



VIỆN NGHIÊN CỨU

**PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÙNG**

INSTITUTE OF REGIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT

IRSD WORKING PAPER 006

# KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thục



Hà Nội, tháng 7-2021

# IRSD WORKING PAPER

## **KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**

*Người thực hiện:* NGUYỄN THỊ THỤC

Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng  
Tầng 8, số 1 Liễu Giai, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam  
Website: [irsd.vass.gov.vn/rrsd.org.vn](http://irsd.vass.gov.vn/rrsd.org.vn)  
Điện thoại: 024.62730723



**Tóm tắt:** Dựa trên việc làm rõ các khái niệm, nội hàm, phương thức cũng như vai trò của các bên liên quan trong hợp tác công tư (PPP) trong cung cấp các dịch vụ môi trường, bài viết tổng hợp, phân tích, đánh giá kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia trên thế giới ở các khía cạnh: cách thức xây dựng cơ chế chính sách, các phương thức hợp tác, vai trò của các bên liên quan trong hợp tác PPP. Từ kinh nghiệm của các quốc gia này, cùng với việc đánh giá thực trạng hoạt động triển khai áp dụng PPP trong cung cấp dịch vụ môi trường tại Việt Nam thời gian qua, bài viết rút ra một số các bài học kinh nghiệm nhằm nâng cao hiệu quả của mô hình được đánh giá có nhiều tiềm năng này trong thời gian tới.

**Từ khóa:** PPP, dịch vụ môi trường, hợp tác công tư.



## MỤC LỤC

<b>Phần mở đầu</b> .....	7
<b>I. Một số vấn đề về lý thuyết PPP trong cung cấp dịch vụ quản lý chất thải</b> .....	9
1.1. Cơ sở của PPP .....	9
1.2. Vai trò của PPP.....	9
1.3. Hình thức PPP .....	10
1.4. Các bên liên quan .....	14
1.5. Nhân tố ảnh hưởng .....	15
<b>II. Kinh nghiệm quốc tế về hợp tác công tư (PPP) trong quản lý chất thải rắn</b> .....	16
2.1. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế chính sách .....	16
2.2. Kinh nghiệm về các phương thức hợp tác.....	22
2.3. Kinh nghiệm về vai trò của các bên liên quan .....	28
<b>III. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam</b> .....	32
3.1. Thực trạng tại Việt Nam.....	32
3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam .....	34
<b>Kết luận</b> .....	36
<b>Tài liệu tham khảo</b> .....	38

## CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BOO	Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh
BOOT	Xây dựng - Sở hữu - Vận hành - Chuyển giao
BOT	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
BT	Xây dựng - Chuyển giao
CTR	Chất thải rắn sinh hoạt
DBFO	Thiết kế - Xây dựng - Tài trợ - Kinh doanh
DBO	Thiết kế - Xây dựng - Vận hành
EC	Hội đồng châu Âu
EFW	Sản xuất năng lượng từ chất thải
EU	Liên minh châu Âu
KCN	Khu công nghiệp
LOI	Thỏa thuận hợp đồng
NGO	Tổ chức phi chính phủ
PFI	Sáng kiến tài trợ tư nhân
PFPP	Dự án được tài trợ bởi tư nhân
PPI	Sự tham gia của tư nhân vào cơ sở hạ tầng
PPP/3P	Hợp tác công tư
PSP	Sự tham gia của khu vực tư nhân
QLCT	Quản lý chất thải
QLCTR	Quản lý chất thải rắn
QLCTRĐT	Quản lý chất thải rắn đô thị
RDF	Nhiên liệu sản xuất từ rác
SPC	Công ty có mục đích đặc biệt
TP	Thành phố
UNDP	Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc
UNEP	Chương trình môi trường Liên Hợp Quốc
WB	Ngân hàng Thế giới

## PHẦN MỞ ĐẦU

Hợp tác công - tư (Public – Private Partner - PPP) tại Việt Nam được hiểu là "*việc nhà nước và nhà đầu tư tư nhân cùng phối hợp thực hiện dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công trên cơ sở hợp đồng dự án*" (Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg<sup>1</sup>). Hợp tác công tư được ghi nhận xuất hiện đầu tiên tại Mỹ vào những năm 1950, nhưng chỉ thực sự phát triển vào những năm 1980 (Yescombe, 2007) và đóng góp vai trò đáng kể trong việc phát triển cơ sở hạ tầng tại nhiều quốc gia trên thế giới. Đặc biệt, đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, PPP được xem như một công cụ cải cách quan trọng trong lĩnh vực quản lý công. Đây là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công cộng chất lượng cao, sử dụng được kỹ năng, công nghệ hiện đại và tính hiệu quả trong quản lý của khu vực tư nhân; buộc khu vực nhà nước ngay từ đầu phải chú trọng vào đầu ra và lợi ích; đưa vốn tư nhân vào và giúp giảm nhẹ gánh tài chính cho dự án; rủi ro được chia sẻ giữa các đối tác khác nhau...

Hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ quản lý môi trường là "*việc Nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân cùng phối hợp thực hiện dự án cung cấp dịch vụ quản lý môi trường dựa trên cơ sở của hợp đồng dự án*". Trong khuôn khổ báo cáo này, tác giả giới hạn đối tượng nghiên cứu là các

dự án về cung cấp dịch vụ thu gom, tái chế, xử lý chất thải rắn.

Việt Nam cũng đã và đang triển khai nhiều dự án theo phương thức này. Theo Nguyễn Hồng Thái (2010), trong giai đoạn 1994-2009 có 32 dự án với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỉ đô la. Trong lĩnh vực quản lý môi trường, đến nay đã có nhiều các dự án đang được nghiên cứu triển khai như: Dự án xử lý rác thải công nghệ cao Sóc Sơn, Hà Nội; Dự án nhà máy xử lý nước thải KCN An Nghiệp, Sóc Trăng; Dự án cấp nước BOT Bình An; Dự án cấp nước BOO Thủ Đức, Dự án quản lý rác thải Đa Phước,... Tuy vậy, hiệu quả thực tế của các dự án là chưa cao. Việt Nam đứng thứ 134 trong tổng số gần 200 quốc gia và vùng lãnh thổ về hiệu quả đầu tư PPP. Sau gần 5 năm thí điểm thực hiện Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về thí điểm đầu tư PPP cũng chưa có dự án PPP nào được triển khai cụ thể.

Trong khi đó, từ kinh nghiệm trong nước và trên thế giới cả về lý thuyết và thực tiễn đều khẳng định rằng, tuy vẫn có những thách thức từ nhiều phía, nhưng về cơ bản thì PPP là cần thiết và khá hiệu quả, đặc biệt tại những nước đang phát triển. Đối với Việt Nam, PPP cũng đã và đang được coi là một cứu cánh hiệu quả cho cả đầu tư cơ sở hạ tầng và nâng cấp dịch vụ công, trong đó có dịch vụ quản lý chất thải. Tuy vậy, những nghiên cứu làm cơ sở khoa

<sup>1</sup> Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP



học cho việc triển khai PPP trong cung cấp dịch vụ môi trường Việt Nam còn thiếu; hiệu quả trong thực tế triển khai các dự án theo hình thức này chưa như kỳ vọng. Chính vì vậy, tác giả tiến hành nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm thực hiện PPP trên thế giới trong cung cấp dịch vụ môi trường nhằm cung cấp những luận cứ khoa học cũng như kinh nghiệm thực tiễn cho việc triển khai PPP trong cung cấp dịch vụ môi trường tại Việt Nam.

### **Mục tiêu nghiên cứu**

Mục tiêu chung của nghiên cứu là tổng kết kinh nghiệm quốc tế về hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ môi trường và rút ra bài học cho Việt Nam. Các mục tiêu cụ thể bao gồm:

- Làm rõ khái niệm và vai trò của các bên liên quan mô hình hợp tác công tư trong cung cấp các dịch vụ môi trường;
- Tổng kết kinh nghiệm của các nước trên thế giới về triển khai mô hình hợp tác công tư trong cung cấp các dịch vụ môi trường;
- Rút ra một số bài học kinh nghiệm nhằm nâng cao hiệu quả mô hình hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ môi trường tại Việt Nam.

### **Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:**

Với Việt Nam nói riêng và hầu hết các quốc gia đang phát triển, dịch vụ thu gom, tái chế, xử lý chất thải luôn là vấn đề nan giải trong cả thập niên qua; trong khi đó, kinh nghiệm thế giới cũng cho thấy tiềm năng của hình thức hợp tác công tư là một trong những công cụ hữu ích trong lĩnh

vực quản lý chất thải, chính vì vậy đề tài giới hạn vấn đề nghiên cứu dịch vụ môi trường tại báo cáo này chỉ bao gồm các dịch vụ trong thu gom, tái chế, xử lý chất thải rắn (Dịch vụ quản lý chất thải rắn).

### **Phương pháp nghiên cứu:**

Phương pháp được sử dụng chủ yếu trong đề tài là phương pháp thu thập, xử lý thông tin thứ cấp và tham vấn chuyên gia. Các tài liệu cần thu thập và phân tích bao gồm: (1) Các tư liệu quốc tế về các mô hình liên kết, hợp tác công tư trong quản lý môi trường nói chung và quản lý chất thải đô thị nói riêng của LHQ, các tổ chức tài chính như WB, ADB, UNEP, UNDP,... các trường hợp nghiên cứu tại các quốc gia phát triển và đang phát triển. (2) Tư liệu trong nước về quản lý chất thải đô thị từ các nghiên cứu độc lập, tài liệu chương trình, dự án về chủ đề có liên quan; và (3) Các văn bản pháp luật, chính sách của Nhà nước về hợp tác trong quản lý chất thải và các tài liệu liên quan khác...

### **Bố cục của báo cáo:**

Báo cáo được chia thành 3 phần gồm:

Phần 1: nhằm giới thiệu một số vấn đề về lý thuyết liên quan đến hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ môi trường

Phần 2: giới thiệu các kinh nghiệm của các nước trên thế giới về hợp tác công tư trong quản lý chất thải rắn

Phần 3: tiến hành đánh giá sơ lược về chính sách PPP tại Việt Nam và gợi ý một số bài học kinh nghiệm có thể áp dụng tại Việt Nam dựa trên các kinh nghiệm được phân tích trong phần 2.

## I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ LÝ THUYẾT PPP TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ QUẢN LÝ CHẤT THẢI

### 1.1. Cơ sở của PPP

Đề lý giải cho sự xuất hiện của PPP, theo tổng quan của Yescombe (2007): Ducan (1958), Leibentein (1966), ... hay ADB (2000) đã chỉ ra rằng PPP ra đời chính là do sự thất bại của thị trường và sự thất bại của các chính phủ:

Sự thất bại của thị trường ở chỗ khi mà vực tư nhân thường không lựa chọn cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công do lợi nhuận mang lại thường thấp dẫn đến sự thiếu hụt. Tư nhân độc lập cung cấp dịch vụ, giải quyết nhu cầu thông qua việc thu phí thì sẽ dẫn đến việc tổn thất của phúc lợi xã hội. Và để giải quyết cho tình trạng này, theo ông, có thể lựa chọn một số giải pháp như: sử dụng cơ chế giá kèm thuế hoặc trợ cấp; trao quyền cung cấp hàng hóa công cho khu vực tư nhân; trực tiếp cung cấp hàng hóa; hoặc tài trợ công cho khu vực tư để cung cấp hàng hóa công.

Sự thất bại của chính phủ xuất phát từ việc phân bổ các nguồn lực không hiệu quả do bộ máy tổ chức quan liêu, có sự can thiệp sâu làm bóp méo thị trường, ngoài ra chính phủ còn theo đuổi quá nhiều mục tiêu, đầu tư dàn trải; trong khi đó nợ công tăng nhanh, hỗ trợ ODA bị cắt giảm mà nhu cầu về hàng hóa, dịch vụ ngày càng tăng, và PPP được đề xuất như một giải pháp tối ưu cho các quốc gia.

ADB (2000), ADB (2008), UNESCAP (2011) đã khái quát ba nguyên nhân chính thúc đẩy các chính phủ tham gia PPP về phát triển cơ sở hạ tầng là: Thu hút vốn đầu tư tư nhân, Tăng năng suất và sử dụng các nguồn lực có sẵn một cách

hiệu quả hơn; và nhằm cải cách các lĩnh vực thông qua việc phân bổ lại vai trò, động cơ và trách nhiệm giải trình.

Quản lý chất thải là một dịch vụ công, trong những năm qua luôn là vấn đề nổi cộm kéo dài hàng thập kỷ ở các nước đang phát triển, đặc biệt là khu vực đô thị cho thấy sự thất bại của khu vực công. Nguyên nhân của sự thất bại của các đô thị được cho là do (1) tình trạng khó khăn về tài chính của các chính phủ làm cho hệ thống QLCT thường không được đầu tư, cơ sở hạ tầng, thiết bị yếu kém và xuống cấp; (2) cung cấp dịch vụ môi trường vẫn được coi là nơi có sự bảo trợ chính trị, đội ngũ công nhân và quản lý yếu kém. Trong khi đó, việc quản lý chất lượng môi trường ngày càng nghiêm ngặt, làm cho các địa phương quan tâm và đầu tư nhiều hơn. Trong bối cảnh thiếu thôn của khu vực công thì một thỏa thuận hợp tác với khu vực tư nhân như một sự mở đường cho cả hai khu vực để chia sẻ trách nhiệm trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường (Cointreau, 1994). Thỏa thuận hợp tác công tư có thể có nhiều hình thức nhưng tất cả hướng tới sự chia sẻ cơ cấu quản trị và quá trình ra quyết định. Sự cộng tác này được coi như một sự kết hợp tính năng động của khu vực tư nhân với trách nhiệm của quản lý của khu vực công nhằm giải quyết vấn đề trong quản lý chất thải được tốt hơn (Ahmedand Ali, 2004).

### 1.2. Vai trò của PPP

Theo đánh giá của ABD (2012), không chỉ ở các nước phát triển, mà cả ở những quốc gia đang phát triển, PPP cũng là một công cụ phù hợp vì những vai trò quan trọng của nó: (1) đây là những nước có nhu cầu mạnh mẽ về vốn trong khi ngân sách

nhà nước hạn hẹp; trong khi PPP lại là công cụ mà có thể huy động vốn đầu tư hiệu quả cho cơ sở hạ tầng mà không làm tăng nợ công và (2) có thể cải thiện hiệu quả đầu tư nhờ tận dụng năng lực, kinh nghiệm quản lý của khu vực tư nhân.

UBMTQH (2013) cho rằng về cơ bản, lợi ích khi áp dụng hình thức PPP là tận dụng được lợi thế, điểm mạnh của cả 2 khu vực, từ đó có nghĩa rằng, vai trò của nó được kì vọng khá lớn bao gồm:

*Tăng vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng:* Việc huy động vốn từ khu vực tư nhân sẽ có vai trò quan trọng trong việc tạo ra các khoản đầu tư mới, giúp nâng cấp, cải thiện hệ thống cơ sở vật chất, hạ tầng vốn thiếu thốn và kém chất lượng trong quản lý chất thải

*Cải thiện được chất lượng dịch vụ:* Trên cả cơ sở lý thuyết và thực nghiệm, điều này đã được chứng minh, nhiều nghiên cứu đồng thuận rằng nó mang lại chất lượng dịch vụ tốt hơn so với đầu tư truyền thống.

*Quản lý và phân bổ rủi ro hiệu quả hơn:* Như UBMTQH (2013), nhiều nghiên cứu đều đồng thuận rằng, bất kể một dự án đầu tư nào cũng đều chứa đựng những nguy cơ rủi ro ở nhiều khía cạnh như tài chính, tiến độ, lợi nhuận,...trong đó PPP đóng vai trò cốt lõi trong việc nghiên cứu và đưa ra phương án phân bổ rủi ro tốt nhất với chi phí tiết kiệm nhất dựa trên năng lực, thế mạnh của mỗi bên.

