có động cơ cung cấp dịch vụ vì lợi ích tăng thêm doanh thu từ phí dịch vụ hoặc từ các khoản bù đắp. Tuy nhiên, những đối tượng có thu nhập thấp này có thể ít được ưu tiên hơn các nhóm khách hàng khác trong địa bàn dịch vụ được cung cấp.

Nhượng quyền

Việc nhượng quyền tạo điều kiện khuyến khích các nhà điều hành cung cấp dịch vụ cho lượng khách hàng nhiều nhất có thể. Với cơ chế đền bù trong hoạt động nhượng quyền, nhà điều hành được phép giữ gần hết hoặc toàn bộ doanh thu từ phí dịch vụ theo một tỷ lệ đã được thống nhất (hoặc theo công thức) cho một đơn vị sử dụng nước. Vì vậy nhà điều hành có động cơ khuyến khích để bán được khối lượng nước nhiều nhất có thể, có thể là cho nhóm người có thu nhập thấp cũng như các nhóm đối tượng khác. Tuy nhiên, nhà điều hành cũng có động cơ khuyến khích để duy trì chi phí hoạt động thấp nhất có thể để tối đa hóa lợi nhuận cận biên. Do đó nhà điều hành sẽ tìm

kiếm các phương thức có chi phí thấp để cung cấp dịch vụ và có thể miễn cưỡng khi phải mở rộng mạng lưới, đặc biệt khi phải tập trung vào những địa bàn có khó khăn về mặt địa lý hoặc phương thức thanh toán không chắc chắn.

Liên quan đến vấn đề bù đắp là phạm vi của việc nhượng quyền. Dưới hình thức hợp đồng này, thông thường nhà điều hành bắt buộc phải cấp vốn và vận hành không chỉ hệ thống hiện hành, mà còn với bất cứ việc mở rộng hệ thống nào. Liên quan tới nhóm người có thu nhập thấp, nhà điều hành sẽ phải quyết định thông qua việc phân tích lợi ích chi phí xem việc mở rộng tới các địa bàn chưa được cung cấp dịch vụ có tạo ra đủ lợi nhuận trên vốn đầu tư hay không. Nếu chính phủ muốn công ty được nhượng quyền ưu tiên mở rộng dịch vụ cho đối tượng có thu nhập thấp, điều này phải được ghi rõ trong hợp đồng hoặc phải cung cấp một động cơ khuyến khích. Hộp 17 trình bày các khuyến khích của Pê-ru trong việc mở rộng hệ thống điện thoại ở nông thôn.

Hộp 17: Các khuyến khích trong việc mở rộng hệ thống điện thoại ở nông thôn của Peru

Để khuyến khích các nhà điều hành tư nhân trong lĩnh vực viễn thông mở rộng dịch vụ cho các vùng nông thôn của đất nước, Chính phủ Peru đã thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong đó cung cấp một khoản trợ cấp cho việc lắp đặt các bộ điện thoại tự động ở các địa bàn mục tiêu được xác định. Chương trình này sử dụng các tiếp cận “trợ cấp tối thiểu” để đạt được kết quả mong muốn với chi phí thấp nhất. Các nhà điều hành bỏ thầu để được quyền cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn và công ty thắng thầu là người đề xuất lắp đặt các bộ điện thoại với mức trợ cấp thấp nhất. Thanh toán các khoản trợ cấp phụ thuộc vào việc thực hiện lắp đặt, với một phần trả trước sau khi trao hợp đồng, một phần khi bộ điện thoại tự động đã được lắp đặt và phần còn lại được trả nửa năm một lần trong suốt thời hạn hợp đồng khi nhà điều hành đã hoàn thành các chỉ tiêu thực hiện công việc chính. Cơ cấu này không chỉ mang lại những động cơ khuyến khích cho nhà điều hành mở rộng dịch vụ tới những địa bàn có thu nhập thấp mà còn dành ưu tiên bình đẳng trong việc bảo dưỡng cơ sở hạ tầng và chất lượng dịch vụ cho khách hàng có thu nhập thấp.

Nguồn: Cannock, Geoffrey. 2001. Telecom Subsidies: Output-Based Contracts for Rural Services in Peru. *Viewpoint Note No. 234*. Washington, DC: World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network.

8.2 Những can thiệp vì người nghèo trong bối cảnh của mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Để khuyến khích nhà điều hành phục vụ nhóm người có thu nhập thấp trong một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, cần thiết phải xem xét các cơ chế cung cấp dịch vụ chi phí thấp, cơ cấu giá khuyến khích khách hàng thanh toán, cấp vốn với chi phí

vốn thấp cho việc mở rộng hệ thống và các cơ chế hợp đồng khác liên quan tới những đặc điểm cụ thể của nhóm dân số có thu nhập thấp.

Các thỏa thuận về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân có thể được thiết lập để đáp ứng nhiều hơn các yêu cầu của khách hàng có thu nhập thấp theo nhiều cách. Những cách này bao gồm cả các điều khoản hoặc nội dung trong hợp đồng và những thay đổi trong cách tiếp cận lịch trình cải cách. Cụ thể là:

