

Phương thức hợp tác công - tư trong lĩnh vực dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam

BÙI QUANG TUẤN*
HÀ HUY NGỌC**

Dịch vụ môi trường đô thị là một loại hình dịch vụ công do Nhà nước tự cung ứng dịch vụ. Nhưng trước sức ép về tài chính và hoạt động không hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực này, Chính phủ đã triển khai dịch vụ môi trường đô thị theo phương thức hợp tác nhà nước - tư nhân (PPP). Bản chất của hình thức PPP là sự hợp tác giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các đối tác tư nhân trong cung ứng dịch vụ môi trường đô thị, ở đó các bên liên quan cùng chia sẻ trách nhiệm, lợi ích và rủi ro thông qua hợp đồng dự án trên quan điểm đồng thuận. Với phương thức này, nhà nước vẫn đảm bảo giữ quyền sở hữu, kiểm soát dịch vụ, vừa đảm bảo thu hút ý tưởng, vốn, công nghệ và kỹ năng quản trị của tư nhân trong lĩnh vực dịch vụ môi trường. Bài viết này đề cập đến các vấn đề như sau: i) Thực trạng các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ môi trường; ii) Cơ chế, chính sách hợp tác công tư trong lĩnh vực dịch vụ môi trường; iii) Các dự án PPP trong lĩnh vực môi trường; và iv) Thảo luận và kiến nghị.

Từ khoá: Hợp tác công tư, dịch vụ môi trường, dịch vụ môi trường đô thị.

1. Hiện trạng doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ môi trường

1.1. Bức tranh chung về doanh nghiệp dịch vụ môi trường

Trong lĩnh vực dịch vụ môi trường ở nước ta hiện nay tồn tại ba loại hình: i) doanh nghiệp; ii) hợp tác xã, và iii) các đơn vị kinh doanh cá thể. Tính đến tháng 12/2015 cả nước có khoảng 7.458 đơn vị hoạt động trong lĩnh

vực dịch vụ môi trường, trong đó loại hình doanh nghiệp chiếm 83%, hợp tác xã - tổ hợp tác chiếm 14,1% và các đơn vị kinh doanh cá thể chiếm 2,9%.

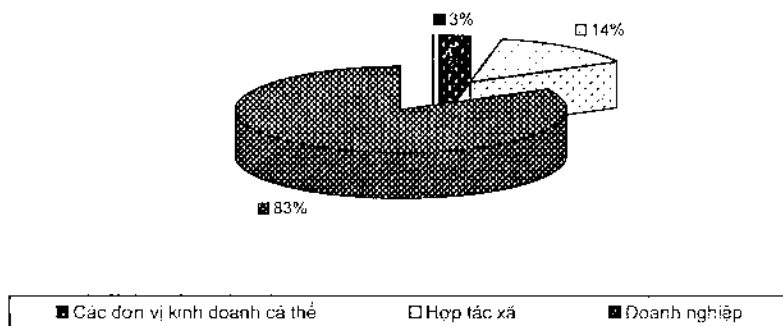
Đến hết năm 2014 trên cả nước có 1.133 doanh nghiệp trong nước đang hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ môi trường và 38 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực này¹

*Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng

**Viện Địa lý nhân văn, NCS. Học Viện Khoa học xã hội

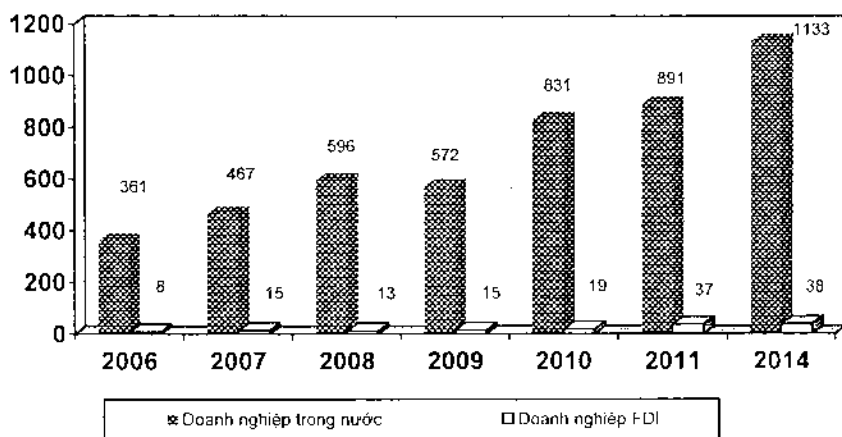
¹ Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê năm 2015.