*Tạo sự tăng trưởng và ổn định cho khu vực tư nhân:* Hợp tác công tư mang đến lợi ích cho cả hai bên; hợp tác nhằm lấp các khoảng trống của khu vực công cũng đồng nghĩa với tạo điều kiện cho khu vực tư không gian mới để phát triển, mở rộng và

tạo thêm những giá trị xã hội, việc làm mới.

Một số vai trò, lợi ích khác mà PPP có thể đem lại là nâng cao hiệu quả quản lý của khu vực công; tạo thêm doanh thu; nâng cao uy tín, vị thế của đối tác công,... Tuy vậy, khi xem xét, đánh giá về vai trò, lợi ích của PPP cũng cần nhìn nhận rằng PPP không phải là một công cụ hoàn hảo, vẫn có rất nhiều những thách thức, hoài nghi đặt ra với một dự án PPP, điều làm cho nó thậm chí bị phản đối, tẩy chay ở nhiều quốc gia trên thế giới, những thách thức có thể xảy ra gồm: tạo ra chi phí cao hơn, làm giảm tính cạnh tranh, thiếu năng lực và những rủi ro chính trị, quyền kiểm soát, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình thấp (Hall,D. 2014).

### 1.3. Hình thức PPP

Về hình thức, Huỳnh Thị Thúy Giang (2012) cho rằng không tồn tại một hình thức PPP chuẩn nào mà tùy thuộc và bối cảnh, thể chế, nguồn tài trợ và tính chất của dự án mà mỗi quốc gia có một chiến lược PPP riêng, các dự án sẽ có những phương thức kết hợp riêng thông qua hợp đồng. Nhiều nghiên cứu khác nhau của các tổ chức như ADB, WB, EC, IISD... hay các cá nhân như dựa trên cách tiếp cận, tiêu chí riêng để đưa ra những cách phân loại khác nhau, ví dụ như:

- Theo ADB (2008) PPP có thể chia thành 6 loại cơ bản, được xếp theo mức độ tham gia tăng dần của khu vực tư nhân gồm: (1) Hợp đồng dịch vụ/quản lý, (2) Nhượng quyền khai thác (Franchise) - nhà nước xây dựng, sở hữu giao cho tư nhân (thông qua đấu giá) vận hành, khai thác; (3) Mô hình thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành (Design- Build - Finance -

Operate hay DBFO; (4) Mô hình Xây dựng - vận hành - chuyển giao (Build - Operate - Transfer hay BOT); (5) Mô hình xây dựng - chuyển giao - vận hành (BTO); và (6) Mô hình xây dựng - sở hữu - vận hành (Build - Own - Operate hay BOO).  
 - UBKTQH (2013) đưa ra một bản tổng hợp các đặc điểm cơ bản của 6 phương thức hợp tác PPP phổ biến nhất gồm:

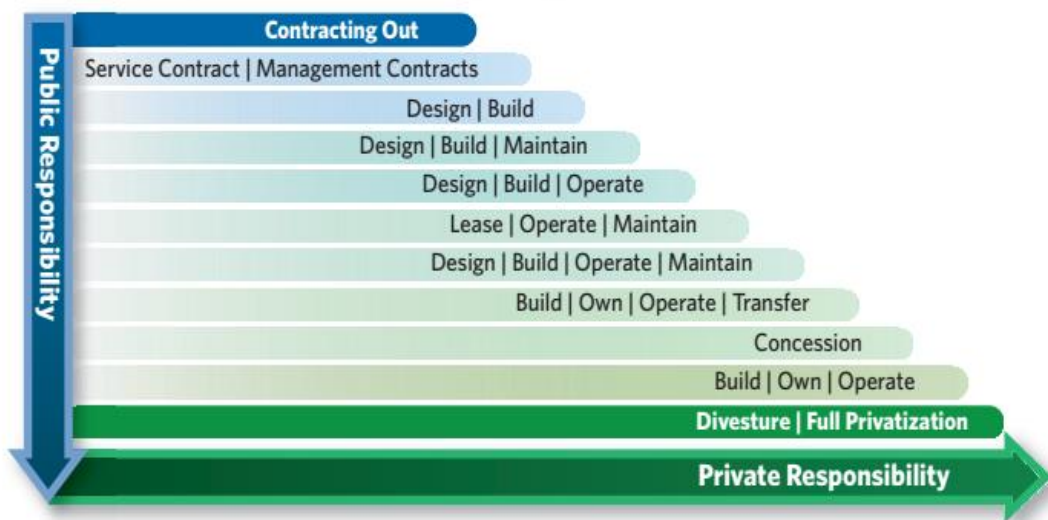
**Bảng 1: Đặc điểm cơ bản của các phương thức hợp tác công tư phổ biến**

Phương thức	Hợp đồng dịch vụ/ hợp đồng quản lý	Franchise/ Leasing	BTO	BOT	DBFO	BOO
Sở hữu tài sản	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân
Kỳ hạn hợp đồng (năm)	1-3; 3-5	8-15, hoặc lâu hơn	20-30	20-30	25-30	Không thời hạn
Trách nhiệm đầu tư	Nhà nước	Nhà nước	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Trách nhiệm vận hành	Nhà nước/Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân
Rủi ro thương mại	Nhà nước	Tư nhân/ chia sẻ	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân

*Nguồn: UBMTQH (2013)*

Một cách phân chia khác của Palmer trong IISD (2012) dựa trên mức độ tham gia tăng dần của khi vực tư nhân thì có 10 loại hợp đồng như sau:

**Hình 1: Các hình thức hợp tác công tư PPP**



*Source: Adapted from Palmer, G. (2009)*

*Nguồn: IISD (2012) dẫn từ Palmer, G (2009)*

Riêng trong lĩnh vực quản lý chất thải, mỗi một nghiên cứu cũng có những quan điểm riêng về các loại hình thức phù hợp và phổ biến; cụ thể như:

Theo Liên minh châu Âu, có bốn loại

chính của quan hệ đối tác công tư được sử dụng trong các dự án quản lý chất thải gồm: mô hình hợp đồng, BOT (xây dựng - sở hữu - vận hành), DBFO (thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành) và hợp đồng

**Bảng 2: Điểm mạnh và điểm yếu của các hình thức PPP**

Hình thức	Đặc điểm	Điểm tương áp dụng	Ưu điểm	Nhược điểm	Cách khắc phục/hạn chế nhược điểm
<b>Hợp đồng</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hợp đồng với bên tư nhân để thiết kế, xây dựng công trình</li> <li>- Vốn đầu tư và sở hữu thuộc khu vực công</li> <li>- Mục đích chuyển rủi ro từ thiết kế và xây dựng cho tư nhân</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dự án vốn nhỏ</li> <li>- Dự án cần huy động vốn mà khu vực công muốn giữ vai trò vận hành</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chuyển rủi ro từ thiết kế và xây dựng cho tư nhân;</li> <li>- Đẩy nhanh tiến độ xây dựng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Khả năng xung đột về BVMT trong vận hành</li> <li>- Khả năng tăng rủi ro vận hành;</li> <li>- Hạn chế khuyến khích huy động toàn bộ chi phí trong vòng đời dự án</li> <li>- Không thu hút tài chính tư</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quy trình đấu thầu chặt chẽ nhằm chọn đối tác phù hợp</li> <li>- Xây dựng các số tay hướng dẫn thực hành</li> <li>- Quy trình giám sát nghiêm túc;</li> <li>- Cơ chế tiếp nhận, xử lý khiếu nại thuận tiện</li> </ul>
<b>Xây dựng Vận hành Chuyển giao (BOT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hợp đồng với 1 nhà thầu tư nhân để thiết kế, xây dựng, vận hành 1 công trình công cộng trong 1 khoảng thời gian nhất định, sau đó bàn giao lại cho khu vực công;</li> <li>- Vốn và quyền sở hữu thuộc khu vực công</li> <li>- Muốn chuyển rủi ro trong thiết kế, XD, KD cho tư nhân</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dự án liên quan đến 1 nội dung vận hành quan trọng;</li> <li>- Đặc biệt phù hợp với dự án về nước và xử lý nước thải;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Chuyển rủi ro trong thiết kế xây dựng, kinh doanh cho tư nhân;</li> <li>- Đẩy nhanh tiến độ xây dựng;</li> <li>- Khuyến khích việc áp dụng các biện pháp huy động vốn cho toàn bộ thời gian dự án</li> <li>- Khuyến khích khu vực tư đổi mới và tăng giá trị đồng vốn;</li> <li>Cải thiện chất lượng vận hành và bảo trì;</li> <li>- Chính phủ có cơ hội tập trung nguồn lực cho nhiệm vụ khác.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mâu thuẫn có thể xảy ra giữa kế hoạch và vấn đề MT;</li> <li>- Hợp đồng phức tạp và mất thời gian cho đấu thầu hơn;</li> <li>- Đòi hỏi phải có hệ thống quản lý hợp đồng và giám sát thực hiện hợp đồng;</li> <li>- Không thu hút được vốn tư nhân</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đây đều là các phương thức nhượng quyền, mang các đặc điểm chung là: quy mô thường lớn, thời gian hợp đồng kéo dài, nhiều bên tham gia, hồ sơ kỹ thuật phức tạp; đánh giá và phân bổ rủi ro phức tạp, vốn lớn, nhiều rủi ro,... Để đảm bảo thành công, cần thực hiện thận trọng và khoa học từng bước về:</li> <li>- Hồ sơ kỹ thuật của dự án</li> </ul>

Hình thức	Đặc điểm	Đối tượng áp dụng	Ưu điểm	Nhược điểm	Cách khắc phục/hạn chế nhược điểm
<b>Thiết kế</b> - Xây dựng <b>Tài trợ - Vận hành (DBFO)</b>	- HĐ với 1 nhà thầu tư nhân để TK - XD - VH - Tài trợ 1 công trình/phương tiện trong 1 khoảng thời gian, sau đó bàn giao lại cho khu vực công; - Công trình/phương tiện thuộc sở hữu tư nhân trong thời gian hợp đồng và thu hồi chi phí do khu vực công - Mục đích là thu hút tài chính tư nhân; chuyển rủi ro thiết kế, vận hành, xây dựng cho tư nhân	- Dự án liên quan đến 1 hạng mục vận hành quan trọng; - Phù hợp dự án đường giao thông, nước và xử lý chất thải	Giống BOT nhưng mở rộng hơn: - Thu hút được tài chính tư nhân; - Khu vực tư đi vay để thực hiện dự án; - Hồ sơ hợp đồng toàn diện, dự toán sát hơn; - Đẩy nhanh tốc độ dự án - Chuyển rủi ro cho tư nhân nhằm khuyến khích việc áp dụng các phương pháp tiếp cận chi phí toàn bộ thời gian dự án	Mâu thuẫn có thể xảy ra giữa kế hoạch và vấn đề MT; - Hợp đồng phức tạp và mất thời gian cho đấu thầu hơn so với BOT; - Đòi hỏi phải có hệ thống quản lý hợp đồng và giám sát thực hiện hợp đồng;	- Quy trình đấu thầu chọn đối tác tư nhân đảm bảo năng lực và tài chính; - Đánh giá và phân bổ rủi ro; - Xem xét thời gian nhượng quyền; - Đàm phán, xây dựng khung khổ pháp lý, quy định rõ quyền lợi, trách nhiệm, nghĩa vụ của 2 bên trong mọi trường hợp; - Quy trình giám sát thực hiện và cơ chế ứng phó sự cố.
<b>Nhượng quyền</b>	Giống với DBFO, trừ việc tư nhân thu hồi vốn từ thu phí sử dụng; Mục đích chính là người gây ÒN phải trả tiền; sử dụng tài chính tư nhân và chuyển rủi ro từ thiết kế, xây dựng, vận hành cho tư nhân	- Dự án thu phí từ người sử dụng; - Đặc biệt phù hợp với Dự án giao thông, nước phi sinh hoạt và quản lý chất thải	- Giống DBFO, nhưng mở rộng thêm: + Tạo điều kiện thực hiện nguyên tắc "Người gây ÒN phải trả tiền"; + Tăng mức chuyển giao rủi ro và khuyến khích tăng thu từ bên thứ 3	- Giống DBFO nhưng mở rộng thêm: + Có thể không được chấp nhận về chính trị; + Yêu cầu quản lý hiệu quả việc lựa chọn giải pháp thay thế, ví dụ như thay thế tuyến đường vận chuyển, thay thế chất thải xử lý	

(Hồ Công Hòa, 2014 dẫn từ EC, 2003)

nhượng quyền. Mỗi mô hình có lợi ích và hạn chế riêng của mình và có thể thích hợp để đạt được các mục tiêu chủ yếu của quan hệ đối tác công-tư ở một mức độ khác nhau. Không có mô hình duy nhất của quan hệ để đối tác tin rằng có thể đáp ứng tất cả các điều kiện liên quan đến vị trí của dự án và tính năng kỹ thuật và tài chính của mình. Trước khi lựa chọn mô hình phù hợp nhất và hợp lý với tình hình chính trị, pháp lý và văn hóa xã hội của đất nước, sự phát triển của thị trường PPP của nước này nên được tính toán (EC, 2003).

#### 1.4. Các bên liên quan

Một hợp tác công tư trong dịch vụ quản lý chất thải bao gồm các khâu từ thải bỏ, thu gom, vận chuyển, phân loại, xử lý thì các bên liên quan bao gồm: chính phủ, đối tác tư nhân, cộng đồng dân cư địa phương, và các tổ chức chính trị xã hội khác như các NGO, viện nghiên cứu, ... và đóng những vai trò cụ thể gồm:

##### *Nhà nước (Chính phủ):*

Nhà nước/ chính phủ hoặc đại diện là chính quyền địa phương đóng vai trò chủ đạo và quan trọng trong quản lý chất thải nói chung, cũng như trong mối quan hệ của một hợp tác công tư. Chính quyền vừa là đối tác đầu tư, và là cơ quan quản lý, chịu trách nhiệm về sự hợp pháp, phù hợp về mục tiêu, mục đích, điều kiện thực tế của địa phương. Có thể nói nhiệm vụ quan trọng nhất của chính phủ chính là tạo ra một môi trường thuận lợi nhất cho việc thực hiện PPP của các nhà thầu; đặc biệt là đối với lĩnh vực ít hấp dẫn về lợi nhuận, nhưng lại liên quan trực tiếp đến những áp lực từ cộng đồng như quản lý chất thải. Các nhiệm vụ cụ thể của nhà nước bao gồm: tạo môi trường đầu tư hấp dẫn, thiết

lập một khung pháp lý đầy đủ, thiết lập cơ quan giám sát và hợp tác hiệu quả và tham gia tích cực vào dự án trong suốt vòng đời của nó (Huỳnh Thị Thúy Giang, 2012).

Theo ADB (2007) cơ quan nhà nước có trách nhiệm xây dựng và đưa ra những ưu tiên về mục đích, mục tiêu của hợp tác sau khi đã cân nhắc các điều kiện thực trạng và tham vấn các bên liên quan; phê duyệt các tiêu chí quyết định lựa chọn đối tác, phương án hợp tác; kiểm tra và phê duyệt các khung khổ pháp lý và quy định liên quan đến hợp đồng hợp tác.

##### *Nhà cung cấp dịch vụ tư nhân:*

Nhà cung cấp dịch vụ quản lý chất thải tư nhân gồm có các doanh nghiệp tư nhân trong nước, quốc tế hoặc các hợp tác xã cung cấp dịch vụ. Vai trò chính yếu của các tổ chức này là: Đảm bảo cung cấp dịch vụ thu gom, xử lý chất thải cho cộng đồng và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực mà xã hội đóng góp (của cộng đồng, của nhà nước).