Khuôn khổ cải cách

- Cam kết chính sách đối với nhóm người có thu nhập thấp phải rõ ràng và chặt chẽ.
- Cần có thỏa thuận thống nhất về các nhóm trong dân số là những nhóm người có thu nhập thấp, cũng như xác định tổ chức thể chế nào chịu trách nhiệm cập nhật thông tin về nhóm người có thu nhập thấp và theo dõi mức độ tiếp cận dịch vụ của họ.
- Cần thu thập các dữ liệu hiện tại đối với nhóm người có thu nhập thấp về các vấn đề dịch vụ, những ưu tiên và mức độ tiếp cận dịch vụ. Những dữ liệu này sẽ được sử dụng để đưa ra chiến lược và mục tiêu về phạm vi cung cấp dịch vụ đồng thời thiết lập cơ sở để đánh giá những tiến bộ. Việc tham vấn trong cộng đồng nhóm người có thu nhập thấp cần được tiến hành thường xuyên để hiểu rõ về mức độ chất lượng dịch vụ hiện tại, những trở ngại và những ưu tiên.
- Cần xem xét trung thực về vai trò của các nhà cung cấp dịch vụ quy mô nhỏ hiện tại và trong tương lai hoặc các nhà cung cấp dịch vụ không chính thức và khả năng dùng những nhà cung cấp này trong ngắn hạn và trung hạn để lấp những khoảng trống trong cung cấp dịch vụ cho tới khi phạm vi cung cấp dịch vụ được mở rộng thông qua mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.
- Cần xem xét lại có tồn tại sự ngăn cản nào về mặt luật pháp đối với các thỏa thuận dịch vụ không chính thức hoặc xây dựng các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ căn cứ trên những trở ngại của cộng đồng hay không.

Cần nhắc về tài chính

- Chính sách trợ cấp của chính phủ cần được kiểm tra lại nhằm đạt được các mục tiêu thu hồi chi phí trong mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân.
- Cần xem xét liệu phí kết nối có là một cản trở lớn đối với mạng lưới dịch vụ so với các khoản thanh toán thường xuyên cho việc sử dụng dịch vụ hay không. Nếu có, phí kết nối cần được kiểm tra lại về mức phí và việc áp dụng.
- Cần xem xét các cơ chế tạo điều kiện thanh toán dễ dàng, chẳng hạn như đồng hồ đo trả trước, tăng cường trả tiền tự động, thanh toán hoá đơn thường xuyên và các hình thức khác.

Hợp đồng thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

- Hợp đồng cần có tính linh hoạt để cung cấp dịch vụ có mức độ phù hợp với khả năng tài chính của nhóm người có thu nhập thấp và có khả năng nâng cấp lên.
- Tương tự như vậy, cần có các tiêu chuẩn về công nghệ và tiêu chuẩn xây dựng phù hợp với chi phí thấp.
- Khả năng đóng góp của nhóm người thu nhập thấp không phải bằng tiền, chẳng hạn như thông qua sức lao động cũng cần được xem xét
- Hợp đồng cần hỗ trợ mối quan hệ đối tác hoặc cùng hoạt động với những nhà cung cấp dịch vụ quy mô nhỏ hoặc với cộng đồng khi phù hợp để cung cấp dịch vụ cho một nhóm người có thu nhập thấp cụ thể.

Quy trình đấu thầu thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

- Nếu các công ty dự thầu có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ cho nhóm người có thu nhập thấp, các công ty này cần có những dữ liệu đáng tin cậy về nhóm người có thu nhập thấp và tiến hành thị sát.
- Các công ty dự thầu có thể được yêu cầu phải trình bày kinh nghiệm của mình trong việc cung cấp dịch vụ cho nhóm người có thu nhập thấp và phải giải trình chiến lược hiện tại của mình theo hợp đồng thiết lập mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân đang xem xét.

8.3 Hợp đồng hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động

Hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động (OBA) cung cấp một phương pháp trong đó các tổ chức tài chính quốc tế (chẳng hạn như Ngân hàng Phát triển Châu Á) có thể trực tiếp cơ cấu nguồn vốn của mình nhằm mang lại lợi ích cho người nghèo, ngay cả khi nhà cung cấp dịch vụ là một công ty tư nhân.

OBA là việc sử dụng các khoản trợ cấp rõ ràng dựa vào kết quả hoạt động được cấp vốn bởi nhà tài trợ nhằm bổ sung hoặc thay thế cho phí của người sử dụng. Nó liên quan đến việc giao thầu cung cấp dịch vụ cơ bản cho một bên thứ ba - chẳng hạn như công ty tư nhân, tổ chức phi chính phủ, tổ chức cộng đồng, và thậm chí cả các nhà cung cấp dịch vụ công - với trợ cấp thanh toán phụ thuộc vào việc phân phối các sản phẩm đầu ra đã được quy định cụ thể từ ban đầu. Điều này có nghĩa là những trợ cấp mục tiêu có giá trị cho bộ phận dân cư kém may mắn được lấy từ quỹ của nhà tài trợ. Đồng thời, đối tác tư nhân chỉ có thể có được trợ cấp này bằng cách đạt được những kết quả hoạt động cụ thể. Một quỹ uỷ thác toàn cầu được thành lập năm 2003 có tên Đối tác Toàn cầu về Hỗ trợ dựa trên Kết quả Hoạt động có mục tiêu tăng cường khả năng tiếp cận ổn định các cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo ở các nước đang phát triển thông qua việc sử dụng rộng rãi hơn cách tiếp cận OBA (xem Hộp 18 để biết thêm thông tin).

Hộp 18: Đối tác Toàn cầu về Hỗ trợ dựa trên Kết quả Hoạt động

Đối tác Toàn cầu về Hỗ trợ dựa trên Kết quả Hoạt động (GPOBA) là một quỹ uỷ thác của nhiều nhà tài trợ được thành lập năm 2003 và được Ngân hàng Thế giới quản lý, với nguồn vốn từ Ngân hàng thế giới, Bộ Phát triển Quốc tế của Vương quốc Anh, Công ty Tài chính quốc tế, và Chính phủ Hà Lan. Mục tiêu của GPOBA là tăng cường khả năng tiếp cận ổn định các cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo ở các nước đang phát triển thông qua việc sử dụng rộng rãi cách tiếp cận hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động. GPOBA chứng minh và lập hồ sơ các phương pháp hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động thúc đẩy việc phân phối bền vững các dịch vụ cơ bản (nước, vệ sinh, điện, viễn thông, giao thông, y tế và giáo dục) cho những người có ít khả năng chi trả cho chúng nhất và cho những người không tiếp cận được với những dịch vụ này. Hiện tại, quỹ GPOBA có thể hỗ trợ cho những hoạt động sau:

- Cấp vốn cho các khoản thanh toán dựa trên kết quả hoạt động theo chương trình kế hoạch của OBA để tạo điều kiện cho những dự án thí điểm có tính sáng tạo và có qui mô nhỏ;
- Các nghiên cứu và các đầu vào khác hỗ trợ việc thiết kế, thực hiện và đánh giá các chương trình kế hoạch cụ thể để thí điểm ứng dụng của các cách tiếp cận OBA trong việc phân phối dịch vụ phù hợp;
- Các ấn bản, hội thảo, và hội nghị để giúp xác định và phổ biến kiến thức mới về các vấn đề liên quan đến vai trò và ứng dụng của các cách tiếp cận OBA.