Hình 1: Loại hình doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ môi trường năm 2015 (đơn vị %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2015.

Hình 2: Số lượng doanh nghiệp trong lĩnh vực dịch vụ môi trường giai đoạn 2006 - 2014

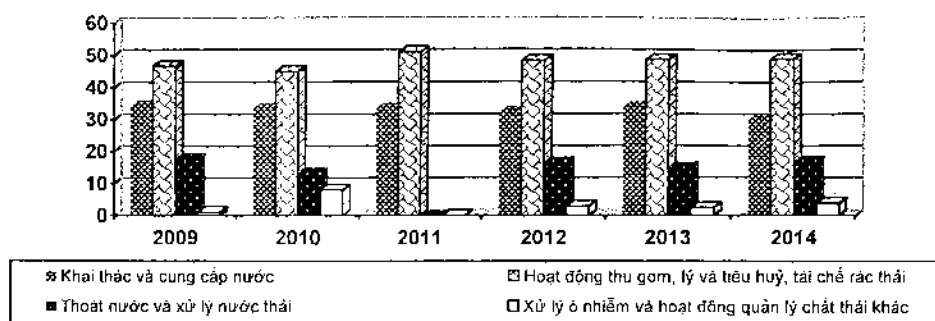


Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2015.

Xét theo cơ cấu ngành nghề kinh doanh cho thấy, lĩnh vực thu hút số lượng doanh nghiệp đầu tư nhiều nhất là các hoạt động thu gom, xử lý và tiêu thụ rác thải; tái chế phế liệu. Nhóm ngành kinh doanh có mức độ hấp dẫn các doanh nghiệp đầu tư trong lĩnh vực này là hoạt động khai thác và cung cấp nước. Hoạt động xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải là khu vực có sự tham gia của các

doanh nghiệp thấp nhất. Hình 3 cho thấy diễn biến về cơ cấu số lượng các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ môi trường theo lĩnh vực kinh doanh trong giai đoạn 2009 - 2014. Qua đó cho thấy, phần lớn doanh nghiệp của Việt Nam đang tập trung vào hai lĩnh vực chính là: nhóm doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tái chế, phế liệu và nhóm các dịch vụ cung cấp nước.

Hình 3: Doanh nghiệp trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ xử lý nước thải, cung cấp cấp nước thải, cung cấp nước và xử lý rác thải (đơn vị: %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2015.

Kết quả phân tích số liệu điều tra doanh nghiệp của Tổng cục thống kê giai đoạn 2007 - 2014 cũng cho thấy, đã có sự tham gia của các thành phần kinh tế trong cung ứng dịch vụ thu gom và xử lý nước thải, chất thải rắn ở nước ta. Số lượng các doanh nghiệp tham gia vào thị trường dịch vụ chất thải trung bình khoảng 672 doanh nghiệp/năm, trong đó tập trung nhiều trong lĩnh vực xử lý chất thải rắn, chiếm khoảng 83,8%, lĩnh vực nước thải chỉ chiếm 16,2%.

1.2. Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xử lý nước thải

Tính đến 31/12/2015, cả nước có khoảng 286 doanh nghiệp cung ứng dịch vụ nước thải, trong đó 68,2% doanh nghiệp tham gia công tác thoát nước và xử lý nước thải, 31,8% còn lại tham gia các dịch vụ vệ sinh liên quan đến nước thải, đặc biệt là dịch vụ hút bể phốt. Doanh nghiệp FDI chỉ tham gia vào xây dựng, lắp đặt và vận hành hệ thống xử lý nước thải, công việc vệ sinh hiện do doanh nghiệp trong nước đảm nhiệm.