ADB (2007) cho rằng thành công của dự án PPP cũng phụ thuộc rất lớn vào sự lựa chọn một đối tác tư nhân. Khi tham gia dự án, tư nhân có trách nhiệm tài trợ vốn, thiết kế, xây dựng, vận hành, bảo dưỡng và cung cấp dịch vụ cho đến khi kết thúc thời gian nhượng quyền. Để đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực, đề nghị chính phủ xây dựng quy trình đấu thầu minh bạch và cạnh tranh, dựa trên các cơ sở như phạm vi khách hàng, công bằng, cạnh tranh và tài chính minh bạch. Ngoài ra, cần sử dụng những phương pháp đánh giá khoa học và xây dựng bộ tiêu chuẩn đánh giá phù hợp với mục tiêu của chính phủ.

##### *Cộng đồng:*

Nhóm cộng đồng ở đây bao gồm các

cá nhân, hộ gia đình, các nhóm quản lý chất thải phi chính thức, các tổ chức kinh tế xã hội, nhóm nghiên cứu,... những người vừa là người xả thải, chịu chi phí; vừa là nhóm hưởng lợi hoặc chịu những tác động của một phương án quản lý chất thải tại địa phương, chính vì vậy, cộng đồng đóng vai trò quan trọng và nhiều trường hợp quyết định đến sự thành công của dự án. Việc thăm dò ý kiến cộng đồng, đàm phán, thỏa thuận, thuyết phục cộng đồng địa phương cần được thực hiện một cách nghiêm túc và cẩn thận ngay từ khi trong quá trình chuẩn bị dự án.

### 1.5. Nhân tố ảnh hưởng

Rất nhiều nghiên cứu cả trong nước và trên thế giới đưa ra những đánh giá về các nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại của một dự án PPP, có thể liệt kê như ADB (2008), Khulumane (2008), Yescombe (2007), UNDP (2011), Lương Thu Hương (2013), UBMTQH(2013), Huỳnh Thị Thúy Giang (2012),... tuy vậy hầu hết đều là các kinh nghiệm trong đầu tư cơ sở hạ tầng. Các nhân tố được phân tích và liệt kê rất đa dạng nhưng theo Huỳnh Thị Thúy Giang (2012) có thể tổng kết thành 4 nhóm nhân tố ảnh hưởng chính là: vai trò của chính phủ, lựa chọn đối tác

đầu tư, cấu trúc tài trợ của dự án và cơ chế phân bổ rủi ro cho dự án.

### **Trong lĩnh vực quản lý chất thải:**

AhmedandAli (2004) nghiên cứu trong bối cảnh của các nước đang phát triển cho rằng có 4 yếu tố để tạo nên sự thành công của mô hình PPP trong quản lý chất thải gồm: Khuyến khích sự tham gia tích cực của các bên liên quan gồm chính quyền địa phương, người dân và doanh nghiệp; Nghiên cứu, đánh giá chi tiết về tiềm năng, thách thức, điểm mạnh, điểm yếu ở cả khu vực công, khu vực tư, cộng đồng địa phương cũng như điều kiện tự nhiên kinh tế xã hội, tập quán khu vực; Cần có sự tham gia rộng lớn của các tổ chức nghiên cứu, phản biện,.. để đánh giá, phân phối hợp lý giữa lợi ích, rủi ro giữa các bên; và Đảm bảo sự liên tục, ổn định về cơ chế chính sách trong lĩnh vực liên quan, trong đó cũng tính đến khả năng thích ứng, linh hoạt của các bên để đối phó với các tình huống bất ngờ khác.

Trong một hình thức tiếp cận khác, Hồ Công Hòa (2014) đã nêu ra 10 yếu tố có vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến sự thành công hay thất bại của mô hình hợp tác công tư gồm có: khung chính sách phải rõ ràng, nhất quán; Sự cam kết mạnh

và lộ trình tham gia rõ ràng của đối tác công; cần thành lập cơ quan đầu mối để phát triển PPP; lập kế hoạch chi tiết, rõ ràng cho mỗi dự án; Đảm bảo lựa chọn nhà đầu tư, phương thức đầu tư phù hợp; đảm bảo minh bạch tài chính và hỗ trợ vốn từ nhà nước; phương án chia

**Hình 2: Các nhân tố ảnh hưởng đến dự án PPP**

- Khung pháp lý
- Môi trường kinh tế vĩ mô
- Chọn đối tác
- Tham gia DA
  
- Cơ chế phân bổ các rủi ro



- Phương pháp đánh giá nhà đầu tư
  
- Cơ cấu tài trợ
- Hỗ trợ tài chính của Chính phủ

Nguồn: Huỳnh Thị Thúy Giang (2012)



sẽ lợi ích và rủi ro hợp lý; minh bạch về giá cả; tham vấn đầy đủ các bên liên quan và vai trò giám sát nên được giao cho khu vực công.

## II. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HỢP TÁC CÔNG TƯ (PPP) TRONG QUẢN LÝ CHẤT THẢI RẮN

### 2.1. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế chính sách

Quản lý chất thải theo hình thức PPP chịu tác động của nhiều yếu tố và cần có một hệ thống các chính sách quản lý nhằm kiểm soát, điều chỉnh các yếu tố này theo hướng có lợi cho sự phát triển của PPP. Thông thường các công cụ chính sách có thể chia thành ba nhóm: Công cụ luật pháp chính sách, công cụ kinh tế và công cụ phụ trợ (công cụ giám sát, giáo dục nâng cao nhận thức,...).

Một trong những chìa khóa để đảm bảo cho sự thành công của một dự án PPP được cho là cần một cơ chế chính sách đầy đủ, linh hoạt, rõ ràng, minh bạch. Do tính chất phức tạp của các hình thức liên kết, thời gian thực hiện, các bên tham gia,... nên một hợp đồng PPP phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố của cơ chế chính sách khác nhau, bao gồm cả chính sách pháp lý, chính sách kinh tế, tài chính, đầu tư,...; và cả khung khổ pháp lý cũng như cơ chế phối hợp thực hiện giữa các bên liên quan trong từng dự án cụ thể,.. Dưới đây đề tài đưa ra một số nghiên cứu trường về các chính sách cơ bản cho PPP tại các quốc gia Hàn Quốc và liên minh Châu Âu (EU).

#### *Chính sách PPP của Hàn Quốc*

Hàn Quốc những năm 1960 được coi là một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới; nhưng chỉ trong vòng 50 năm, đến 2011 Hàn Quốc đã có mức thu

nhập bình quân cao hơn mức trung bình của EU. Một trong những lý do tạo nên kì tích của sự phát triển kinh tế Hàn Quốc được cho là nhờ vào sự hợp tác tích cực của khu vực tư nhân trong mọi lĩnh vực. Và một trong những bí quyết thành công của PPP Hàn Quốc chính là thiết lập một hành lang pháp lý vững chắc.

Hệ thống cấp bậc của khuôn khổ pháp lý về PPP gồm: Đạo luật PPP; Nghị định thi hành Luật PPP; Kế hoạch cơ bản PPP và Hướng dẫn thực hiện PPP:

Luật PPP của Hàn Quốc được chính thức ban hành năm 1994. Đạo luật PPP và Nghị định thi hành là những thành phần chủ yếu của khuôn khổ pháp luật PPP của quốc gia này; trong đó quy định các loại cơ sở hạ tầng đủ điều kiện, các loại mua sắm, quá trình mua sắm, vai trò của các bên chính phủ và tư nhân, hỗ trợ chính sách,... Luật PPP cũng được đánh giá là một đạo luật đặc biệt đi trước các luật khác khi quy định miễn trừ các dự án PPP ra khỏi những quy định chặt chẽ trong các quy định về quản lý tài sản quốc gia; và cho phép một công ty đặc biệt (SPC) đóng vai trò là người đại diện cho người được nhượng quyền.

Kế hoạch PPP cơ bản cung cấp: Định hướng chính sách PPP; Chi tiết trong các thủ tục thực hiện dự án PPP; Quy định về tài chính và tái cấp vốn; Cơ chế phân bổ rủi ro; Chương trình thanh toán trợ cấp của Chính phủ và các tài liệu hướng dẫn khác.

Hướng dẫn thực hiện PPP gồm các nội dung cơ bản: hướng dẫn đánh giá giá cả (VFM); Hướng dẫn các tiêu chuẩn kỹ thuật ra của cơ sở/dự án; Hướng dẫn đánh giá hồ sơ đấu thầu; Hướng dẫn cho các tiêu chuẩn thỏa thuận chuyển nhượng và Hướng dẫn

cho tái cấp vốn. Bản Hướng dẫn thực hiện PPP và Kế hoạch cơ bản được cập nhật hàng năm, phản ánh thay đổi và điều kiện thị trường có liên quan

Luật PPP của Hàn Quốc quy định rõ vai trò của các cơ quan quản lý bao gồm:

- *Bộ Chiến lược và Tài chính (MOSF)*:

MOSF là cơ quan có trách nhiệm quản lý các luật PPP, Nghị định thi hành, và Kế hoạch cơ bản cho PPP. MOSF cũng chịu trách nhiệm lập dự toán ngân sách cho PPP; đóng một vai trò trung tâm trong việc lập ngân sách cũng như trong việc chuẩn bị và triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư PPP. Quyết định dự toán ngân sách chính được thực hiện trong các cuộc đàm phán song phương giữa MOSF và các cơ quan chi tiêu.

- *Ủy ban đánh giá PPP (PRC)*:

PRC được tổ chức và quản lý bởi MOSF, có trách nhiệm xem xét các vấn đề liên quan đến việc thành lập các chính sách PPP cơ bản và các quyết định trong việc thực hiện các dự án PPP quy mô lớn. PRC bao gồm (i) Bộ trưởng Bộ Tài chính và Chiến lược làm chủ tịch; (ii) Thứ trưởng của các bộ ngành phụ trách thực hiện các dự án PPP; và (iii) các chuyên gia về khu vực tư nhân với kiến thức và kinh nghiệm sâu sắc trong quan hệ hợp tác công tư. Trách nhiệm chính của PRC là xem xét, đánh giá về: Thành lập các chính sách lớn cho PPP, thành lập và sửa đổi của Kế hoạch cơ bản cho PPP; Chỉ định và bãi bỏ một dự án PPP (có tổng chi phí dự án lớn hơn 200 tỷ KRW); chỉ định đơn vị khai thác đối với một dự án PPP lớn; cũng như những vấn đề liên quan khác mà MOSF đề xuất để thúc đẩy hoạt động của các PPP.

- *Trung tâm Quản lý Đầu tư cơ sở hạ tầng công cộng và tư nhân (PIMAC)*:

Đề cung cấp các hỗ trợ toàn diện và chuyên nghiệp cho việc thực hiện các dự án PPP, PIMAC được thành lập. Nhiệm vụ và vai trò của PIMAC gồm:

- Hỗ trợ MOSF trong việc xây dựng các kế hoạch cơ bản cho PPP

- Hỗ trợ cho chính quyền và các Bộ có thẩm quyền trong quá trình mua sắm, như: Đánh giá tính khả thi và giá trị của dự án so với tổng vốn đầu tư cho các dự án PPP tiềm năng; Xây dựng các yêu cầu đề xuất; Chỉ định người/đơn vị được nhượng quyền; Đánh giá các đề xuất dự án của các công ty tư nhân; Đàm phán với các nhượng quyền tiềm năng,....

- Thúc đẩy đầu tư nước ngoài trong các dự án PPP thông qua dịch vụ tư vấn; và

- Phát triển và điều hành các chương trình xây dựng năng lực cho khu vực công.

- *Công ty có mục đích đặc biệt (SPC)*

Khi khu vực tư nhân có ý định tham gia thực hiện một dự án PPP sẽ có trách nhiệm thiết lập một công ty dự án PPP; một cơ quan pháp nhân được chỉ định là nhượng quyền để đàm phán hợp đồng PPP. Thông thường, các công ty xây dựng, các nhà đầu tư tài chính, và các nhà khai thác chuyên nghiệp sẽ cùng nhau thành lập một công ty đặc biệt (SPC) cho dự án liên quan. Trong nhiều trường hợp, người đề xuất chỉ có một công ty thì trong đề xuất dự án sẽ bao gồm cả một kế hoạch thành lập công ty dự án; và khi được chỉ định là một đơn vị nhượng quyền tiềm năng, công ty dự án sẽ được thành lập để thực hiện dự án được chỉ định.

Đến hiện tại, nhiều dự án PPP đã được thực hiện và quản lý ở các cấp khác nhau.

**Bảng 3: Phân cấp các dự án PPP tại Hàn Quốc**

	Tổng số	Dự án Quốc gia	Dự án địa phương được tài trợ bởi Trung ương	Dự án địa phương
Số dự án	643	168	168	307
Tỉ lệ (%)	100	26,13	26,13	47,74
Tổng giá trị đầu tư (nghìn tỉ Won)	98	61	26	14
Tỉ lệ (%)	100	61,51	24,14	14,36

(Nguồn: Kim, Hyeyoung 2014)

Một trong những yếu tố được coi như là thành công nổi bật của chính sách PPP của Hàn Quốc chính là những chính sách hỗ trợ về tài chính đối với các dự án, được quy định cho từng lĩnh vực cụ thể. Đối với lĩnh vực môi trường, các dự án địa phương có thể nhận hỗ trợ thông qua hình thức trợ cấp, bảo lãnh thông qua Quỹ bảo lãnh tín dụng cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên các dự án này bắt buộc phải được xem xét, đánh giá bởi Ủy ban đánh giá PPP (MOSF) và đối với các dự án vượt quá số tiền trợ cấp 300 triệu KRW thì bắt buộc phải kiểm tra tính khả thi (VFM Test), đồng thời xem xét xem có nằm trong danh sách các lĩnh vực

được ưu tiên của PIMAC hay không.

Trong lĩnh vực môi trường, các dự án đủ điều kiện để được nhận trợ cấp bao gồm các loại dự án sau:

- Hệ thống xử lý nước thải, cơ sở xử lý nước thải công cộng,
- Thiết bị xử lý chất thải, thiết bị để tái sử dụng nước thải và chất thải rắn
- Cơ sở xử lý chất thải; Cơ sở/thiết bị xử lý nước thải cuối đường ống
- Cơ sở xử lý chất thải công cộng và Cơ sở tái chế chất thải

Tỷ lệ trợ cấp của Chính phủ đối với các dự án/cơ sở phục hồi tài nguyên được quy định rõ như sau:

**Bảng 4: Tỷ lệ trợ cấp với các dự án PPP về môi trường tại Hàn Quốc**

Loại hình phục hồi tài nguyên	Tỉ lệ trợ cấp (%)
1 Cơ sở đốt chất thải	30 - 50%
2 Cơ sở đốt chất thải thu nhiệt	30 - 50%
3 Cơ sở sản xuất RDF	30 - 50%
4 Cơ sở sử dụng Gaz từ chôn lấp rác thải	Mức tiền cố định
5 Cơ sở sản xuất Biogaz từ phân hủy chất hữu cơ:	
- Từ thực phẩm	30%
- Từ nước rỉ rác từ chất thải thực phẩm	30%
- Từ chất thải thực phẩm, phân hữu cơ và chất thải khác	70%
6 Dự án phát triển địa phương thông qua PPP trong ngành MT	30%

(Nguồn: Kim, Hyeyoung, 2014)

Ngoài các chính sách hỗ trợ tài chính, Luật PPP còn quy định một số các chính sách ưu đãi khác đối với các dự án môi trường của các địa phương như: Miễn kiểm tra tính khả thi cho các cơ sở bắt buộc quy định bởi luật (Luật PPP quy định đối với các dự án không nằm trong lĩnh vực được quy định bởi PIMAC; các dự án được tài trợ bởi Ủy ban đánh giá PPP và Bộ Chiến lược và Tài chính bắt buộc cần phải được đánh giá bởi PIMAC dựa trên các tiêu chí: Tính khả thi của dự án (VFM Test) và phương án huy động tài chính tư nhân thay thế); và Hỗ trợ xây dựng và bảo lãnh thông qua Quỹ bảo lãnh tín dụng.