Để biết thêm thông tin về OBA, xem trang web www.gpoba.org

Nói chung, chương trình kế hoạch OBA cấp vốn cho 3 loại hình trợ cấp:

- **Trợ cấp một lần.** Bao gồm các trợ cấp cho việc kết nối với phí thu được của người sử dụng dùng để chi trả cho các hoạt động vận hành dài hạn hơn và chi phí duy tu bảo dưỡng. Cho đến nay, đây là loại hình phổ biến nhất trong chương trình kế hoạch OBA.
- **Trợ cấp quá độ.** Trợ cấp quá độ được sử dụng để dịu bớt căng thẳng trong thời gian quá độ cho đến khi mức phí dịch vụ có thể giúp thu hồi toàn bộ chi phí.
- **Trợ cấp thường xuyên.** Những trợ cấp thường xuyên phụ thuộc vào một nguồn tài chính bền vững, chẳng hạn như doanh thu thuế phổ thông, doanh thu thuế chuyên biệt hoặc trợ cấp chéo. Những trợ cấp này được sử dụng để bổ sung cho nguồn tài chính hiện tại. Nguồn tài chính hiện tại này được sử dụng ít hơn và đòi hỏi thời gian giải ngân dài hơn.

OBA cũng chuyển rủi ro cho nhà điều hành theo một số cách thức khác nhau. Thứ nhất, OBA ràng buộc việc thanh toán các khoản trợ cấp với các kết quả hoạt động, duy trì áp lực với nhà điều hành để đạt được một mức độ dịch vụ và những mục tiêu thương

mại đã thống nhất. Thứ hai, các chương trình kế hoạch OBA xác định và thanh toán toàn bộ khoản trợ cấp dựa trên kết quả đã thực hiện. Do đó, nhà điều hành chịu một số rủi ro mà việc thanh toán không được chính phủ thực hiện như đã thỏa thuận.

Thông thường, việc thanh toán OBA liên quan đến các dịch vụ cho người nghèo được căn cứ trên các kết quả liên quan đến sử dụng và mở rộng phạm vi cung cấp dịch vụ, nhưng các chương trình kế hoạch OBA cũng được áp dụng đối với các dự án BOT có thể có ảnh hưởng tích cực gián tiếp đối với người nghèo.

Để có thể thực hiện được việc hỗ trợ dựa trên kết quả hoạt động, cần có một qui trình giám sát và xác minh việc phân phối các đầu ra đã xác định để thanh toán chính xác các khoản trợ cấp.

9 Khuôn khổ đánh giá, giám sát và báo cáo kết quả

Một mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân thành công phụ thuộc phần lớn vào năng lực của chính phủ để giữ hợp đồng đi đúng hướng. Điều này bao gồm việc xác định rõ ràng những yêu cầu của quan hệ đối tác, giám sát kết quả hoạt động của tất cả các bên tham gia hợp đồng, báo cáo các kết quả và buộc thi hành những điều khoản hợp đồng không được thực hiện.

Các tổ chức khác nhau có thể hỗ trợ hoặc đảm nhận toàn bộ trách nhiệm giám sát tiến trình để so sánh với các mục tiêu được qui định trong hợp đồng. Các tổ chức đó bao gồm:

Đơn vị giám sát hợp đồng. Trong một số trường hợp, một cơ quan quản lý điều tiết riêng biệt không tồn tại hoặc không cần thiết. Trong trường hợp đó, một đơn vị có thể được thành lập trong chính phủ để tiếp nhận và xác minh các báo cáo về tiến độ thực hiện các điều khoản của hợp đồng. Đơn vị này có thể nằm trong bộ phụ trách lĩnh vực, nằm trong một bộ độc lập như bộ tài chính, hoặc có thể là cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân. Để hoàn thành việc giám sát hợp đồng, hợp đồng cần qui định rõ ràng và chi tiết về mục tiêu, các thủ tục hợp lý trong việc đánh giá kết quả và có cơ chế báo cáo. Bên cạnh đó, đơn vị này cần xây dựng một qui trình hướng dẫn cho việc xác minh các kết quả hoạt động so với hợp đồng và cho việc đáp lại bất kỳ sự đi chệch hướng hợp đồng nào. Khi các khoản thanh toán khuyến khích được chi trả, đơn vị cũng cần có một phương pháp đánh giá xác định cơ sở cho những khoản thanh toán đó, tiến hành thanh toán, báo cáo và chịu trách nhiệm với khoản thanh toán đã được thực hiện.

Cơ quan quản lý điều tiết. Khi có sự xuất hiện của cơ quan quản lý điều tiết, một qui trình tương tự như trên vẫn được thực hiện, nhưng việc giám sát được thực hiện trên cơ sở đối chiếu với những qui định quản lý điều tiết. Điều này có nghĩa là những nguyên tắc và phương pháp luận bao quát được qui định trong các qui định quản lý điều tiết và các chi tiết thực hiện được qui định trong hợp đồng hoặc giấy phép (nếu giấy phép được áp dụng).