Trong giai đoạn 2007 - 2015, số lượng doanh nghiệp tham gia cung ứng dịch vụ nước thải chủ yếu là công ty TNHH tư nhân, chiếm khoảng 56,2%; tiếp đến là công ty Cổ phần không có vốn nhà nước chiếm 27,2%; doanh nghiệp tư nhân chiếm 8,6%; doanh nghiệp FDI và doanh

ngiệp nhà nước cùng chiếm 4,8%; còn lại 3,2% là của doanh nghiệp cổ phần có vốn nhà nước, liên doanh và hợp tác xã. Thị trường dịch vụ xử lý nước thải đang còn mới, do đặc thù đòi hỏi phải có kỹ thuật cao, công nghệ xử lý và vốn lớn cho nên dịch vụ này rất kén nhà đầu tư, trong khi thông tin thị trường, đặc biệt là hệ thống đầu nối nước thải chưa thực sự rõ ràng, dẫn đến thiết kế không phù hợp, thiếu nguồn tài chính. Với cách tiếp cận tài chính dự án của nước ta, đặc biệt là các dự án do Nhà nước đầu tư, hoặc ODA thường không tính theo vòng đời dự án, mà tách biệt nhu cầu vốn đầu tư, tài chính cho vận hành sẽ được bố trí bằng nguồn ngân sách chi thường xuyên. Cho nên, việc vận hành hệ thống sau khi đầu tư nhà máy sẽ gặp nhiều trở ngại, lượng nước thải đến nhà máy không đủ so với thiết kế, hoặc không bố trí đủ nguồn kinh phí vận hành,... dẫn đến sự thất bại của nhiều dự án.

Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chất thải rắn

Tính đến 31/12/2015, cả nước có 869 doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chất thải rắn, trong đó 65,2% doanh nghiệp tham gia thu gom, vận chuyển và các dịch vụ vệ sinh môi trường; 10,4% là doanh nghiệp vừa thu gom, vừa xử lý

chất thải rắn và 24,2% là doanh nghiệp chuyên xử lý, tái chế chất thải rắn. Cũng giống với lĩnh vực nước thải, công ty TNHH tư nhân chiếm 35,9% so với 65,5% trong lĩnh vực nước thải. Khác với lĩnh vực nước thải, trong lĩnh vực chất thải rắn, số lượng các hợp tác xã tham gia cung ứng dịch vụ chiếm tới 29,8% so với 1,2% trong lĩnh vực nước thải, và chủ yếu là công tác thu gom và vận chuyển chất thải rắn. Công ty cổ phần không có vốn nhà nước cũng chiếm số lượng khoảng 17% so với 1,18% trong nước thải. Doanh nghiệp nhà nước cũng chiếm 9,6%, so với 1,4% trong nước thải; doanh nghiệp tư nhân chiếm 9%; công ty cổ phần có vốn nhà nước chiếm 3,9%; doanh nghiệp FDI chiếm 1,3% và công ty liên doanh 0,3%. Nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt này do thị trường chất thải rắn được hình thành từ rất sớm, có nhiều công đoạn có thể không kén chọn nhà đầu tư, như thu gom, vận chuyển, và hệ thống thông tin liên quan đến chất thải rắn có thể rõ ràng hơn nước thải rất nhiều nên thị trường chất thải rắn có sự tham gia đồng đẳng của nhiều thành phần kinh tế hơn so với lĩnh vực nước thải.

2. Thực trạng thể chế hợp tác công tư trong lĩnh vực dịch vụ môi trường

2.1. Văn bản pháp luật về PPP trong dịch vụ môi trường

Tính đến nay, hệ thống văn bản pháp luật của nước ta khá đầy đủ cho việc mở cửa thị trường dịch vụ môi trường cho tư nhân, có thể chia thành 2 nhóm: i) Các quy định mở cửa cho nhà đầu tư tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ môi trường thu gom và xử lý chất thải; ii) Các quy định đảm bảo thị trường này đi vào hoạt động.

Các quy định mở cửa cho nhà đầu tư tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ môi trường thu gom và xử lý chất thải.

i) Các quy định trong hệ thống luật hiện hành.

Nhà nước khuyến khích các hoạt động giảm thiểu, thu gom, tái sử dụng và tái chế chất thải; nghiên cứu khoa học, chuyển giao, ứng

dụng công nghệ xử lý, tái chế chất thải, công nghệ thân thiện với môi trường; đóng góp kiến thức, công sức, tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường và thực hiện PPP cho công tác bảo vệ môi trường (Điều 6, Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nhà nước cũng khuyến khích tổ chức, cá nhân thành lập doanh nghiệp dịch vụ môi trường thông qua hình thức đấu thầu, cơ chế PPP trong các lĩnh vực như thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải; phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ môi trường (Điều 150, Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Đồng thời khuyến khích doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân thành lập quỹ bảo vệ môi trường (Điều 149, Luật bảo vệ môi trường năm 2014); khuyến khích các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm thực hiện bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường kinh doanh, dịch vụ mua bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường (Điều 167, Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