Không chỉ trong luật PPP, lĩnh vực xử lý chất thải, bảo vệ môi trường là một những lĩnh vực ưu tiên lớn của Hàn Quốc, và được thể hiện rõ trong nhiều các chiến lược, chính sách khác nhau như: Luật khung về khuyến khích phát thải ít cacbon và tăng trưởng xanh; Luật quản lý môi trường biển hay Chính sách

khuyến khích phát triển năng lượng tái tạo,... Chính vì vậy mà các dự án trong lĩnh vực môi trường nói chung và về PPP nói riêng đã phát triển và mở rộng. Trước đây PPP trong lĩnh vực này chủ yếu tập trung trong các lĩnh vực xử lý chất thải tập trung, ví dụ như các dự án sử dụng nhiệt từ đốt chất thải; làm phân bón và thức ăn gia súc từ chất thải hữu cơ và các sản phẩm phụ. Từ 2007 đến nay, các dự án về tái chế chất thải, sản xuất nhiên liệu từ rác (RefuseDerivedFuel - RDF) ở quy mô lớn hơn đã được thực hiện như sản xuất năng lượng sinh học hoặc sản xuất điện từ đốt chất thải sinh hoạt,... Thêm vào đó, theo số liệu thống kê từ 2008-2012; trong tổng số 95 dự án được xem xét, có đến 33 dự án trong lĩnh vực môi trường; và trong 18 dự án môi trường đã được hoàn tất hồ sơ bởi PIMAC, có 10 dự án sản xuất nhiên liệu từ chất thải và tạo ra điện; 4 dự án chuyển đổi chất hữu cơ thành năng lượng và 4 dự án phức hợp khác.

**Hình 3: Phân loại dự án theo lĩnh vực giai đoạn 2008 – 2012 và Sơ đồ các dự án tái chế giai đoạn 2007 – 2012**



(Kim, Hyeyoung 2014)

***Chính sách PPP tại Liên minh châu Âu (EU) (IISD,2012):***

Mặc dù được coi là khu vực giàu kinh nghiệm nhất về việc phát triển các hợp tác công tư, nhưng EU lại có một chính sách tương đối đơn giản về cách thức thực hiện PPP tại các quốc gia EU thông qua cơ chế tích hợp giữa đảm bảo Quy chế mua sắm chung của EU và luật pháp của từng quốc gia.

Trong quá trình phát triển, đã có những cuộc đối thoại kéo dài trong EC về chủ đề xây dựng chính sách PPP, nhưng cho đến nay, EC vẫn không cung cấp một luật PPP độc lập hoặc các định nghĩa cụ thể về PPP và cũng cho thấy khả năng là không có kế hoạch này tương lai gần (IISD, 2012 dẫn từ Tvarno,2010). Thay vào đó, PPP dựa vào một khuôn khổ hỗ trợ các quy định mua sắm chung, Quy ước EC và một số quy định khác, cụ thể gồm:

- Quy ước EC quy định về các nguyên tắc đối xử bình đẳng, minh bạch, cân bằng và thừa nhận lẫn nhau.

- Hai quy định: (1) Chỉ thị Hướng dẫn mua sắm 2004/18 /EC (trong đó có thủ tục đấu thầu) trong các lĩnh vực cơ bản; và (2) một quy định khác bao gồm các hướng dẫn hợp đồng trong các dịch vụ khác. Theo đó PPP thuộc phạm vi của Chỉ thị 2004/18 /EC, được thực hiện đơn giản như một hợp đồng công khai hoặc một nhượng quyền thực hiện. Mức độ mà PPP phụ thuộc 1 phần hay được bao trùm toàn bộ bởi Chỉ thị EC 2004 là tùy thuộc vào bối cảnh và các thỏa thuận chi tiết của mỗi PPP cụ thể.

Trong quy định về đấu thầu của EU có bốn nguyên tắc chính cho các cơ quan ký hợp đồng và được áp dụng cho cả PPP nếu trong diện bị điều chỉnh bởi Chỉ thị

EC2004. Bốn nguyên tắc trong đấu thầu là: đấu thầu công khai, đấu thầu hạn chế, đàm phán thương lượng và đối thoại cạnh tranh. Thực tế, hình thức đối thoại cạnh tranh được thiết kế để áp dụng đối với những hợp đồng phức tạp (có điều kiện), nhưng đối với PPP, đây lại là hình thức được áp dụng phổ biến nhất; hình thức đấu thầu công khai và đấu thầu hạn chế được áp dụng cho các dự án đơn giản (IISD,2012) dẫn từ EPEC,2011b).

Một báo cáo đánh giá của EU chỉ ra những ảnh hưởng rõ rệt của hoàn cảnh quốc gia và pháp luật chung về mua sắm trong những quyết định đầu tư của mỗi nước. Điều này cho thấy EU đã có một khung khổ luật pháp đầu tư PPP phù hợp và quen thuộc nhất với họ; và không bị ảnh hưởng hay chi phối bởi yếu tố khu vực. Tuy vậy, cũng có những ý kiến cho rằng việc tiếp cận gián tiếp và chấp vá như hiện tại đối với dự án PPP là công kênh và thiếu rõ ràng về pháp lý, vì nó phải ghép nối các mảng pháp lý với nhau; trong khi các hướng dẫn và thực tế triển khai nhiều khi khác nhau và có thể là mâu thuẫn, dẫn đến việc lại phải được xem xét, quyết định bởi các cơ quan liên quan. Điều này không có đóng góp cho một môi trường PPP ổn định, toàn diện và thuận lợi.

Các nước thành viên EU trong trường hợp này chủ động xác định phương pháp và quy chế PPP của riêng họ, miễn là tuân thủ các Luật mua sắm cơ bản của EU và không vi phạm vào các chức năng khác của thị trường nội bộ quốc gia. Điều này có nghĩa là có vô số các phương pháp tiếp cận khác nhau để thực hiện PPP trong EU. Thực tế cho thấy một số quốc gia có luật riêng, một số có khung khổ pháp lý riêng

và một số quốc gia như Anh thì không có quy định riêng nào nhưng có khung khổ pháp lý riêng cho việc thành lập và hoạt động của công ty chuyên trách về PPP.

**Bảng 5: Thực trạng cấu trúc và thể chế PPP ở các quốc gia trong EU**

Country	PPP Unit	PPP Law	Country	PPP Unit	PPP Law
Austria	A	—	Latvia	B	1
Belgium	C	2	Lithuania	B	3
Bulgaria	B	3	Luxemburg	—	—
Cyprus	B	—	Malta	B	—
Czech Republic	B	2	Netherlands	A	—
Denmark	B	—	Poland	B	1
Estonia	—	3	Portugal	B	2
Finland	—	3	Romania	C	2
France	B	2	Slovakia	—	—
Germany	B	—	Slovenia	C	3
Greece	C	2	Spain	—	1
Hungary	B	3	Sweden	—	—
Ireland	A	1	United Kingdom	A	—
Italy	B	3			

- A - Đã có đơn vị PPP (tham gia tích cực trong việc thúc đẩy PPP)
- B - Đơn vị PPP trong quá trình thành lập (hoặc đã tồn tại nhưng trong vai trò tư vấn)
- C - Cần thành lập đơn vị PPP và một số hành động được thực hiện (hoặc chỉ có đơn vị PPP khu vực)
  1. Pháp luật toàn diện tại chỗ
  2. Pháp luật toàn diện đang được soạn thảo / một số luật lĩnh vực cụ thể tại chỗ
  3. Luật đang được đề xuất

*Nguồn: IISD (2012) dẫn từ Van derGeest, & Nunez-Ferrer, J. 2011*

Tại Châu Âu, hiện tại một số Quỹ luôn sẵn sàng để hỗ trợ đối với các hợp đồng PPP, tuy nhiên tương đối ít dự án tận dụng các nguồn hỗ trợ này do các vấn đề của sự kết hợp chính sách, bối cảnh quốc gia và các quy định của EU. Không có quy định nào về việc loại trừ nhau giữa việc sử dụng các quỹ hỗ trợ của châu Âu và các khoản viện trợ nhà nước trong 1 dự án PPP, nhưng quy tắc vốn có của các quỹ thường nhắm tới các mục tiêu, lĩnh vực nhất định, và nhiều khi không phù hợp với

các PPP thực tế nên khó để gắn kết cả 2 cơ chế với nhau.

Hơn nữa, để kết hợp được kế hoạch thực hiện của dự án với các yêu cầu cả hai hệ thống pháp luật được coi là rất khó; bởi vì cơ quan quản lý nhà nước vừa phải có trách nhiệm đánh giá về tiêu chí, công cụ của bản đề xuất, vừa phải đánh giá, xem xét các tiêu chuẩn để xin tài trợ sao cho phù hợp cả với hai hệ thống pháp lí. Chính vì vậy mà năng lực và sự phối hợp chặt chẽ với nhau của các bên liên quan trong cơ quan công quyền là một trong những nhân tố quan trọng thúc đẩy, giúp đỡ những dự án PPP có thể tích hợp được sự ủng hộ của cả các quỹ EU và chính sách quốc gia.

Nhưng những vấn đề về kế hoạch và thời gian thực hiện là khó có thể đáp ứng, ví dụ trong trường hợp của Quỹ hạ tầng EU - cấp cho những dự án được đánh giá là khả thi, thuộc diện ưu tiên của quốc gia và nhưng có khó khăn về tài chính. Với những quy định này, thực tế làm cho PPP rất khó tiếp cận bởi vì: các cơ quan công cũng không ủng hộ các đối tác tư mà có những khó khăn về tài chính khi đang ở giai đoạn dự án chưa được phê duyệt; việc đánh giá hồ sơ tài chính ngay ở giai đoạn đầu của các dự án để xác định các mức hỗ trợ là không đơn giản và thường mất thời gian; và thêm vào đó, dù là đã được duyệt trợ cấp, thì vẫn luôn phải tuân thủ các yêu cầu về khung thời gian, chương trình trợ cấp, thời điểm kích hoạt khoản tài trợ, và đồng thời loại trừ việc sử dụng khoản trợ cấp cho những hoạt động thanh toán thường xuyên. Đó thực sự là những rào cản để các dự án không hứng thú với các khoản viện trợ từ EU.

Quỹ hạ tầng EU cũng có thể hỗ trợ

thông qua Quỹ trợ cấp quốc gia, tuy vậy điều này dẫn đến nguy cơ là các cơ quan quốc gia có thể vi phạm các điều khoản viện trợ nhà nước khi bóp méo các khả năng cạnh tranh vì khi về quỹ quốc gia, các cơ quan nhà nước có toàn quyền thẩm định các dự án xin trợ cấp sao cho phù hợp với các quy định của nhà nước. Và một trong những công cụ được yêu cầu thực hiện chính là việc yêu cầu cơ quan nhà nước phải thực hiện đấu thầu cạnh tranh để lựa chọn đối tác thực hiện; đồng thời kèm theo một bản hợp đồng đảm bảo rõ ràng các yếu tố về đầu tư và rủi ro. Nhìn chung, việc đánh giá và phương pháp thực hiện các quy định viện trợ nhà nước là khác nhau đối với các ngành và các quốc gia thành viên (IISD, 2012).

## **2.2. Kinh nghiệm về các phương thức hợp tác**

Như trong phần lý thuyết cho thấy, PPP nói chung và PPP trong lĩnh vực quản lý chất thải có rất nhiều phương thức hợp tác khác nhau tùy thuộc vào điều kiện thực tế địa phương về kinh tế, tài chính, trình độ quản lý, tập quán,.... Phần này báo cáo sẽ trình bày một số các kinh nghiệm triển khai cụ thể được áp dụng trên thế giới.

### ***Mô hình hợp đồng dịch vụ/quản lý/cho thuê***

Theo nghiên cứu của Cointreau-Levine (1994), hợp đồng cung cấp dịch vụ là phổ biến, phù hợp với nền kinh tế quy mô nhỏ, đơn giản, công nghệ, chi phí đầu tư vừa phải và khả thi cho doanh nghiệp trong nước với nguồn lực tài chính khiêm tốn. Đây cũng thực sự được cho là một sự lựa chọn phù hợp đối với các nước đang phát triển nhằm huy động khu vực tư nhân, giảm gánh nặng đối với chính quyền trong

bối cảnh áp lực về quản lý chất thải đang đè nặng đối với chính quyền các đô thị; đồng thời nó cũng chứng minh được khả năng làm tăng hiệu quả, chất lượng dịch vụ với mức chi phí thấp hơn so với dịch vụ tương tự được cung cấp bởi khu vực công, điều này cho thấy ở nhiều quốc gia trên thế giới:

Tại Mỹ Latinh hầu hết các công ty tham gia cung cấp các dịch vụ chất thải đều là các công ty nhỏ và vừa, điều này cho thấy là các công ty thuộc nhóm này hầu như không có rào cản nào cho việc tham gia của chúng vào thị trường chung. Tại Seoul (Hàn Quốc), khoảng 35% các chất thải rắn được thu thập bởi 85 nhà thầu tư nhân, các công ty trong số đó là những công ty tương đối nhỏ với trung bình chỉ có 6 xe chuyên chở. Tại Lagos (Nigeria), có gần 100 nhà thầu tư nhân, hầu hết chỉ có 1 hoặc 2 xe và không quá 10 doanh nghiệp có trên 5 xe để thu gom chuyên chở.

Tại 317 thành phố ở Anh và xứ Wales và 126 thành phố ở Canada đã sử dụng hợp đồng dịch vụ thu gom chất thải rắn thì có đến 22% và 41% thành phố cho thấy ít tốn kém hơn so với dịch vụ công tương ứng. Điều này được lý giải là do trong các đô thị này, các nhà thầu tư nhân là khá phổ biến, dễ dàng tiếp cận và do đó việc độc quyền cung cấp dịch vụ là không có, thị trường cạnh tranh và chi phí dịch vụ sẽ thấp hơn.

Hai nghiên cứu về chi phí ở Mỹ (một thực hiện tại 1.378 thành phố và nghiên cứu còn lại tại 340 thành phố) cho thấy hình thức kí kết hợp đồng dịch vụ ít tốn kém hơn so với độc quyền công cộng từ 10 - 30% chi phí. Các chi phí này đã bao gồm

chi phí của chính phủ để giám sát nhà thầu (trung bình chiếm khoảng 25% tổng chi phí) (Cointreau-Levine, 1994);

Tuy vậy, cũng có những trường hợp cho thấy, mô hình hợp đồng dịch vụ cũng gặp phải những rủi ro trong quá trình thực hiện, dẫn đến việc phải dừng hoặc thay đổi phương thức cung cấp dịch vụ, Thái Lan và Nigeria là 2 trường hợp có thể chứng minh cho điều này:

Tại Bangkok đã được thử nghiệm với các hợp đồng tư nhân thu gom rác từ năm 1987 với việc ký hợp đồng dịch vụ cho ba huyện của thành phố. Tuy vậy tại một trong ba huyện thử nghiệm mô hình, cộng đồng đã có những phản hồi rằng, chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi các công ty tư nhân không cải thiện hơn so với trước, trong khi việc đổ rác của họ lại bất tiện hơn khi phải đổ tại một thời điểm và một vị trí nhất định với tần suất một lần mỗi ngày, trong khi trước đó người dân đã quen với việc xe tải nhà nước thu gom rác thải đi qua các khu vài lần một ngày để nhặt rác.