Cơ quan quản lý điều tiết có nhiệm vụ giám sát việc tuân thủ các qui định và giấy phép, phát hành các báo cáo về kết quả thực hiện và áp dụng các mức phạt đối với việc không thực hiện. Giống như đơn vị giám sát hợp đồng, cơ quan quản lý điều tiết phải có một qui trình hướng dẫn để cụ thể hoá hoạt động thực thi trách nhiệm của mình.

Chẳng hạn như tại Pa-pua Niu Ghi-nê (Hộp 19), một Ủy ban Độc lập về Cạnh tranh và Người tiêu dùng được thành lập. Đây là một cơ quan quản lý điều tiết độc lập để quản lý các hợp đồng về điện, viễn thông, cảng biển và bưu chính.

Bảng 19: Cơ quan quản lý điều tiết độc lập: Ủy ban Độc lập về Cạnh tranh và Người tiêu dùng của Pa-pua Niu Ghi-nê

Ủy ban Độc lập về Cạnh tranh và Người tiêu dùng (ICCC) của Pa-pua Niu Ghi-nê (PNG) được thành lập vào năm 2002 với thẩm quyền trong các lĩnh vực điện, viễn thông, cảng biển và bưu chính. ICCC có quyền xác định cơ cấu thị trường, xác lập biểu phí dịch vụ và tiêu chuẩn dịch vụ. Các qui định trong Luật về ICCC áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp tại PNG, kể cả các doanh nghiệp thuộc chính phủ. Luật về ICCC cũng áp dụng đối với doanh nghiệp bên ngoài PNG nếu như doanh nghiệp này có tác động đến thị trường PNG.

Để thực thi quyền lực của mình theo Luật về ICCC, ICCC tập trung vào các mục tiêu chính sau:

- Nâng cao phúc lợi của người dân thông qua việc thúc đẩy cạnh tranh và thương mại công bằng, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng;
- Thúc đẩy hiệu quả kinh tế trong cơ cấu sản xuất, đầu tư, và cách quản lý;
- Bảo vệ lợi ích lâu dài của người dân về giá cả, chất lượng, và độ tin cậy của các hàng hoá và dịch vụ.

Cụ thể, ICCC sẽ:

- Xúc tiến và bảo vệ những lợi ích chân chính của người tiêu dùng về giá cả, chất lượng, và độ tin cậy của hàng hoá và dịch vụ;
- Bảo đảm rằng người sử dụng và người tiêu dùng (bao gồm cả người tiêu dùng có thu nhập thấp hoặc dễ bị tổn thương) hưởng lợi từ cạnh tranh và hiệu quả;
- Xúc tiến và khuyến khích các thực tiễn thương mại lành mạnh;
- Ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực thị trường;
- Thúc đẩy và khuyến khích hoạt động hiệu quả của các ngành sản xuất và đầu tư hiệu quả trong các ngành sản xuất;
- Bảo đảm rằng việc đưa ra các quyết định quản lý điều tiết có lưu tâm đến các văn bản pháp qui được áp dụng trong lĩnh vực y tế, an toàn, môi trường và xã hội;
- Tạo điều kiện thuận lợi cho cạnh tranh hiệu quả và thúc đẩy quản lý thị trường cạnh tranh.

Ủy ban bao gồm 3 ủy viên – một ủy viên thường trực và 2 ủy viên cộng tác được bổ nhiệm giữ vị trí trong 5 năm. Tháng 4 năm 2004, ICCC hoạt động với trên 40 nhân viên.

Nguồn: www.iccc.gov.pg; www.eapirf.org/Menultems/Organization/memberprofiles/ICCC.asp

Kiểm toán độc lập. Một số nước nhận thấy có lợi khi thuê dịch vụ kiểm toán tài chính/ và hoặc kiểm tra kỹ thuật độc lập. Đây có thể là một hình thức bổ sung hoặc thay thế cho đơn vị giám sát hợp đồng hoặc cơ quan quản lý điều tiết. Trong một số trường hợp, công ty kiểm toán cung cấp những đánh giá độc lập về kết quả hoạt động, đem lại độ tin cậy và hỗ trợ cho hoạt động giám sát nói chung. Trong một số trường hợp khác, việc thuê chuyên gia có chuyên môn này giúp thay thế nhu cầu duy trì thường xuyên một cơ quan có chức năng quản lý điều tiết. Xem Hộp 20 về kinh nghiệm của Gaza trong việc giao thầu hoạt động quản lý điều tiết.

Hộp 20: Giao thầu hoạt động quản lý điều tiết tại Gaza

Hợp đồng Quản lý Gaza, một trong những sáng kiến tư nhân đầu tiên trong lĩnh vực cung cấp nước tại Trung Đông sử dụng một chiến lược giao thầu sáng tạo để khắc phục những hạn chế từ năng lực quản lý điều tiết yếu kém của địa phương. Hợp đồng sử dụng một “bên thứ ba” thuộc khu vực tư nhân để kiểm toán tài chính và kiểm tra kỹ thuật, tính toán các khoản thanh toán cho việc quản lý trên cơ sở các kết quả hoạt động. Một hoặc hai lần trong một năm, bên kiểm toán đánh giá kết quả hoạt động do nhà điều hành công bố với các mục tiêu đặt ra trong hợp đồng quản lý. Hợp đồng qui định một thang đánh giá chất lượng rất đơn giản để đánh giá các tiến bộ đạt được so với mục tiêu. Nếu nhà điều hành được đánh giá “xuất sắc” trong kết quả hoạt động, điểm số hỗn hợp trung bình gia quyền của nhà điều hành sẽ là 1, giúp nhà điều hành nhận được 100% khoản phí dựa trên kết quả hoạt động được chia hàng năm trị giá \$ 750.000. Theo ý kiến của Cơ quan Quản lý Nước Pa-lét-xtin (PWA), việc sử dụng kiểm toán bên ngoài giúp tăng áp lực thực hiện đối với nhà điều hành. Kiểm toán cũng có thể giúp san bằng khoảng cách bất cân đối về thông tin giữa nhà điều hành và PWA. Ví dụ này nhấn mạnh khả năng sử dụng kiểm toán bên ngoài để xây dựng những kiến nghị có tính ràng buộc và giải quyết vấn đề thiếu năng lực hoặc có sự độc lập hạn chế của các cơ quan quản lý điều tiết mới ra đời.