ii) Quy định trong các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật

Các dịch vụ môi trường đô thị được phép triển khai theo hình thức PPP bao gồm hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; hệ thống cung cấp nước sạch và xây dựng, kinh doanh nghĩa trang (Điều 4, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Cơ sở cho việc hợp tác giữa nhà nước và tư nhân cũng được đảm bảo tại Điều 1, Nghị định 59/2014/NĐ-CP về sửa đổi Điều 5 của Nghị định 69/2008/NĐ-CP, theo đó căn cứ vào ngân sách và nhu cầu khuyến khích xã hội hóa thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng, xây dựng một phần hoặc toàn bộ công trình xã hội hóa hoặc sử dụng quỹ nhà, cơ sở hạ tầng hiện có để cơ sở thực hiện xã hội hóa (tư nhân) thuê có thời hạn...

Các quy định đảm bảo thị trường này đi vào hoạt động.

Để đảm bảo cho nhà đầu tư tư nhân yên tâm thực hiện việc đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực dịch vụ môi trường, Nhà nước và xã hội

dảm bảo coi trọng, đối xử bình đẳng đối với các sản phẩm và dịch vụ của cơ sở thực hiện xã hội hóa (Nghị định 69/2008/NĐ-CP, ngày 30/5/2008).

Nhà nước đảm bảo tham gia phần vốn do nhà nước đầu tư cho các dự án PPP: i) góp vốn để hỗ trợ xây dựng công trình đối với dự án có hoạt động kinh doanh, thu phí từ người sử dụng, những khoản thu không đủ để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận; ii) thanh toán cho nhà đầu tư cung cấp dịch vụ theo hợp đồng xây dựng chuyển giao - cho thuê (BOT), hợp đồng xây dựng - cho thuê - chuyển giao (BLT) và các hợp đồng tương tự khác; iii) hỗ trợ xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư (Điều 11, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được tạo điều kiện thuận lợi để thu đúng, thu đủ giá và phí dịch vụ, các khoản thu; được cơ quan nhà nước có thẩm quyền hỗ trợ việc thu phí dịch vụ, các khoản thu khác. Theo đó, giá, phí hàng hóa, dịch vụ, các khoản thu khác và điều kiện, thủ tục điều chỉnh được thỏa thuận tại hợp đồng dự án theo nguyên tắc bảo đảm lợi ích giữa nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án, người sử dụng và Nhà nước, tạo điều kiện để nhà đầu tư thu hồi vốn và lợi nhuận (Điều 51, Nghị định 15/2015/NĐ-CP).

- Nhà nước đầu tư và có chính sách hỗ trợ tổ chức, cá nhân phát triển công nghiệp môi trường; xây dựng đầu tư, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật xử lý và tái chế chất thải; hình thành và phát triển các khu xử lý, tái chế chất thải tập trung; sản xuất, cung cấp thiết bị, sản phẩm phục vụ yêu cầu bảo vệ môi trường (Điều 153, Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nhà nước ưu đãi, hỗ trợ về tài chính, đất đai cho hoạt động xây dựng hệ thống xử lý nước thải sinh hoạt; xây dựng cơ sở tái chế, xử lý chất thải rắn thông thường, chất thải nguy hại, khu chôn lấp chất thải (Điều 5, 151, Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Đồng thời được áp dụng thuế suất 10% đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện hoạt động xã hội hoá

trong lĩnh vực môi trường; áp dụng thuế suất 10% trong thời gian 15 năm đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới, bao gồm sản xuất năng lượng từ việc tiêu hủy chất thải, bảo vệ môi trường (Điều 13, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp sửa đổi 2013). Được miễn thuế tối đa không quá 4 năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá 9 năm tiếp theo từ thu nhập của doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư mới trong thực hiện hoạt động xã hội hoá môi trường (Điều 14, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp sửa đổi 2013).

Ngoài ra, việc triển khai đầu tư và dịch vụ thu gom và xử lý chất thải (nước thải, chất thải rắn) theo hình thức PPP còn phải tuân thủ các văn bản điều chỉnh các hoạt động đầu tư theo hình thức PPP bao gồm các văn bản liên quan đến Luật đầu tư, Luật đầu tư công, Luật đầu thầu, Luật doanh nghiệp, và các văn bản liên quan đến Luật xây dựng, Luật ngân sách, Thuế, Phí và Luật đất đai...