Tại Nigeria, năm 1985, Hội đồng Xử lý rác thải Nhà nước Lagos (LSWDB) đã chia các thành phố Lagos thành từng khu và trao hợp đồng cho nhà thầu được lựa chọn để thu gom chất thải công nghiệp và thương mại phát sinh trong khu vực này. LSWDB chịu trách nhiệm thu phí người sử dụng, trong đó 60% được trả cho các nhà thầu và 40% cho hoạt động quản lý. Song song với hoạt động đó, LSWDB vẫn có một hệ thống thu gom riêng với các khu vực phát sinh chất thải ít và các cơ sở nhà nước. Một tình huống xấu đã xảy ra: các nhà thầu tư nhân đã thông đồng với các đội thu gom của LSWDB, trả tiền để họ thu



gom luôn tại các khu vực thuộc trách nhiệm của khu vực tư nhân; các đội tư nhân đã tìm cách sử dụng/đánh tráo các thiết bị chuyên chở của LSWDB; và thêm vào đó là có khiếu nại về việc đổ rác trái phép của khu vực tư nhân. Trước tình hình mất kiểm soát đó, năm 1991, LSWDB đã thu hồi giấy phép của khu vực tư nhân, độc quyền cung cấp dịch vụ; đồng thời cũng tìm cách điều chỉnh và kiểm soát các khu vực tư nhân trong bối cảnh mức độ tham nhũng phổ biến tại địa phương. Các LSWDB sau đó đã thực hiện một giải pháp táo bạo là mỗi đơn vị quản lý theo từng lĩnh vực phải chịu trách nhiệm về chi phí của mình; cho phép quản lý linh hoạt đối với việc sa thải và tuyển chọn đối tác thay thế, đồng thời cũng có những chế độ khuyến khích cho các đối tác thực hiện tốt.

Hình thức hợp đồng cho thuê thiết bị cũng là một hình thức được áp dụng tại các khu vực công khi vốn đầu tư bị hạn chế. Ở SantaCruz, Bolivia, 70 phần trăm của các đội thu gom chất thải rắn được thuê từ các công ty tư nhân. Trong giai đoạn này, thủ đô Manila đã phụ thuộc rất nhiều vào xe tải cho thuê để sử dụng trong thu gom chất thải rắn. Năm 1989, các hợp đồng tư nhân cho thuê phương tiện đã được kí kết với 76 phần trăm của các đội thu gom chất thải rắn với tổng số 432 xe tải thu gom. Tuy vậy, chất lượng của các xe đều không được đảm bảo, thường là đã quá 10 năm hoạt động, và dẫn đến tình trạng 30% số xe của các đội luôn luôn trong tình trạng phải sửa chữa (Cointreau-Levine, 1994).

Để tránh những rủi ro và đảm bảo sự thành công của mô hình này, các yếu tố cần phải lưu ý là hoạt động đấu thầu, thời gian hợp đồng và quá trình kiểm soát và

xử lý khiếu nại từ cộng đồng (Cointreau-Levine, 1994):

*Hoạt động đấu thầu:* Việc chuẩn bị tài liệu đấu thầu và quá trình đấu thầu nghiêm túc để tìm kiếm các đối tác tư nhân phù hợp nhằm cung cấp được các dịch vụ tiêu chuẩn. Đối với các quốc gia sử dụng rộng rãi loại hình này, ví dụ như Hoa Kỳ, một bản hướng dẫn thực hành với các bản hợp đồng mẫu, các thủ tục quản lý đã được cung cấp nhằm tối ưu hóa hoạt động quản lý.

*Giám sát và xử lý khiếu nại:* Việc giám sát thực hiện của khu vực tư nhân là rất quan trọng, và hoạt động giám sát phụ thuộc rất lớn vào các quy định chi tiết của hợp đồng. Một hợp đồng tốt định nghĩa được kết quả rõ ràng, đo lường được các dịch vụ yêu cầu của nhà thầu và do đó giám sát sẽ dễ dàng thực hiện. Một hợp đồng tốt cũng quy định rõ các biện pháp xử phạt cho việc không thực hiện. Bên cạnh đó, khiếu nại của người dân về dịch vụ chất thải rắn phải được tiếp nhận bởi chính quyền địa phương, ngay cả khi dịch vụ chất thải rắn đang được cung cấp bởi các công ty tư nhân, hoạt động tiếp nhận này được thực hiện rất hiệu quả tại một số nước như Singapore, Malaixia, Hồng Kông,...; cụ thể: Singapore đã thành lập văn phòng khiếu nại cho việc tiếp nhận khiếu nại về tất cả các dịch vụ công cộng. Trung tâm khiếu nại xử lý mỗi đơn khiếu nại với cơ quan chính phủ thích hợp và theo dõi quá trình xử lý này dẫn đến việc khiếu nại đã được giải quyết đầy đủ và nó giúp làm tăng cường trách nhiệm của từng cơ quan quản lý chuyên ngành của chính phủ. Hay tại Hồng Kông, tư nhân được thuê để vận hành trạm trung chuyển và hoạt động này được giám sát bởi sáu thanh tra môi trường

làm toàn thời gian. Hoạt động quan trắc mức độ ô nhiễm được thực hiện liên tục; hoạt động giám sát trọng tải đầu vào và ra được giám sát qua một hệ thống tự động hóa có kết nối với máy tính tại trung tâm của chính quyền địa phương

*Độ dài của hợp đồng:* Đối với các hợp đồng với chi phí thấp, cần thiết có sự tính toán về thời gian đủ dài để khu vực tư nhân có thể cung cấp được dịch vụ thích hợp. Tuy nhiên, nếu trong một thị trường phát triển tốt, cạnh tranh và sự tham gia của khu vực tư nhân đã tồn tại thì các vấn đề về độ dài của hợp đồng được đánh giá là ít quan trọng, bởi vì một công ty tư nhân có thể bán xe thu gom cho các nhà thầu khác nếu hợp đồng của họ không được gia hạn. Tuy nhiên, điều này phù hợp hơn ở các nước phát triển, còn các quốc gia đang phát triển, thị trường chưa hoàn hảo và vì vậy mà chiều dài của hợp đồng là một vấn đề cần xem xét.

#### ***Mô hình nhượng quyền khai thác/thương mại (Franchising) :***

Hình thức nhượng quyền thương mại khá phổ biến trong việc thu gom chất thải rắn cũng như vận hành một cơ sở xử lý chất thải tại các quốc gia phát triển và đang phát triển:

Tại Hoa Kỳ, nhượng quyền thương mại thì phổ biến ở cả các thành phố lớn cũng như các thị trấn nhỏ; đặc biệt là liên quan đến thu gom chất thải từ những khu vực có lượng phát sinh lớn, chẳng hạn như cơ sở thương mại lớn (khách sạn, cửa hàng bách hóa) và các khu vực công nghiệp lớn. Ở các thị trấn nhỏ hình thức này cũng phát triển tốt khi người dân có thể thỏa thuận về dịch vụ thu gom chất thải của mình với đơn vị được nhượng quyền.

Tại Nigeria, năm 1985, nhượng quyền thương mại tư nhân trong việc thu gom rác thải với dân cư có thu nhập cao được bố trí trong các khu vực tại Ibadan. Những khu vực này được chia thành mười khu cho mục đích tham gia của khối tư nhân. Dựa vào hồ sơ năng lực của các doanh nghiệp tư nhân, sáu doanh nghiệp đã được lựa chọn để thu gom rác thải tại các khu vực khác nhau. Mỗi công ty phải trả một lệ phí giấy phép là 5,000 Naira (sau đó tương đương với khoản 1000 \$). Kết quả cho thấy là chất lượng thu gom đã được cải thiện đáng kể; tuy nhiên nhiều cư dân Ibadan phản nản rằng họ không được tự do lựa chọn công ty họ muốn chỉ định và thực tế một số công ty đã không thực hiện tốt vai trò của mình.

Có thể thấy, ưu điểm của mô hình này là chất lượng dịch vụ được cải thiện so với khu vực công, tuy nhiên thực tế cho thấy, giá cả được cung cấp bởi các doanh nghiệp được nhượng quyền thường cao hơn so với hình thức kí kết hợp đồng. Lý do được đưa ra là trong mức phí được tính bởi khu vực tư nhân thường được bao gồm cả các chi phí rủi ro của việc không thanh toán và thanh toán chậm được ước tính lên tới 10 phần trăm của tổng chi phí cho người sử dụng dịch vụ. Tuy vậy, Cointreau-Levine (1994) cũng thấy rằng nhượng quyền khai thác cho khu vực phi chính thức cũng được triển khai khá phổ biến ở những quốc gia đang phát triển, và được cho là đặc biệt phù hợp đối với khu dân cư có thu nhập thấp để thu gom và tái chế chất thải:

Ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Mỹ Latinh, khu vực phi chính thức tham gia mạnh mẽ vào cung cấp các dịch vụ thu gom rác các khu dân cư có thu nhập

thấp do nguồn lực của các chính quyền không thể đáp ứng được so với tốc độ nhập cư vào các đô thị. Do thiếu phương tiện, kỹ thuật và nằm ngoài vùng kiểm soát nên khu vực phi chính thức này thường đổ rác thu gom tùy tiện và tạo ra vô số các bãi rác bất hợp pháp. Trong năm 1988 tại Barranquilla (Colombia), đã có hơn 600 bãi rác được thành lập và đa số trong đó là do sự tập kết tùy tiện của khu vực phi chính thức. Để giải quyết vấn đề này, nhiều chính phủ đã cho phép thành lập các HTX gồm những người thu gom rác phi chính thức này và thảo luận nhượng quyền thu gom lại cho họ theo những quy định của hợp đồng nhượng quyền thương mại.

Tại Cairo (Ai Cập), một hệ thống thu gom chất thải rắn bởi lực lượng không chính thức liên quan đến 12.000 công nhân đã tồn tại hàng thế kỷ qua. Sinh kế của những người này là cung cấp dịch vụ thu gom miễn phí cho các khu vực có thu nhập cao và đổi lại họ có thể thu nhặt và phục hồi các vật liệu có thể tái chế trong chất thải. Tuy vậy, nhóm này không cung cấp dịch vụ miễn phí này với các khu thu nhập thấp vì chất thải chủ yếu của khu vực này hầu hết toàn chất hữu cơ, ít có giá trị tái chế. Để tận dụng tiềm lực của nhóm phi chính thức này nhằm giải quyết chất thải đối với khu thu nhập thấp, chính phủ hỗ trợ các hệ thống không chính thức này thành lập một doanh nghiệp tư nhân và giao quyền cho họ thu gom và thu phí từ các hộ dân trên cơ sở tự cân đối. Hoạt động của các doanh nghiệp này cũng nhận được khá nhiều hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ các tổ chức tình nguyện và các cơ quan quốc tế.

Một số thành phố của Indonesia đã

trao cho các hợp tác xã và công ty tư nhân độc quyền để tái chế và thu hồi tài nguyên từ rác thải của thành phố. Ví dụ, chính quyền Surabaya cung cấp cho các hợp tác xã của những người nhặt rác một nhượng quyền thương mại để thu hồi nguyên liệu thứ cấp tại các kho trung chuyển chung của thành phố. Tại Medan thì đã có hai công ty tư nhân được nhượng quyền thương mại để đặt lò ủ phân ở hai địa điểm xử lý của thành phố. Trong các nhượng quyền này, các công ty tư nhân chia sẻ lợi nhuận của họ với các thành phố như là một hình thức trả phí nhượng quyền (Cointreau-Levine, 1994).

#### **Mô hình chuyển nhượng (Concession):**

*a. Xây dựng, sở hữu, vận hành và chuyển giao (BOOT)*

Đây là hình thức được kỳ vọng, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển nhưng rất hiếm quốc gia đạt được các thỏa thuận dạng này. Nguyên nhân của sự kém hấp dẫn khu vực tư nhân ở các quốc gia này là do nguy cơ rủi ro cao khi quy mô đầu tư lớn, dự án dài hạn trong khi môi trường pháp lý chưa ổn định và rõ ràng.

BOOT cũng đòi hỏi một yêu cầu về một bản thỏa thuận hết sức chi tiết, đặc biệt là về các thông số kỹ thuật liên quan đến công trình đầu tư. Bên cạnh đó, các thỏa thuận về yêu cầu bảo trì thường xuyên mà khu vực tư nhân phải cung cấp cho các cơ sở, cũng như các điều kiện cuối cùng để các cơ sở được chuyển giao quyền sở hữu cho chính quyền địa phương cũng được bàn bạc chi tiết nhằm tránh những rủi ro liên quan.

- Tại Hong Kong, thành phố Hồng Kông và một công ty tư nhân đã đạt đến

một thỏa thuận BOOT từ những năm 1990 cho việc xây dựng và hoạt động của cơ sở vận chuyển chất thải rắn gồm một trạm trung chuyển và một đội xe tải vận chuyển thông qua hình thức đầu đầu.

Nhà thầu tư nhân được chuyển dựa trên các kinh nghiệm quá khứ của họ tại các trạm thiết kế và chuyển giao điều hành cũng như phương án đáp ứng hồ sơ mời thầu của chính phủ với những yêu cầu chi tiết về kỹ thuật, về quản lý và tuân thủ các điều kiện về môi trường cụ thể như về tiếng ồn, về mùi, xử lý nước thải, kiểm soát dịch bệnh,... các yêu cầu về xây dựng và kỹ thuật bảo trì, lịch trình thay thế thiết bị,... Dự án sau đó được khởi công, xây dựng và đưa vào hoạt động. Việc kiểm tra, đánh giá tất cả các thông số kỹ thuật theo hợp đồng kí kết đã được thực hiện một cách cẩn thận. Tuy vậy thực tế, quyền sở hữu của trạm trung chuyển cũng đã được chuyển giao cho chính phủ chỉ sau 1 năm, điều này cho thấy rằng thực tế không nhằm vào khoản vốn đầu tư mà nhằm tận dụng kinh nghiệm thiết kế và xây dựng của khu vực tư nhân (Cointreau-Levine, 1994).

- *Tại Timarpur-Okhla - Ấn Độ*, năm 2007 Hội đồng thành phố Delhi (MCD) và Hội đồng thành phố NewDelhi (NDMC) quyết định xây dựng một nhà máy xử lý chất thải đô thị tích hợp tại Okhla và Timarpur ở NewDelhi trên cơ sở của một hợp đồng BOOT. Mục tiêu của dự án là xử lý khoảng 2.050 tấn chất thải (một phần ba tổng số rác thải đô thị phát sinh tại Delhi) đã được nhắm đến mục tiêu xử lý để tạo ra hơn 16 MW điện xanh mỗi ngày. Chi phí dự án ước tính khoảng 175 triệu rupee (sau này đã leo thang đến 200 triệu rupee) với thời gian xây dựng hai năm.

Đã có 6 hồ sơ dự thầu và 1 nhà thầu đã được chọn dựa trên việc đáp ứng yêu cầu trong hồ sơ mời thầu và giá dự kiến bán ra cho mỗi 1 kWh điện. Một số điểm đáng lưu ý của dự án là: (1) đây là dự án đầu tiên và lớn nhất của Ấn độ trong quản lý tổng hợp chất thải; hướng tới một giải pháp bền vững, tạo ra năng lượng sạch và tái tạo năng lượng từ MSW; (2) là dự án CDM để thu các khoản tín dụng cacbon với dự kiến hàng năm giảm phát thải 266.066 tấn CO<sub>2</sub>; (3) là dự án cho thấy sự đầu tư, tập trung cao độ của cơ quan quản lý trong giai đoạn tiền đấu thầu với việc nhà nước tiến hành các nghiên cứu kỹ thuật chi tiết, đánh giá các yếu tố tài chính và rủi ro và tìm những khe hở pháp lý. Doanh nghiệp PPP riêng cho dự án cũng được thành lập trước khi chính phủ tiến hành quá trình đấu thầu; (4) Dự án cho phép các doanh nghiệp tư nhân tự đề xuất công nghệ và việc lựa chọn RDF được quyết định sau những sát hạch kỹ lưỡng; (5) có sự cân nhắc cẩn thận trong việc lựa chọn địa điểm và đối thoại với cộng đồng; và (6) là dự án không yêu cầu tài trợ từ chính phủ để đáp ứng vốn hoặc chi phí hoạt động, tất cả đều được huy động từ khu vực tư nhân (AthenaInfonomicsIndia,2011).