Nguồn: Contracting Out Utility Regulatory Functions, Environmental Resources Management. Tháng 1 năm 2004.

Một vai trò quan trọng của bất kỳ tổ chức nào được đề cập ở trên là báo cáo về tình hình hoạt động. Việc này được thực hiện thông qua các website, các báo cáo được xuất bản, các báo cáo quốc hội và các thông tin cho khách hàng.

Trong khi giai đoạn đầu những tổ chức này thuê các chuyên gia quốc tế nhằm nâng cao năng lực của mình, mục tiêu dài hạn là phải sử dụng hoàn toàn cán bộ trong nước. Điều này có thể được thực hiện thông qua đào tạo và trao đổi thực tập với các tổ chức trong khu vực và quốc tế để cung cấp lời khuyên đặc biệt, thường là từ góc độ khu vực.

10 Tài liệu và nguồn tham khảo

10.1 Website của các tổ chức quốc tế liên quan đến mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Tổ chức	Website
Ngân hàng Phát triển Châu Phi (AfDB)	www.afdb.org
Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) - Vụ Phát triển Khu vực Tư nhân	www.adb.org/PrivateSector/default.asp
Tổ chức Đối tác Kinh doanh vì Sự phát triển	www.bpdweb.org
Diễn đàn Quản lý Nhà nước về Cơ sở Hạ tầng khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (EAPIRF)	www.eapirf.org/
Tổ chức Đối tác Toàn cầu Hỗ trợ dựa trên Kết quả Hoạt động	www.gpoba.org/index.html
Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IADB)	www.iadb.org/topics/subtopics.cfm?subtopicID=APP&language=English&topicID=PS&parid=2&item1id=8
Công ty Tài chính Quốc tế (IFC), website về đầu tư cơ sở hạ tầng ở Châu Á	www.ifc.org/ifcext/eastasia.nsf/Content/Infrastructure
Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế (OECD)	www.oecd.org
Quỹ Tư vấn Cơ sở Hạ tầng nhà nước - tư nhân (PPIAF)	www.ppiaf.org/
Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) Các công cụ cho mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân ở khu vực thành thị vì người nghèo	http://pppue.undp.org/toolkit/MOD112.html
Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) Bộ phận Phát triển và Tăng trưởng Kinh tế	www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/privatization.htm
Ngân hàng Thế giới	
- Các tài liệu, website và nghiên cứu điển hình về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân - Các công cụ - Các biện pháp can thiệp chính sách công - Cơ sở dữ liệu về tư nhân hóa của Ngân hàng Thế giới	http://rru.worldbank.org/PapersLinks http://rru.worldbank.org/Toolkits/ http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal http://rru.worldbank.org/Privatization

10.2 Website của các cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân

Tổ chức	Website
Trung tâm B-O-T (Phi-líp-pin)	www.botcenter.gov.ph
Văn phòng Nội các (Nhật Bản)	www.cao.go.jp/index-e.html
Hội đồng về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân Ca-na-đa	www.pppcouncil.ca
Công nghiệp Ca-na-đa: <i>sơ sánh nhà nước - tư nhân</i>	http://strategis.ic.gc.ca/pics/ce/ic_psc.pdf
Cơ quan Đối tác Cơ sở Hạ tầng Úc	www.infrastructure.org.au
Cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân của Chính phủ Ai-len	www.ppp.gov.ie
Bộ Tài chính (Thái Lan)	www2.mof.go.th
Bộ Kế hoạch và Ngân sách (Hàn Quốc)	www.mpb.co.kr/english.html
Hội đồng Quốc gia về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân (Hoa Kỳ)	www.ncppp.org
Tổ chức Quan hệ Đối tác bang Victoria (Ôx-trây-li-a)	www.partnerships.vic.gov.au
Văn phòng Quan hệ Đối tác nhà nước - tư nhân (Ca-na-đa)	http://strategis.gc.ca/epic/site/pupr-bdpr.nsf/en/Home
Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân: Hướng dẫn của Ca-na-đa (2001)	http://strategis.ic.gc.ca/pics/ce/p3guide_e.pdf
Cơ quan phụ trách mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân của Bộ Ngân khố Quốc gia Nam Phi	www.ppp.gov.za

10.3 Website về các lĩnh vực cơ sở hạ tầng cụ thể

Cơ quan Quản lý đường Cao tốc Liên bang, Bộ Giao thông Vận tải (Hoa Kỳ)	www.fhwa.dot.gov/ppp/dbb.htm
Ngân hàng Thế giới	
Ký kết hợp đồng dựa trên hoạt động trong lĩnh vực đường bộ	www.worldbank.org/transport/roads/resource-guide/index.html
Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng	http://ppi.worldbank.org/
Công cụ thực hiện mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực đường cao tốc	http://rru.worldbank.org/Toolkits/PartnershipsHighways/
Công cụ cho việc tham gia của tư nhân trong lĩnh vực nước sạch và vệ sinh	www.worldbank.org/html/fpd/water/wstoolkits
Học viện Ngân hàng Thế giới	
Các tài liệu tham khảo về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PPPILP,,menuPK:461142~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461102,00.html

10.4 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân nói chung

Estache, Antonio. 2002. Argentina's 1990s utilities privatization: a cure or a disease. Draft. World Bank.

European Commission. 2003. *Guidelines for Successful Public–Private Partnerships*. Brussels. Tháng 3. Có tại: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Industry Canada. 2003. Public Sector Comparator—A Canadian Best Practices Guide.