2.2. Hình thành cơ quan triển khai hình thức PPP

i) Thành lập cơ quan quản lý chuyên trách về PPP

Nhằm kiện toàn bộ máy tổ chức triển khai đầu tư theo hình thức PPP, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định 1624/QĐ-TTg thành lập Ban Chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (PPP).² Theo đó Trưởng ban Ban Chỉ đạo sẽ do Phó Thủ tướng phụ trách, hai Phó Trưởng ban Ban Chỉ đạo gồm Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Phó Trưởng ban Thường trực) và một Thứ trưởng Bộ Tài chính, các Ủy viên là Thứ trưởng hoặc tương đương thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ... Việc thành lập các cơ quan này đã giúp giải quyết nhanh nhất các vướng mắc, cũng như giám các thủ tục hành chính xảy ra trong thực tế, nó cũng thể hiện các cam kết của Chính phủ đối với việc thúc đẩy triển khai hình thức PPP. Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo về PPP cũng đã được ban

² Quyết định 1624/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/2/2012, về việc thành lập Ban Chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (PPP).

hành theo Quyết định số 161/QĐ-BCĐPPP ngày 11/12/2012 của Trưởng Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức PPP.

Để thực hiện Quyết định 1624 của Thủ tướng, Văn phòng Chính phủ đã ban hành Văn bản số 67/TB-VPCP ngày 07/02/2013, yêu cầu “Các Bộ, ngành và địa phương thành lập các bộ phận chuyên trách về PPP (Tổ, Ban PPP...) để quản lý và theo dõi dự án” Hiện nay, một số bộ ngành cũng đã thành lập đơn vị chuyên trách về PPP, như Văn phòng PPP trực thuộc Cục Quản lý đầu tư, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Ban Quản lý đầu tư các dự án PPP của Bộ Giao thông; tổ công tác về đầu tư theo hình thức PPP của Bộ Xây dựng...

ii) Thành lập các quỹ để thực hiện dự án PPP

Để đáp ứng phần vốn tham gia của Nhà nước trong các dự án PPP, Chính phủ đã thành lập hai quỹ với nguồn vốn huy động từ ngân sách nhà nước và từ các khoản vốn ODA mà các nhà tài trợ cam kết hỗ trợ.

- Quỹ Chuẩn bị và Phát triển dự án (PDF). Quỹ này nhằm hỗ trợ cho các bộ, ngành, địa phương trong quá trình chuẩn bị dự án, và hiện nay được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý.

- Quỹ Hỗ trợ bù đắp tính khả thi của dự án (VGF). Quỹ này nhằm cung cấp khoản thiếu hụt tài chính cho các dự án PPP mà không đáp ứng điều kiện vay ngân hàng thương mại, và hiện nay được giao cho Bộ Tài chính quản lý³.

2.3. Một số bất cập về thể chế đầu tư theo phương thức đối tác công – tư

i) Thiếu tính nhất quán giữa các quy định trong các văn hướng dẫn thi hành Luật đầu tư và Luật bảo vệ môi trường

Sự không nhất quán, chồng chéo giữa các quy định về PPP trong Quyết định 71/2010/QĐ-

TTg và quy định về BOT, BT, BTO trong Nghị định 108/2009/ND-CP bắt nguồn từ sự hiểu sai về PPP, khi coi PPP và BOT, BT, BTO là khác nhau. Nhưng thực tế thì BOT, BT, BTO,... chỉ là một số cách thức triển khai theo hình thức PPP. Việc ban hành đồng thời hai văn bản quy phạm pháp luật này làm cho các nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thể quyết định được hình thức đầu tư thuộc loại nào, BOT, BT, BTO hay PPP.

Xung đột về cơ chế phần vốn tham gia của Nhà nước trong 2 văn bản pháp luật về PPP. Phần vốn tham gia của Nhà nước trong dự án PPP không vượt quá 30% tổng vốn đầu tư của dự án theo Quyết định 71/2010/QĐ-TTg, xung đột với quy định mức 49% trong Nghị định 108/2009/ND-CP.