#### *b. Xây dựng, sở hữu và vận hành (BOO)*

Phương thức hợp đồng chìa khóa trao tay đã trở thành một phương tiện phổ biến tài trợ dự án phục hồi tài nguyên lớn ở Hoa Kỳ, nơi có đến khoảng một nửa số nhà máy xử lý chất thải thành năng lượng được sở hữu tư nhân. Ở đây, sở hữu tư nhân được khuyến khích thông qua các ưu đãi tài chính được thành lập bởi chính phủ liên bang, bao gồm các khoản ưu đãi thuế và các cơ hội cho việc khấu hao nhanh(Cointreau-Levine, 1994).

Tuy vậy, BOO không phải là một hình thức PPP phổ biến với các nước đang phát triển xuất phát từ những lo ngại về sở hữu tư nhân. Tuy vậy theo Cointreau-Levine (1994) thì đây là một hình thức đáng để theo đuổi vì nếu khu vực tư nhân chấp nhận, sẵn sàng để xây dựng, sở hữu và vận hành một cơ sở quản lý chất thải rắn thì đó là tín hiệu đáng mừng vì những rủi ro cơ bản và lợi ích kinh tế đã được quản lý thỏa đáng trong một điều kiện thị trường thuận lợi.

### 2.3. Kinh nghiệm về vai trò của các bên liên quan

Trong bất cứ một mô hình hợp tác nào thì vai trò phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau giữa các bên liên quan dựa trên khung khổ pháp lý đều vô cùng quan trọng đối với sự thành công của dự án. Ngoài những nhân tố chính yếu của 1 hợp đồng PPP là chính quyền địa phương và đối tác tư nhân cung cấp dịch vụ, một hợp đồng cung cấp dịch vụ công như thu gom, quản lý chất thải chịu sự chi phối của lớn của các bên liên quan khác như cộng đồng dân cư, các cơ quan nghiên cứu, cũng như các tổ chức phi

lợi nhuận khác do tính chất công, sự ảnh hưởng tức thì của nó tới đời sống xã hội. Một số ví dụ dưới đây cho thấy, vai trò của các bên liên quan khác trong một dự án PPP về quản lý chất thải là rất quan trọng; cần có những phương thức ứng xử phù hợp để đạt được những mục tiêu dự kiến.

*Tại TP Mülheimer - Đức (EC,2004)*

Đức là một trong những thành viên của EU và việc thực hiện các dự án PPP nói chung đều phải tuân thủ theo pháp luật chung của EU. Trường hợp hợp đồng liên doanh quản lý CTRĐT tại TP Mülheimer dưới đây minh họa cho việc phối hợp thực hiện chính sách của EU chưa đúng dẫn đến các bên liên quan phải đối mặt với những chỉ trích, tranh kiện từ phía công luận làm cho quá trình thực hiện PPP gặp những khó khăn và có nguy cơ phải đối mặt với pháp luật. Trường hợp này cũng chứng minh cho những những cáo buộc của phe phản đối PPP rằng cơ chế thực thi, đàm phán 1 PPP thường là phức tạp và ẩn chứa những sự không rõ ràng, tham nhũng và lợi ích nhóm.

Một số thông tin cơ bản về dự án:

Trường hợp nghiên cứu	Dự án QLCT TP Mülheimer - Đức
Mục tiêu của PPP	Thu hút nguồn tài chính cần thiết, kinh nghiệm và công nghệ trong QLCTRĐT
Nhân tố PPP	Chính quyền Đô thị và Công ty tư nhân
Cấu trúc tài chính	Vay vốn ngân hàng; vốn thành phố và tư nhân
Khoản hỗ trợ	Không
Loại hình hợp đồng PPP	Liên doanh
Phân bổ rủi ro	Chia sẻ
Cơ chế / Cơ cấu quản lý	Ban kiểm soát và chính quyền thành phố
Điểm mạnh	Kế hoạch xây dựng và tư vấn
Điểm yếu	Vi phạm chính sách về đấu công khai- dẫn đến khả năng đối mặt với pháp lý

*Nguồn: EC, 2004*

Để huy động tham gia của nguồn vốn tư nhân và kinh nghiệm quản lý trong thị trường khu vực đang phát triển, thành phố Mülheim năm 1994 đã mời hai đối tác tư nhân để tìm kiếm và thành lập doanh nghiệp PPP trong QLCTR tại Mülheimer - Công ty Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH (MEG). 25,1% cổ phần thuộc về thành phố; 74,9% cổ phần thuộc về tư nhân - một doanh nghiệp quốc tế (Trienekens AG) và nhiệm vụ của MEG lúc này là tập trung vào tiêu huỷ chất thải nguy hại và phát triển dịch vụ này trong khu vực cho toàn vùng Ruhr.

Như vậy cho đến 1997, tất cả dịch vụ QLCTR khác vẫn duy trì bởi cơ quan công. Đến 1998, Hội đồng thành phố có ý tưởng cải tổ toàn bộ hệ thống QLCTR đô thị trong một hợp đồng liên doanh - gọi là MEG II và đã mời MEG cùng Trienekens AG cùng thương thảo về dự án.

Để triển khai, Trienekens đã trình hội đồng thành phố và được chấp thuận một "Thỏa ước hợp đồng" (LOI), trong đó xác định phương thức hợp tác là liên doanh và quy định 51% cổ phần thuộc về khu vực công. Hình thức đấu thầu công khai được thay bằng đàm phán trực tiếp với một mình Trienekens AG. Sau đó tám hợp đồng chi tiết được ký kết về Chuyên nhượng cổ phần/vốn; chuyển giao và xây mới cơ sở hạ tầng, vốn đầu tư tư nhân, mức thuế quan, phân chia rủi ro,... Chính quá trình đàm phán công - tư trực tiếp với Trienekens AG xây dựng các hợp đồng chi tiết tại Mülheim cho thấy hai vấn đề chính liên quan đến cơ chế phối hợp, thiết lập 1 hợp đồng PPP và những rắc rối từ cộng đồng:

Thứ nhất, đối thủ cạnh tranh đã kiện chính quyền thành phố vì cuộc đàm phán

diễn ra chỉ với một doanh nghiệp tư nhân, điều này là vi phạm cả nguyên tắc quốc gia và Châu Âu trong đấu thầu, ngay cả khi các đối tác đồng ý một hợp đồng nội bộ.

Vấn đề thứ hai là việc một hợp đồng phức tạp với các mục tiêu đa chiều như trường hợp này thì việc đàm phán trực tiếp có thể cũng tốn thời gian tương tự như đấu thầu cạnh tranh do thiếu kinh nghiệm trong điều kiện mới của thị trường, trong khi có thể dẫn tới vô số những bất lợi khác như: thiếu thông tin công cộng, tiềm năng cho các chi phí tăng, các cáo buộc tham nhũng và không đủ cạnh tranh để thúc đẩy tăng hiệu quả và cải tiến công nghệ. Và trong khu vực công trong mối quan hệ chặt chẽ này đã gặp bất lợi trong việc không thể công bố các thông tin về các thỏa thuận tài chính - bao gồm vai trò của các ngân hàng tham gia, thanh toán hợp đồng hàng năm và các phương pháp trao hợp đồng. Chính vì vậy họ gặp áp lực lớn từ cộng đồng về các mối nghi ngờ liên quan tới tham nhũng, trong bối cảnh vẫn nạn tham nhũng có dấu hiệu gia tăng trong những trường hợp tương tự, như tại Cologne và các đô thị khác.

### **Tại Ấn Độ**

Dự án xây dựng nhà máy ủ khí sinh học từ chất thải tại TP Lucknow, tỉnh Uttar Pradesh được coi là một dự án điển hình thành công của Ấn Độ về mô hình xây dựng một nhà máy ủ khí sinh học để sinh ra điện từ chất thải đô thị. Nhà máy mở cửa vào năm 2003, tạo ra 5MW điện từ việc xử lý yếm khí khoảng 400-500 tấn rác thải hữu cơ đô thị mỗi ngày được cung cấp bởi cơ quan môi trường địa phương, và được điều hành bởi một công ty đa quốc gia có trụ sở tại Châu Á.

Một trong những phương thức thực hiện được đánh giá là mang lại thành công cho dự án là các công ty sử dụng những người nhặt rác tại địa phương để phân loại chất thải và hỗ trợ họ bằng cách cho phép giữ lại các phần chất thải có thể tái chế cả vô cơ và hữu cơ như giấy, nhựa, kim loại,... Bên cạnh đó, công ty cũng hợp tác với các tổ chức NGO tại địa phương (ví dụ như Exnora - các tổ chức chuyên làm việc về các vấn đề quản lý chất thải) và thậm chí hỗ trợ hoạt động của họ bằng cách mua xe đạp cho những người nhặt rác làm việc cho tổ chức. Mục tiêu mà nhà máy đặt ra là tạo thu nhập từ việc sản xuất điện, phân bón và bán tín chỉ carbon và cố gắng giữ gìn hệ thống xã hội hiện có chứ không phải là thu lợi từ hoạt động thương mại chất thải có thể tái chế từ thu gom.

Nhà máy đã đi vào hoạt động khá ổn định thông qua việc đạt được cơ chế đảm bảo cho các nguồn khác nhau về lợi nhuận: đàm phán thành công với một công ty môi giới về môi trường trong việc đảm

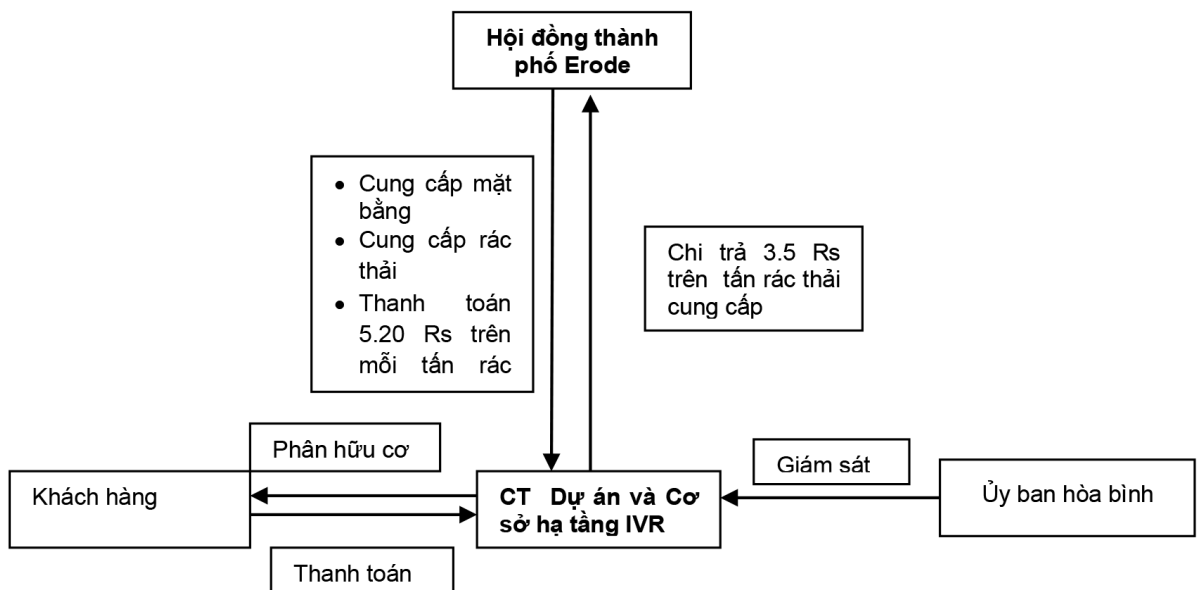
bảo đầu ra của điện sản xuất trong vòng 10 năm, và chuyển đổi thành công sản phẩm phụ của quá trình ủ chất hữu cơ thành phân bón, đồng thời đạt được thỏa thuận cung cấp cho các trang trại cây trồng tại địa phương.

Vẫn có những chỉ trích rằng dự án tại Lucknow có chi phí đầu tư cao, giá điện được bán với giá cao, nhưng dự án vẫn minh họa một trường hợp rằng việc xử lý thành công quan hệ với cộng đồng địa phương, cụ thể là những người nhặt rác đã đảm bảo sự đồng tình, ủng hộ từ cộng đồng (Forsyth, Tim.2005).

*Dự án xây dựng nhà máy chế biến phân hữu cơ từ CTR tại thành phố Erode*

Trong năm 1990, Hội đồng thành phố Erode (TMC) bắt đầu phải đối mặt với những khó khăn trong việc quản lý rác thải đô thị được tạo ra trong khu vực do số lượng ngày càng tăng của sinh chất thải rắn và thành phố buộc phải tìm giải pháp cho việc quản lý chất thải hiệu quả hơn. Năm 1999, dự án thành lập một cơ sở chế

**Hình 4: Cấu trúc của mô hình PPP trong Erode**



biến phân hữu cơ từ chất thải sinh hoạt của thành phố đã được thành lập theo phương thức một hợp đồng chuyển nhượng BOOT trong vòng 20 năm. Công ty dự án và cơ sở hạ tầng IVR được lựa chọn để nhượng quyền thông qua đấu thầu cạnh tranh.

Theo thảo thuận, chính quyền TMC đảm bảo cung cấp 100 tấn chất thải hỗn hợp mỗi ngày cho IVR, trong đó đảm bảo ít nhất 40% là chất thải phân hủy sinh học. Giá cung cấp bên tư nhân phải trả là 3.5 Rs cho mỗi tấn chất thải. Trong trường hợp chính quyền địa phương không cung cấp đủ số lượng cần thiết, họ phải bồi thường lại cho bên tư nhân với giá 5.2 Rs cho mỗi tấn rác thiếu hụt.

Những vấn đề phát sinh trong thực hiện dự án:

- *Sự phản đối của cộng đồng:*

Dự án xây dựng nhà máy hoàn thành vào năm 2000, nhưng người dân địa phương đã phản đối việc vận hành dự án. Công ty được nhượng quyền đã phải tìm kiếm sự hỗ trợ của chính quyền cũng như các tổ chức NGO tại địa phương để thuyết phục người dân về tầm quan trọng và mức độ an toàn của nhà máy. Một thỏa thuận đã đạt được giữa 2 bên là nhà máy sẽ hoạt động dưới sự giám sát của một Ủy ban hòa bình, được thành lập với thành phần là đại diện của người dân địa phương để đảm bảo hoạt động của nhà máy không gây tác động bất lợi cho môi trường địa phương, đặc biệt là ảnh hưởng về mùi từ quá trình ủ phân.

- *Sự thay đổi chính sách quản lý:*

Trong khi các nhà máy phân bón đã được thiết kế và xây dựng thì tháng 9/2000 Bộ môi trường và rừng của Ấn Độ ban hành một quy định mới về QLCTRĐT.

Sau khi hoàn thành việc xây dựng, công ty nhượng quyền phải xin giấy phép hoạt động được cấp bởi Ban giám sát ô nhiễm quốc gia (TNPCB), tuy nhiên, dự án bị từ chối vì đã không tuân thủ các quy MSW mới, trong đó đặc biệt là các chất thải rắn sẽ được đưa đến để xử lý thành phân hữu cơ mà không có sự phân loại rác thải tại nguồn, trong khi quy định mới bắt buộc rằng phân loại chất thải phải được diễn ra tại nguồn phát sinh và công nghệ xử lý phải phù hợp với mỗi loại chất thải.

Tuy cả Hội đồng thành phố Erode (TMC) và bên nhượng quyền có sự giải trình, bào chữa đối với dự án, nhưng TNPCB vẫn đòi hỏi chính quyền địa phương phải đảm bảo đúng các quy định về phân loại tại nguồn và chỉ cung cấp chất thải phân hủy sinh học cho nhà máy.