Kikeri, Sunita. 1998. Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest. *World Bank Technical Paper* No. 396. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/74184/winter2002/proceedings/pdfpapers/mod4sk.pdf>

Leigland, James. 2004. Is the Public Sector Comparator Right for Developing Countries? *Gridlines Note* No. 4. Washington, DC: Public–Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Có tại: www.ppiaf.org/Gridlines/4africa.pdf

Quiggin, John. 2004. Risks, PPPs and the Public Sector Comparator. *Australian Accounting Review*, 14(2): 51–62. Có tại: www.uq.edu.au/rsmg/docs/quigginasac-crev04.pdf

Smith, Warrick. 1997. Utility Regulators: *The Independence Debate*. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 127. Tháng 10. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/127smith.pdf>

United Kingdom Department of Finance and Personnel. *PPP Projects and Procurement Issues*. Có tại: www2.dfpni.gov.uk/economic_appraisal_guidance/projects.htm

United Kingdom Office of Government Commerce. 2000. *A Competence Framework for Creating Effective PFI Projects*.

10.5 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng

Andrew, Doug, và Silviu Dochia. 2006. The growing and evolving business of private participation in airports new trends, new actors emerging. *Gridlines Note* No. 15. Tháng 9. Washington DC: PPIAF. Có tại: www.ppiaf.org/Gridlines/15ppiairport.pdf

ADB, Japan Bank for International Cooperation, và World Bank. 2005. *Connecting East Asia—a new framework for Infrastructure*. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPINFRASTRUCT,contentMDK:20700727~menuPK:1833026~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:855136,00.html>

Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum, và Fiona Woolf. 2003. Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? *World Bank Working Paper* No. 14. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/2552.pdf>

Berg, Sanford. 2001. Infrastructure Regulation: Risk, Return, and Performance. *Global Utilities* 1(Tháng 5): 3–10. Public Utility Research Center, University of Florida. Có tại: <http://bear.cba.ufl.edu/centers/purc/PRIMARY/berg/RiskRegArticle.pdf>

Bellier, Michel, và Yue Maggie Zhou. 2003. Private Participation in Infrastructure in China: Issues and Recommendations for the Road, Water, and Power Sectors. *World Bank Working Paper* No. 2. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240079/PRIVAT%7E1.PDF>

Besant-Jones, John E. 2006. Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned? *Energy and Mining Sector Board Discussion Paper* No. 19. Tháng 9. World Bank and Energy and Mining Sector Board. Tháng 9. Có tại: <http://sitesources.worldbank.org/INTENERGY/Resources/Energy19.pdf>

Crampes, C., và A. Estache. 1998. Regulatory Trade-Offs in Designing Concession Contracts for Infrastructure Networks. *Utilities Policy* 7(1):1–13. Tháng 3.

David, Newbery M. 2000. *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Department of Treasury and Finance. 2001. *Partnership Victoria Guidance Material: Practitioners' Guide*. Tháng 6. Victoria, Australia. Có tại: www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument

Dumol, Mark. 2000. *The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*. Tháng 7. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/502.pdf>

Felzer, Sharon. 2005. *East Asia & Pacific Private Investors in Infrastructure Perception Surveys*. World Bank Infrastructure Vice Presidency, World Bank.

Fraser, Julia. 2005. Lessons from the Independent Private Power Experience in Pakistan. *Energy and Mining Sector Discussion Paper* No. 14. Tháng 5. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240338/Lessons%20from%20the%20Independent%20Private%20Power%20Experience%20in%20Pakistan.pdf>

Gómez-Ibáñez, José A., và John R. Meyer. 1993. *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.

Guasch, J. Luis. 2003. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions—Avoiding the Pitfalls. Dự thảo. World Bank.

Harris, Clive. 2002. Private Rural Power—Network expansion using an output-based scheme in Guatemala. *World Bank Viewpoint Note* No. 245. Washington, DC: World Bank.

Harris, Clive. 2003. Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons. *World Bank Working Paper* No. 5. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/1481.pdf>

Harris, Clive, John Hodges, Michael Schur, và Padmesh Shukla. 2003. Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 252. January. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/252Harri-010303.pdf>

Head, Chris. 2000. Financing of Private Hydropower Projects. *World Bank Discussion Paper* No. 420. Washington, DC: World Bank. July. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240335/Financing%20of%20Private%20Hydropower%20Projects..pdf>

Hodges, John. 2003. Unsolicited Proposals—The Issues for Private Infrastructure Projects. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 257. Tháng 3. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/257Hodge-031103.pdf>

Hodges, John. 2003. Unsolicited Proposals—Competitive Solutions for Private Infrastructure. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 258. Tháng 3. Washington, DC: The World Bank.

Hoskote Mangesh, Adil Marghub, và Steven Ostrover. 2000. An Analysis of Electricity Distribution Privatization in Developing Countries. Presentation. Washington, DC: World Bank.

Izaguirre, Ada Karina. 2002. Private Infrastructure: Review of Projects with Private Participation, 1990–2001. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 250. Washington, DC: World Bank.

Kessides, Ioannis. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.

Klein, Michael. 1996. Competition in Network Industries. Policy Research Working Paper 1591. April. Washington, DC: World Bank. Có tại: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/04/01/000009265_3961022113427/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Krishnaswamy, V., và Gary Stiggins. 2001. Private Sector Participation in the Power Sector in ECA Countries: Lessons learned from the last decade. *Technical Paper*. Washington, DC: World Bank.

Kumar, Dr. Sasi, và C. Jayasankar Prasad. 2004. Public–Private Partnerships in Urban Infrastructure. *Kerala Calling*. Tháng 2. Có tại: www.kerala.gov.in/keralacallfeb04/p36-37.pdf

Lamech, Ranjit, và Kazim Saeed. 2003. What International Investors Look for When Investing in Developing Countries: Results from a Survey of International Investors in the Power Sector. *Energy and Mining Sector Board Discussion Paper* No. 6. Tháng 5. Washington, DC: World Bank. Có tại: www.globalregulatorynetwork.org/PDFs/InvestorsPaperNo6.pdf

Levy, Sidney. 1996. *Build, Operate, Transfer: Paving the Way for Tomorrow's Infrastructure*. New Jersey, USA: Wiley Publishing Group.

Marin, Philippe, và Ada Karina Izaguirre. 2006. Private participation in water toward a new generation of projects? *GridLines Note* No. 14. Tháng 9. Washington, DC: PPIAF. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240096/Private%20participation%20in%20water%20%20toward%20a%20new%20generation%20of%20projects.pdf>

Newberry, David M. 2000. *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Plane, Patrick. 1999. Privatization, Technical Efficiency and Welfare Consequences: The Case of the Cote d'Ivoire Electricity Company (CIE). *World Development* 27 (2): 343–360.

PricewaterhouseCoopers. 2006. *Hybrid PPPs leveraging EU funds and private capital*. Washington, DC: PPIAF and World Bank. Tháng 1. Có tại: www.pwc.com/pl/eng/ins-sol/publ/2006/ppp_world_bank.pdf

Queiroz, Cesar. 2005. Launching Public Private Partnerships for Highways in Transition Economies. *World Bank Transport Papers* No. 9. Tháng 9. Washington, DC: World Bank. Có tại: http://iris37.worldbank.org/domdoc/PRD/Other/PRDDContainer.nsf/WB_ViewAttachments?ReadForm&ID=85256D2400766CC785257097004ADAE4&

Ramamurti, Ravi. 1996. The New Frontier of Privatization. In *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, biên soạn bởi R. Ramamurti. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.

Ringskog, Klas, Mary Ellen Hammond, và Alain Locussol. 2006. Using Management and Lease-affermage Contracts for Water Supply. *GridLines Note* No. 12. Washington, DC: PPIAF. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240099/USINGM%7E1.PDF>

Rivera, Daniel. 1996. Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries. Washington, DC: World Bank.

Streeter, William, Gerzan R. Zurita, John C. Dell, Michael Hermans, và Laurence Monnier. 2004. *Public–Private Partnerships: The Next Generation of Infrastructure Finance*. New York, NY: Fitch Ratings. Có tại: www.fitchmexico.com/ReportesEspeciales/RW_34.pdf

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 1996. *Guidelines for Infrastructure Development through Build–Operate–Transfer (BOT) Projects*. New York: UNIDO.

Wallsten, Scott. 2002. Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms. *World Bank Policy Research Working Paper* 2817. Washington, DC: World Bank.

Wellenius, Bjorn. 1997. Telecommunications Reform—How to Succeed. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 130. October. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/130welle.pdf>

Wells, Louis T. 1999. Private Foreign Investment in Infrastructure: Managing Noncommercial Risk. Presented at Private Infrastructure for Development: Confronting Political and Regulatory Risks on 8–10 September in Rome, Italy.

World Bank. 2000. Private Sector and Power Generation in China. *World Bank Discussion Paper* No. 406. Tháng 2. Energy and Mining Sector Unit East Asia and Pacific Region. Có tại: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240315/Private%20Sector%20and%20Power%20Generation%20in%20China.pdf>

World Bank và PPIAF. 2005. *Philippines: Meeting the infrastructure challenges*. Infrastructure Sector Department East—Asia and Pacific Region. Có tại: <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/PHInfra.pdf>

10.6 Các nghiên cứu về mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân vì người nghèo

Baker, Bill, và Sophie Tremolet. 2002a. Utility reform—Regulating quality standards to improve access for the poor. *World Bank Viewpoint Note* No. 219. Washington, DC: World Bank.

———. 2002b. Regulating quality—Let competing firms offer a mix of price and quality options. *World Bank Viewpoint Note* No. 221. Washington, DC: World Bank.

Barja, Gover, và Miguel Urquiola. 2001. Capitalization, Regulation, and the Poor: Access to Basic Services and the Poor. *Discussion Paper* 2001/34. Helsinki, Finland: United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER). Có tại: www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-34.pdf

Brook, Penelope, và Suzanne Smith (editors). 2001. *Contracting for Public Services: Output-based Aid and Its Applications*. Washington, DC: International Finance Corporation.

Cannock, Geoffrey. 2001. Telecom Subsidies: Output-Based Contracts for Rural Services in Peru. *Public Policy for the Private Sector Note* No. 234. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/234Banno-607.pdf>

Clarke, George R.G., và Scott J. Wallsten. 2002. Universal (ly Bad) Service: Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers. *Policy Research Working Paper* 2868. Washington, DC: World Bank. Tháng 7. Có tại: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/23/000094946_02081004010494/Rendered/PDF/multi0page.pdf

David, Cristina C. 2000. MWSS Privatization: Implications on the Price of Water, the Poor, and the Environment. *Discussion Paper Series* No.2000-14. Makati City, Philippines: Philippine Institute for Development Studies. Có tại: www3.pids.gov.ph/ris/pdf/pidsdps0014.pdf

Estache, Antonio, Vivien Foster, và Quentin Wodon. 2002. Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience. *World Bank Institute Development Studies*. Washington, DC: World Bank. Có tại: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/26/000094946_02041304004943/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Evans, Barbara, và Clarissa Brocklehurst. 2001. Serving Poor Consumers in South Asian Cities – Private Sector Participation in Water and Sanitation. Water and Sanitation Program India. Tháng 1. Có tại: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ServingPoorConsumersinSouth/\\$FILE/sa_psp_sa.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ServingPoorConsumersinSouth/$FILE/sa_psp_sa.pdf)

Foster, Vivian, và Osvaldo Irusta. 2001. Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study on the Twin Cities of La Paz and El Alto. *PPIAF Background Paper*. Washington, DC: World Bank.