Trường hợp nghiên cứu cho thấy ngoài vấn đề phối hợp, liên kết trong việc thực hiện dự án giữa các bên liên quan, cụ thể là cơ quan quản lý, cơ quan thực hiện, cộng đồng địa phương không có sự phối hợp, liên kết chặt chẽ, thì môi trường pháp lý chưa ổn định cũng là một rào cản ảnh hưởng đến quá trình thực hiện một dự án PPP (AthenaInfonomicsIndia, 2011).

### ***Tại Philippine***

Baguio là một thị trấn lớn ở phía bắc của đảo Luzon, Philippine. Thị trấn nằm trong một khu vực miền núi và tồn tại một bãi chứa rác thải lớn có nguy cơ gây ô nhiễm nguồn nước cho các khu dân cư vùng đồng bằng. Trong thời gian 2000 - 2001, chính quyền địa phương và một nhà đầu tư tư nhân cùng bàn bạc một hợp đồng xây dựng một nhà máy ủ chất thải hữu cơ để thu khí sinh học. Dự án đề xuất sử dụng những người nhặt rác hiện tại để phân loại



chất thải và cung cấp dòng chất thải hữu cơ cho nhà máy.

Tuy nhiên, dự án đã nhận được những lời chỉ trích từ một tổ chức NGO quốc gia có văn phòng đặt tại Baguio. Các NGO lập luận rằng: (1) các dự án xử lý rác thải thành năng lượng về nguyên tắc là không được hoan nghênh vì chúng đã hợp thức hóa việc tạo ra rác thải, (2) Trong trường hợp tại Baguio thì nó đe dọa đến sinh kế của khoảng 150 người thu gom rác sống phụ thuộc vào sự tồn tại của bãi rác và họ có nguy cơ không được làm việc tại các nhà máy xử lý rác thải thành năng lượng; và (3) NGO cũng cho rằng dự án sẽ ngăn chặn việc sản xuất phân hữu cơ thành phân bón theo phương thức truyền thống lâu đời của địa phương.

Tuy rằng các nhà đầu tư có sự giải thích cho các tổ chức NGO và các đô thị rằng nhà máy không kiểm soát phân chất thải vô cơ có thể tái chế mà chỉ quan tâm xử lý phân chất thải hữu cơ; và rằng việc phân compost là sản phẩm phụ của quá trình tạo khí sinh học bằng cách phân hủy kỵ khí và nó có chất lượng tốt hơn so với phân ủ thực hiện bằng các phương pháp hiếu khí truyền thống nhưng quá trình tranh luận vẫn tiếp diễn xung quanh những phương thức để bảo vệ sinh kế của những người nhặt rác thải; sự thiếu tin tưởng của công nghệ xử lý rác thải thành năng lượng và lo lắng rằng một nhà đầu tư nước ngoài có thể có ảnh hưởng quá mạnh mẽ đến tình hình chính trị địa phương (Forsyth, Tim.2005).

### III. BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

#### 3.1. Thực trạng tại Việt Nam

Trên thực tế Việt Nam cũng đã ban

hành một số văn bản nhằm phát triển hình thức đầu tư PPP, cụ thể như: Nghị định 77/CP ngày 18/06/1997 về quy chế đầu tư theo hình thức BOT và các văn bản sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung; Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao; Quyết định 71/2010/QĐ - TTg về thí điểm PPP về thí điểm PPP tại Việt Nam và mới đây nhất Nghị định 15/2015/NĐ-CP của chính phủ về *về đầu tư theo hình thức đối tác công tư* đã được ban hành và thay thế cho các nghị định 108/2009 và quyết định 71/2010 kể trên.

Trên thực tế, trong hơn hai thập kỷ phát triển, các dự án PPP đã bước đầu góp phần huy động được nguồn vốn tư nhân cho phát triển cơ sở hạ tầng, chia sẻ gánh nặng cho nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994-2009 đã có 32 dự án được thực hiện theo mô hình PPP với tổng mức vốn cam kết khoảng 6,7 tỉ đô la (Nguyễn Hồng Thái, 2010). Cũng giống như các nước khác, mô hình BOT và BOO chiếm tỷ phần chủ yếu. Hai lĩnh vực chiếm tỷ phần lớn nhất là điện và viễn thông. Ngoài ra, có thể kể đến nhiều dự án hợp tác công - tư khác đã và đang được triển khai từ thập niên 1990 đến nay như: BOT cầu Cỏ May, BOT cầu Phú Mỹ, điện Phú Mỹ, và rất nhiều nhà máy điện vừa và nhỏ khác đang được thực hiện theo phương thức BOO. Về mô hình BOT, tổng cộng có 26 dự án với tổng mức đầu tư là 128 ngàn tỷ đồng. Riêng trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, một số dự án đang được

ngiên cứu triển khai theo hình thức này như: Dự án xử lý rác thải công nghệ cao Sóc Sơn, Hà Nội; Dự án nhà máy xử lý nước thải KCN An Nghiệp, Sóc Trăng; Dự án cấp nước BOT Bình An; Dự án cấp nước BOO Thủ Đức, Dự án quản lý rác thải Đa Phước,.. (Nguyễn Duy Hà, 2011).

Tuy vậy, thực tế triển khai thời gian qua cho thấy, còn rất nhiều vấn đề hạn chế trong việc triển khai phương thức PPP tại Việt Nam. Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) chỉ xếp Việt Nam đứng thứ 134 trong tổng số gần 200 quốc gia và vùng lãnh thổ về hiệu quả đầu tư PPP vào năm 2013 (Tạp chí tài chính, 2015), những hạn chế này xuất phát cả ở trong các cơ chế chính sách cũng như trong quá trình triển khai thực hiện.

#### ***Về cơ chế chính sách:***

Trước khi Nghị định mới được ban hành năm 2015, các văn bản chính liên quan đến hoạt động đầu tư PPP tại Việt Nam bao gồm Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về thí điểm đầu tư PPP được cho là còn nhiều hạn chế, chông chéo và chưa tương thích với nhau (Tạp chí tài chính, 2015). Một nghiên cứu khác cho rằng, không có một sự rõ ràng giữa các khái niệm về đối tác công tư, huy động cộng đồng tham gia hay xã hội hóa dịch vụ. Do không thống nhất về “khái niệm” hay nói cách khác thiếu một hành lang pháp lý đầy đủ đối với các hoạt động hợp tác theo phương thức “đối tác công tư” hay “xã hội hóa”, nên các cơ quan nhà nước đã áp dụng không thống nhất chính sách đầu tư và pháp luật điều chỉnh đối với một dự án có sự hợp tác của khu vực tư nhân. Có thể nhận thấy, nhiều dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng lẫn trong

các lĩnh vực khác, như giáo dục, y tế, văn hóa,... được kêu gọi dưới hình thức “xã hội hóa” nhằm để “tránh né” những điều kiện, thủ tục áp dụng cho một dự án “đối tác công tư”. Chỉ trong một số ít dự án, thường với quy mô lớn cần sự phê duyệt của Bộ Kế hoạch Đầu tư thì mới được ‘gắn mác’ là “đối tác công tư” và được nằm trong “Danh mục kêu gọi đầu tư” (Nguyễn Hưng Quang, 2012).

Đối với lĩnh vực cung cấp dịch vụ môi trường cũng có những nhận định tương tự khi cho rằng chủ trương xã hội hóa trong cung cấp dịch vụ môi trường không đem lại hiệu quả như kỳ vọng là do thiếu một cơ chế rõ ràng để thu hút đầu tư tư nhân. Thêm vào đó, việc nhận thức của các bên liên quan, cơ chế chính sách đầu tư và luật pháp, việc công khai thông tin, quy trình từ đàm phán – xây dựng – thực hiện hợp đồng,... đều chưa rõ ràng, thống nhất, không theo thông lệ quốc tế, từ đó cho thấy việc cần thiết phải xây dựng một văn bản pháp luật tổng thể cho hình thức này trong điều kiện Việt Nam. (Hò Công Hòa, 2014; UBKTQH, 2013; Nguyễn Thị Kim Dung, 2008).

Tháng 2 năm 2015, Nghị định 15/2015/NĐ-CP của chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã được ban hành dựa trên việc hợp nhất, điều chỉnh các điểm bất cập của các quy định cũ, nhằm đáp ứng việc thúc đẩy phát triển hình thức đầu tư PPP sao cho phù hợp với điều kiện hiện trạng. So với các văn bản cũ, Nghị định 15/2015 được coi như một sự nâng tầm mới của chính sách PPP tại Việt Nam ở những điểm cơ bản như mở rộng lĩnh vực đầu tư hơn, chú trọng hơn tới đáp ứng quyền lợi của người dân khi có thêm

các quy định về chất lượng sản phẩm/dịch vụ sau khi cung cấp để đáp ứng nhu cầu của người sử dụng, điều chỉnh các chính sách ưu đãi đối với nhà đầu tư theo hướng linh hoạt hơn, và quy định rõ Chính phủ phải là người đứng ra bảo lãnh làm tăng độ tin cậy của nhà đầu tư hơn so với các quy định trước (Mai Phương, 2015).

Tuy vậy, dù chưa rõ hiệu quả triển khai thực tế, nhưng cũng đã có những bình luận về những hạn chế trong nội dung của nghị định 15/2015 như:

Nghị định chỉ quy định 7 hình thức đầu tư hợp tác công tư gồm BOT, BTO, BT, BOO, BTL, BLT, O&M trong khi trên thế giới phổ biến nhiều những mô hình được cho là thành công khác như nhượng quyền khai thác (Franchise), Mô hình thiết kế - xây dựng - tài trợ - vận hành DBFO, kí kết hợp đồng dịch vụ/quản lý hoặc cho thuê,.. làm giảm sự đa dạng của các phương thức đầu tư, cũng như sự thu hút của các doanh nghiệp đầu tư trong và ngoài nước.

Vẫn luôn có sự lo ngại của việc thực thi Nghị định trong việc sàng lọc dự án và đánh giá các đề xuất dự án của các cơ quan có thẩm quyền khi các tiêu chí sàng lọc, xem xét để đưa một dự án vào danh sách đầu tư chưa được lượng hóa cụ thể; trong khi danh sách đề xuất được đưa lên từ các UBND tỉnh, các ngành và bộ trong thời gian qua cho thấy có nhiều dự án không có thông tin đầy đủ, cũng như chưa thấy thực sự cấp bách và khả thi.

Một điểm nữa được nhắc đến là hầu hết các mô hình PPP đều là các mô hình đầu tư dài hạn vài chục năm chỉ thích hợp với các lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng và môi trường; điều đó cho thấy bất lợi cho

các ngành cung cấp dịch vụ, cũng như các ngành điện tử công nghệ khác như viễn thông, điện tử,... do đặc tính đào thải nhanh chóng của công nghệ (Mai Phương, 2015).

**Về quá trình triển khai thực hiện:** Không chỉ trong các khung khổ cơ chế chính sách, việc triển khai thực hiện trên thực tế các dự án PPP tại Việt Nam cũng còn rất nhiều điều phải bàn. Nguồn nhân lực của các cơ quan nhà nước chưa đảm bảo cả số lượng và chất lượng, không được đào tạo cơ bản, chưa đáp ứng được nhu cầu nhiệm vụ, đặc biệt là trong các khâu đàm phán, thẩm định đầu tư; đánh giá, phân bổ rủi ro, giám sát dự án,...; Hiệu lực thực thi của các văn bản còn yếu; công cụ tòa án không đủ mạnh, trong khi môi trường đầu tư chưa thông thoáng, nhiều rủi ro,...(Hồ Công Hòa, 2014)

### **3.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam**

Các thực tế xây dựng cơ chế chính sách, áp dụng các hình thức hợp tác và việc phát huy vai trò của các bên liên quan của các quốc gia trên thế giới trong các phương thức hợp tác công tư trong quản lý chất thải cho thấy rằng:

Thực tế cho thấy sự đa dạng và linh hoạt của các hình thức PPP trong mọi lĩnh vực đầu tư, trong đó có quản lý chất thải với các loại hình thường gặp nhất bao gồm: hợp đồng dịch vụ/quản lý/cho thuê; nhượng quyền thương mại, liên doanh, nhượng quyền,...

Mỗi một hình thức hợp tác có những đặc tính riêng về mức độ trao quyền, thời gian, hợp tác, phân bổ nguồn vốn, rủi ro,... và việc lựa chọn tùy thuộc vào nhu cầu, mục đích, điều kiện thực tế của mỗi địa

phương. Sự phát triển đa dạng và trải rộng trên khắp các quốc gia trên thế giới cũng cho thấy những xu hướng rằng:

- Các hình thức hợp tác đơn giản, dễ thực hiện, thời gian hợp tác ngắn nhưng mức độ tham gia của khu vực tư nhân là không nhiều; ví dụ như các dạng kí kết hợp đồng thường phù hợp với các doanh nghiệp nhỏ và thường rất phổ biến ở các nước đang phát triển;

- Sự phức tạp, độ dài thời gian kí kết càng tăng dần lên theo mức độ huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân. Các hợp đồng nhượng quyền như BOOT, BOT, DBFO,... nhằm huy động nguồn lực của khu vực tư từ việc thiết kế, xây dựng, vận hành đến tài trợ có thể có thời gian lên đến 30 - 40 năm; và hợp đồng giữa hai bên thường là rất phức tạp.

Một cơ chế chính sách tốt chỉ được triển khai tốt nếu các bên liên quan trong quá trình thực hiện thực sự hiểu biết và tôn trọng luật chơi. Việc các bên liên quan cố ý hoặc vô tình vi phạm các quy định cơ chế, chính sách có thể dẫn đến những rủi ro rất lớn cho dự án. Các trường hợp thực hiện dự án tại thành phố Mülheimer - Đức và Ấn Độ là những ví dụ cụ thể. Điều này cho thấy vai trò của các bên trong việc thực hiện dự án, cũng như những cơ chế giám sát, quản lý, kiểm tra, minh bạch thông tin là hết sức cần thiết trong một hợp tác công tư;

Trong các dịch vụ công cộng, việc tham gia và ảnh hưởng của cộng đồng và các tổ chức chính trị xã hội khác là rất lớn, và trong nhiều trường hợp thực tế cho thấy, cộng đồng có thể làm thất bại một dự án công tư; chính vì vậy, tôn trọng cộng đồng và tuân thủ các quy tắc về công khai minh

bạch là cần thiết và cũng là một nhân tố đảm bảo cho sự thành công của dự án.

Từ thực trạng phát triển PPP tại Việt Nam và những kinh nghiệm của thị trường PPP thế giới, đề tài rút ra một số bài học kinh nghiệm có thể được áp dụng cho thị trường PPP trong nước trong lĩnh vực quản lý chất thải gồm:

#### ***Bài học về xây dựng các cơ chế chính sách:***

Một khung thể đầy đủ, chi tiết, bao trùm mọi khía cạnh của một hợp đồng PPP là cần thiết giúp cho quá trình triển khai thực hiện cũng như đánh giá giám sát được thuận lợi; tuy vậy chính sách cũng rất cần thiết đảm bảo một sự linh hoạt, tránh sự gò bó, cứng nhắc nhằm đáp ứng được với thực tế triển khai thường rất đa dạng.

Đối với các lĩnh vực dịch vụ công ít hấp dẫn đầu tư và nhạy cảm với cộng đồng như các dự án về quản lý chất thải thì các công cụ hỗ trợ kinh tế cần phải đảm bảo độ hấp dẫn cần thiết nhằm thu hút nhà đầu tư tiềm năng; đồng thời các công cụ hỗ trợ khác như truyền thông, tham vấn, công khai thông tin là cần thiết phải thực hiện một cách hợp lý để có được sự ủng hộ, hỗ trợ của các bên liên quan khác trong suốt quá trình chuẩn bị, triển khai và vận hành dự án.

Các cơ chế sàng lọc nhà thầu đủ tiêu chuẩn để được nộp hồ sơ dự thầu là công cụ cần thiết phải được thiết kế và áp dụng hợp lý nhằm tiết kiệm thời gian, chi phí cho cả hai bên.