Global Partnership on Output-Based Aid (GPOBA). 2005. Output-Based Aid: Supporting Infrastructure Delivery through Explicit and Performance-Based Subsidies. *OBA Working Paper Series Paper No. 4*. March. Washington, DC: GPOBA. Có tại: www.gpoba.org/docs/WorkingPaperNo4__WhatIsOBA.pdf

Gomez-Lobo, Andres. 2001. Incentive-based Subsidies: Designing Output-based Subsidies for Water Consumption. *Public Policy for the Private Sector Note No. 232*. June. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/232Gomez-531.pdf>

Komives, Kristin, và Penelope J. Brook Cowen. 1998. Expanding Water and Sanitation Services to Low Income Households: The Case of the La Paz-El Alto concession. *Public Policy for the Private Sector Note No. 178*. Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/178komiv.pdf>

Panggabean, Adrian T.P. 2006. Expanding Access to Basic Services in Asia and the Pacific Region: Public–Private Partnerships for Poverty Reduction. *Economic and Research Department Working Paper Series No. 87*. Tháng 11. Manila: ADB. Có tại: www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/WP087.pdf

Rosenthal, Shane. 2002. The Design of the Manila Concessions and the Implications for the Poor. Mimeo. Có tại: www.ppiaf.org/conference/docs/Papers/Manila.pdf

Water and Sanitation Program—South Asia. 1999. Privatizing the Operation and Maintenance of Urban Water Supply: The Experience of Ajmer, Rajasthan, India. *Small Private Initiatives Field Note*. Tháng 12. Noida, India: PS Press Services. Có tại: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan004778.pdf>

Weitz, A., và R. Franceys, biên soạn. 2002. *Beyond Boundaries: Extending Services to the Urban Poor*. Manila: ADB.

World Bank. 2001. *New Designs for Water and Sanitation Transactions: Making Private Sector Participation Work for the Poor*. Washington, DC: Water and Sanitation Program/PPIAF.

Chú thích

- ¹ Chương này được soạn thảo từ những phân tích trong ba bản Chú giải về Chính sách Công đối với Khu vực Tư nhân do Ngân hàng Thế giới/Công ty Tài chính Quốc tế (IFC) biên soạn. Những Chú giải đó là: Chú giải 216, tháng 10 năm 2000, Melissa Housskamp và Nicola Tynan; Chú giải 250, tháng 10 năm 2002, Ada Karrina Izaguirre; Chú giải 299, tháng 10 năm 2005, Ada Karrina Izaguirre; Chú giải 216, và Chú giải 303, tháng 2 năm 2006, Sunita Kikeri và Aishetu Kolo.
- ² Doanh thu tư nhân hóa ở đây được hiểu là khoản tiền mà chính phủ nhận được xuất phát từ các giao dịch như mua lại phần vốn của nhà nước, nhượng quyền và cho thuê
- ³ Xem chú thích 2.
- ⁴ Xem chú thích 2.
- ⁵ Schur, Michael, Stephan von Klaudy, và Georgina Dellacha. 2006. The role of developing country firms in infrastructure: A new class of investors emerges. Public–Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) Gridlines Note No. 3. Tháng 4.
- ⁶ PPIAF là một quỹ hỗ trợ kỹ thuật có sự đóng góp của nhiều nhà tài trợ nhằm giúp các nước đang phát triển nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng thông qua sự tham gia của khu vực tư nhân. Được thành lập vào tháng 7 năm 1999, PPIAF hình thành từ sáng kiến chung của các Chính phủ Nhật Bản và Vương quốc Anh cùng với sự cộng tác chặt chẽ của Ngân hàng Thế giới.
- ⁷ Mục này được lấy từ Công cụ thực hiện mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân trong lĩnh vực đường cao tốc của Ngân hàng Thế giới. Tài liệu này còn có thêm những thông tin và mô phỏng chi tiết. Có tại: http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/2_CARAC/index.htm.
- ⁸ Lấy từ Hướng dẫn cho Nhân viên về Hỗ trợ Dựa trên Kết quả Hoạt động của Ngân hàng Thế giới.

Vài nét về cuốn sách

Trong hai thập kỷ qua, kế hoạch phối hợp của Mối quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân (PPP) đã được sử dụng rộng rãi ở nhiều nước nhằm mục đích cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng. Mặc dù việc áp dụng phổ biến kế hoạch phối hợp này như một chính sách và công cụ kinh tế, các bên liên quan vẫn tiếp tục quan tâm tới những thông tin về PPPs, trong đó có chính phủ, xã hội, khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và khu vực nghiên cứu.

Cuốn sách này là cuốn thông tin sơ đẳng giới thiệu về PPPs trong bối cảnh tài chính phát triển. Cuốn sách nhằm mục đích xây dựng kiến thức về những đặc điểm chính của PPPs cũng như những phương án lựa chọn về cấu trúc, các vấn đề thực hiện và kinh nghiệm áp dụng PPPs vào việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công.

Ngân hàng Phát triển Châu Á

Mục tiêu của Ngân hàng Phát triển Châu Á là một khu vực Châu Á - Thái Bình Dương không có đói nghèo. Nhiệm vụ của ADB là hỗ trợ các nước thành viên đang phát triển giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân một cách bền vững. Mặc dù đạt được nhiều thành công, Châu Á - Thái Bình Dương vẫn là nơi sinh sống của hai phần ba số người nghèo trên thế giới: 1,8 tỉ người sống với mức dưới 2 USD mỗi ngày, 903 triệu người đang tồn tại với chỉ dưới 1,25 USD mỗi ngày.

Ngân hàng Phát triển Châu Á, trụ sở chính của đặt tại Manila, có 67 thành viên, trong đó 48 thành viên khu vực. Những công cụ chủ yếu của ADB nhằm hỗ trợ các nước thành viên đang phát triển là đối thoại chính sách, khoản vay, đầu tư vốn cổ phần, bảo lãnh, viện trợ không hoàn lại, và hỗ trợ kỹ thuật.

Ngân hàng Phát triển Châu Á
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
www.adb.org
Ấn phẩm lưu trữ số 071107



In tại Việt Nam