Các quy định, hình thức về đấu thầu cạnh tranh cần hết phải được ưu tiên hàng đầu, ngay cả trong các trường hợp chỉ định thầu, đấu thầu hạn chế thì quy trình công khai thông tin về dự án cũng cần

phải được tôn trọng tối đa tạo điều kiện cho các hoạt động phản biện của các tổ chức chính trị xã hội cũng như cộng đồng có liên quan nhằm tránh những rủi ro về kỹ thuật, tài chính, cũng như những gian lận, tiêu cực có thể xảy ra trong quá trình đánh giá hồ sơ.

### ***Bài học về lựa chọn các phương thức hợp tác công tư:***

Với mục tiêu hỗ trợ và thúc đẩy phát triển đầu tư thông qua cơ chế hợp tác với tư nhân thì mô hình, phương thức hợp tác càng đa dạng, linh hoạt thì càng tốt. Các hình thức hợp tác hợp đồng quản lý/ cung cấp dịch vụ hoặc cho thuê phương tiện đã được chứng minh thực tế là phù hợp các nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam về quy mô, thời gian, mức độ tham gia đáp ứng của khu vực tư nhân với đa số là doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ;

Đội ngũ phi chính thức tham gia thu gom quản lý chất thải tại Việt Nam bao gồm các cá nhân, cơ sở tư nhân thu gom và các cơ sở tái chế chất thải hiện đang đóng vai trò quan trọng đối hoạt động quản lý chất thải; tuy nhiên trong các năm qua gần như không có một cơ chế nào hỗ trợ, thúc đẩy đội ngũ này dẫn đến những tình trạng tự phát và thậm chí tạo thêm những gánh nặng về ô nhiễm thứ phát; cho dù xét về bản chất, hoạt động của họ làm giảm bớt gánh nặng quản lý của nhà nước trong lĩnh vực tái chế. Chính vì vậy, kinh nghiệm trên thế giới đã cho thấy rằng, cần tập hợp và chính thức hóa đội ngũ này dưới các Hợp tác xã, doanh nghiệp nhỏ và ký kết các hợp đồng dạng như nhượng quyền thương mại trong thu gom, quản lý, tái chế chất thải tại một khu vực, một bãi rác hoặc một cơ sở tái chế là hoàn toàn phù hợp.

### ***Bài học về vai trò của các bên liên quan:***

Cần thiết nâng cao năng lực của cán bộ thực hiện dự án PPP do những đòi hỏi cao và phức tạp của các dự án, đặc biệt là những dự án quy mô lớn;

Tham vấn, đối thoại với cộng đồng là một trong những hoạt động cần thiết nhằm thiết lập một mối quan hệ tốt với cộng đồng địa phương, giúp cho quá trình triển khai dự án được thuận lợi;

Công khai, minh bạch thông tin liên quan đến dự án là công cụ hữu ích, nhằm tranh thủ các phản biện xã hội có lợi cho dự án cũng như ngăn ngừa những bất lợi bất lợi có thể phát sinh từ các bên liên quan trong việc thực hiện hợp đồng dự án.

### **KẾT LUẬN**

Với lịch sử phát triển trong hơn một nửa thế kỷ, hợp tác công tư nói chung và hợp tác công tư trong lĩnh vực quản lý môi trường đã góp phần đáng kể trong việc cải thiện điều kiện cơ sở hạ tầng; cải cách, nâng cao chất lượng của dịch vụ công, từ đó góp phần vào quá trình phát triển chung của nhiều quốc gia trên thế giới.

Các nghiên cứu trên thế giới về PPP là rất đa dạng và bao quát khá rõ về tất cả các quá trình, yếu tố liên quan đến cả lịch sử phát triển của hình thức hợp tác, cũng như các yếu tố trong một mối quan hệ hợp tác công tư. Việc thu thập, xem xét các tài liệu cả về lý thuyết và thực nghiệm, đã giúp đề tài làm rõ được các yếu tố cơ bản xung quanh quan hệ hợp tác công tư trong quản lý chất thải, từ khái niệm, lý do xuất hiện, ý nghĩa lịch sử, vai trò của mỗi bên liên quan trong một mối quan hệ công tư; các yếu tố tương tác, ảnh hưởng đến sự thành công của mô hình hợp tác; các hoạt động, công

cụ hỗ trợ, kiểm soát nhằm tạo điều kiện cho sự phát triển của PPP ở mỗi quốc gia, khu vực trong lĩnh vực quản lý chất thải.

Thông qua các tài liệu, báo cáo đã thu thập được những kinh nghiệm trong việc xây dựng cơ chế chính sách cả về chính sách pháp lý cũng như các chính sách hỗ trợ tài chính, kinh tế của các quốc gia như Hàn Quốc, Liên minh châu Âu. Các quốc gia đều có quan điểm riêng trong việc xây dựng chính sách của mình, nhưng mục đích cốt lõi vẫn là một hệ thống chính sách chặt chẽ, bao quát nhưng linh hoạt và hiệu quả. Một điểm cũng đáng lưu ý đối với một chính sách hỗ trợ dịch vụ công chính là các chính sách hỗ trợ tài chính thông qua các khoản trợ cấp, ưu đãi,... có thể coi như là một hình thức thu hút đối tác tư nhân hiệu quả.

Kinh nghiệm thế giới cũng cho thấy các hình thức hợp tác công tư trong quản lý chất thải là rất đa dạng, phong phú; tùy vào các điều kiện cụ thể, mục tiêu đặt ra để lựa chọn những phương thức phù hợp. Các hình thức như hợp đồng dịch vụ/quản lý/cho thuê được cho là phù hợp với những hợp đồng nhỏ, ngắn hạn, và các doanh nghiệp quy mô nhỏ hoàn toàn có đủ điều kiện tham gia. Các hình thức khác như BOT, BOOT, BOO, DBFO,... là những

hình thức phức tạp, quy mô lớn, thời gian kéo dài, đòi hỏi những đối tác tư nhân tiềm lực lớn mới có thể đáp ứng; đồng thời đòi hỏi một quá trình chuẩn bị dự án công phu cả về kỹ thuật, tài chính cũng như các cơ chế hỗ trợ, kiểm tra, giám sát trong suốt quá trình thực hiện dự án.

Để thực hiện một cơ chế chính sách tốt đòi hỏi các bên liên quan có sự phối hợp chặt chẽ với nhau, cũng như với cộng đồng địa phương. Việc thiếu tôn trọng lẫn nhau giữa các bên liên quan cũng như thiếu tôn trọng một luật chơi chung đều có thể dẫn đến những nguy cơ rủi ro cho dự án. Kinh nghiệm tại Đức, Ấn Độ, Philippin đều cho thấy sự cần thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trên cơ sở của các quy định pháp lý.

Trong quá trình phát triển và hội nhập của Việt Nam, PPP cũng đã và đang được kỳ vọng sẽ góp phần huy động, khai thác các tiềm lực to lớn của khu vực tư, phối hợp với khu vực công nhằm giải quyết những những vấn đề cơ bản trong quá trình phát triển. Các kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia được đề cập trong báo cáo có thể là những bài học hữu ích đối với Việt Nam vào thời điểm bắt đầu quá trình phát triển các hợp tác công tư trong quản lý chất thải như hiện tại.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### *Danh mục tài liệu tiếng Anh*

1. ADB (2000). Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure. [www.adb.org/.../developing-best-practices-promoting-private-sector-in...](http://www.adb.org/.../developing-best-practices-promoting-private-sector-in...)
2. ADB (2007). *Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân*. 1550 Metro Manila, Philippines. [www.adb.org](http://www.adb.org)
3. ADB (2008). *Public Private Partnership (PPP) handbook*. [www.adb.org](http://www.adb.org). Publication Stock No. 071107
4. ADB (2011). *Towards sustainable municipal organic waste management in South Asia: A guidebook for policymakers and practitioners*. ADB | 2011 | ISBN: 9789290923954 9789290924128 | 88 pages.
5. Ahmed and Ali (2004). Partnerships for solid waste management in developing countries: linking theories to realities. *Habitat International* 28 (2004) 467–479
6. Athena Infonomics India (2011). *Public Private Partnerships in Solid Waste Management - Potential and Strategies*. 6th Floor, B Block, [www.athenainfonomics.in](http://www.athenainfonomics.in).
7. Cointreau-Levine (1994). *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*. Volume 1. The Formal Sector. The World Bank, Washington, D.C. [documents.worldbank.org/curated/en/.../pdf/multi-page.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/.../pdf/multi-page.pdf)
8. European Commission (EC, 2003). *Guidelines for successful Public - Private Partnerships*. [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
9. European Commission (EC) (2004). *Resource Book on PPP Case Studies*. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm)
10. Forsyth, Tim (2005). *Building deliberative public-private partnerships for waste management in Asia*. *Geoforum* 36 (2005) 429–439
11. Hall, D. (2014). *Why public - private partnerships don't work - The many advantages of the public alternative*. Public Services International Research Unit University of Greenwich, UK. [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
12. Hardcastle và cs (2005). *Critical success factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry: a factor analysis approach*. *Construction management and economic*.
13. Hedaiatullah Saei (2012). *Application of Public Private Partnership in Sustainable Solid Waste Management, Case of Delhi and Manila Metropolises*. Masters Thesis at Department of Development and Planning.
14. IFC (2014). *Handshake - IFC's quarterly journal on public-private partnerships*. Issue 12. World Bank Group.
15. Jonh và Sussman (2006). *Analysis of the Malaysian Toll Road Public Private Partnerships and Recommendations for Policy Improvements*. [esd.mit.edu/wps/2005.htm](http://esd.mit.edu/wps/2005.htm).

16. Khulumane, M. J. (2008), "Transporteconomicsregulatoryintervention in the infrastructure: a PublicPrivatePartnershipexploratorystudy". Doctorthesis. UniversityofSouthAffica.
17. Leibentein (1966), "x - efficiencytheory". AmericanEconomicReview.
18. Nyachhyon , B. L (2006). Prospectsandconstraintsofpublicprivatepartnershipforurbanwastemanagement, EconomicPolicyNetwork .GovernmentofNepal/ MinistryofFinance/ADB. PolicyPaper 15.
19. UNDP (2010). Public-PrivatePartnershipsforServiceDelivery. Nepal: Public-PrivatePartnership in SolidWasteManagementContributing to MDGs 1 and7 in Biratnagar. www.undp.org/pppsd
20. UNESCAP (2011). A guidebookonPublicPrivatePartnerships in Infrastructure.
21. Yescombe, E. (2007). PublicPrivatePartnerships: PrinciplesofPolicyandFinance. London.

### ***Danh mục tài liệu tiếng Việt***

22. ADB (2012). Kế hoạch hành động quan hệ đối tác công - tư (PPP) 2012- 2020: Hiện thực hoá tầm nhìn Chiến lược 2020 - vai trò chuyển đổi của quan hệ đối tác công - tư trong các hoạt động của Ngân hàng Phát triển Châu Á. Phi-líp-pin. 2012
23. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010). Đề án triển khai đầu tư theo hình thức PPP tại Việt Nam.
24. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010). Cơ sở lý luận cho phát triển dịch vụ môi trường. Dự án xây dựng chiến lược phát triển dịch vụ môi trường đến năm 2020 và định hướng đến 2030.
25. Bộ Tài nguyên và môi trường (2011). Báo cáo môi trường quốc gia 2011 - Chất thải rắn, Hà Nội, 2011;
26. Huỳnh Thế Du (2011) Sự tham gia của khu vực tư (PSP) và hợp tác công tư (PPP). Bài giảng kinh tế học khu vực công.
27. Nguyễn Thị Kim Dung (2008). Đề tài cấp bộ: Quan hệ đối tác giữa nhà nước với khu vực tư nhân (PPP) trong cung cấp một số loại dịch vụ công cơ bản: Kinh nghiệm, thông lệ quốc tế tốt và ý nghĩa ứng dụng cho Việt Nam". Bộ Kế hoạch và đầu tư. 2008.
28. Huỳnh Thị Thúy Giang (2012). LATS "Hình thức hợp tác công tư để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam". TP.Hồ Chí Minh: Đại học Kinh tế TP HCM.
29. Nguyễn Duy Hà (2011), Hợp tác Công- Tư - Giải pháp thu hút các nguồn lực từ khu vực tư nhân. <http://bacninhbusiness.gov.vn/Index.aspx?new=269&item=19&ba=19&hop-tac-cong--tu---giai-phap-thu-hut-cac-nguon-luc-tu-khu-vuc-tu-nhan.html>
30. Hồ Công Hòa. (2014). LSTS "Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác nhà nước và tư nhân PPP trong các dịch vụ môi trường ở các đô thị Việt nam". Hà Nội: Đại học Quốc gia Hà Nội.
31. Nguyễn Mạnh Hùng (2008) Đa dạng hóa nguồn vốn trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông theo hình thức PPP. Tạp chí Giao thông vận tải. T8/2008.



32. Lương Thu Hương (2013), Kinh nghiệm Hàn Quốc trong việc thúc đẩy phát triển đối tác công tư PPP và bài học đối với Việt Nam. [www.ncseif.gov.vn/sites/.../kinhnghiemhanquoctrongviiec-nd-16688.htm...](http://www.ncseif.gov.vn/sites/.../kinhnghiemhanquoctrongviiec-nd-16688.htm...)
33. Khu vực tư nhân và phát triển (2009), “Khu vực tư nhân đóng vai trò như thế nào trong tiếp cận nước sạch tại các quốc gia đang phát triển?” Tạp chí của Proparco, số 2, tháng 7/2009
34. Nguyễn Thị Hồng Minh (2011). Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng giao thông đường bộ: Kinh nghiệm thế giới và bài học với Việt Nam. Tạp chí kinh tế và phát triển. số 168.
35. Mai Phương (2015). Tài liệu Hội nghị giới thiệu Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư. <http://ppp.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=36>
36. Nguyễn Hưng Quang (2012). Đối tác công tư tại Việt Nam – Những thách thức đối với khu vực tư nhân. Tham luận tại Hội thảo “Thực hiện các Dự án đối tác công tư (PPP), kinh nghiệm và đề xuất”, Viện Nghiên cứu và Phát triển, Tp. Hồ Chí Minh, ngày 17/07/2012.
37. Thân Thanh Sơn (2015). LVTS "Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam. Hà Nội: Trường Đại học giao thông vận tải.
38. Tạp chí Tài chính (2015). Bài học từ thực tiễn triển khai mô hình PPP tại Mỹ và Australia. <http://www.vnep.org.vn/vi-vn/Kinh-nghiem-cai-cach-va-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-cua-cac-nuoc/Bai-hoc-tu-thuc-tien-trien-khai-mo-hinh-PPP-tai-Mỹ-va-Australia.html>
39. Nguyễn Hồng Thái (2008) Đối tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông
40. Nguyễn Hồng Thái (2010) Kinh nghiệm quản lý mô hình đối tác công tư trong việc phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc có thu phí của một số nước nhằm rút ra bài học áp dụng cho Việt nam
41. Nguyễn Trung Thắng (2010), Chủ trương xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường và chính sách ưu đãi đầu tư trong lĩnh vực môi trường của Việt Nam hiện nay, Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội.
42. Phạm Dương Phương Thảo (2013). Kinh nghiệm triển khai mô hình đầu tư công – tư (PPP) rên thế giới để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị. Tạp chí hội nhập và phát triển. số 12. Tháng 9-10/2013
43. UBMTQH (2013). Phương thức đối tác công tư (PPP): kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt nam. Ủy ban kinh tế của quốc hội. NXb Tri thức. Hà Nội.

**VIỆN NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÙNG**

Tầng 8, số 1 Liễu Giai, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Website: [irsd.vass.gov.vn/rrsd.org.vn](http://irsd.vass.gov.vn/rrsd.org.vn)