Sự không thống nhất về hỗ trợ đầu tư giữa văn bản pháp luật về PPP với văn bản pháp luật về môi trường: Theo Nghị định 04/2009/ND-CP ngày 14/1/2009 của Chính phủ ban hành về ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường, qua đó quy định các cơ sở xử lý chất thải rắn sinh hoạt tập trung áp dụng công nghệ xử lý có tỷ lệ chất thải chôn lấp sau xử lý dưới 10% thì được nhà nước hỗ trợ 50% vốn đầu tư xây dựng; trong đó 40% từ ngân sách trung ương và 10% từ ngân sách địa phương; 50% còn lại được vay ưu đãi từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam hoặc Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam. Như vậy, nếu triển khai dự án PPP theo tinh thần Quyết định 71/2010/QĐ-TTg cho các dự án chất thải sẽ bị vướng mức tối đa 30% phần tham gia của Nhà nước, hay 49% theo Nghị định 108/2009/ND-CP. Khi đó phải có quyết định riêng của Thủ tướng Chính phủ, làm kéo dài thời gian hành chính (sau khi có Nghị định 15/2015/ND-CP và Nghị định 19/2015/ND-CP thì các xung đột trên đã được xử lý).

Với việc ban hành Nghị định 15/ND-CP của Chính phủ ngày 14/2/2015 về đầu tư theo hình

³ Luận án tiến sĩ Hồ Công Hoà, *Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác nhà nước và tư nhân trong các dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam*, Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường - Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015.

thức PPP là một bước tiến quan trọng cải thiện môi trường đầu tư theo hình thức PPP. Theo đó Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã hợp nhất Nghị định 108/2009/NĐ-CP với Quyết định 71/QĐ-TTg thành một văn bản quy phạm pháp luật chung về PPP, một số bất cập như đã trình bày ở trên được giải quyết, như coi hình thức đầu tư BOT, BTO, BT đều là các hình thức khác nhau của PPP. Tuy nhiên, ngay sau đó ngày 22/04/2015 Chính phủ lại ban hành Nghị định 37/2015/NĐ-CP về Quy định chi tiết về hợp đồng xây dựng lại coi các dự án BOT, BTO, BT ngang hàng với dự án PPP⁴. Điều này cho thấy sự thiếu rõ ràng, thiếu nhất quán trong các văn bản quy phạm pháp luật của nước ta hiện nay.

ii) Các quy định về mức đóng phí xử lý chất thải còn bất hợp lý và cao bằng

Việc quy đồng thu phí xử lý nước thải bằng 10% giá nước sạch, trong khi giá nước sạch lại phụ thuộc nhiều vào từng vùng miền, từng địa phương, theo mức tiêu thụ, và các nhà cung ứng khác nhau, nên một m³ nước thải sẽ có mức phí nước thải khác nhau. Điều này không thực sự công bằng, và có thể sẽ dẫn đến sự phản ứng lại của người sử dụng nước.

- Phí dịch vụ hoặc không được áp dụng, hoặc được quy định quá thấp, không đủ để thu hồi chi phí do địa phương cân nhắc các yếu tố xã hội khác trong quá trình xác định mức phí.

Phí nước thải được quy định ở mức 10% hóa đơn nước sạch, mức này là quá thấp, không đủ trang trải chi phí vận hành và bảo dưỡng hệ thống thu gom và xử lý nước. Hiện tại, mỗi hộ gia đình đô thị đang chi trả khoảng 5.000-15.000 đ/tháng cho dịch vụ nước thải (bằng 10% phí nước sạch tiêu thụ)⁵.

iii) Môi trường kinh doanh

Sức ì trong cơ quan quản lý nhà nước còn lớn, thiếu mạnh dạn trong quyết định chuyển

giao vai trò cung ứng dịch vụ môi trường cho tư nhân. Nhận thức về vai trò cung ứng dịch vụ công cho tư nhân chưa rõ ràng, sợ không kiểm soát nổi việc cung ứng dịch vụ của tư nhân, sợ thất thoát tài sản nhà nước.

- Các bộ, ngành và địa phương vẫn nặng tư duy trông chờ vào “bầu sữa” ngân sách, mà ít chú trọng đến việc huy động sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân, chưa chủ động trong việc thu hút đầu tư. Việc vận động đầu tư chỉ dừng lại ở tên dự án trong quy hoạch, trong danh mục các dự án kêu gọi đầu tư mà không có sự chuẩn bị kỹ lưỡng từ phía Nhà nước.

Đối với doanh nghiệp nhà nước (chủ yếu là URENCO) hiện đang đảm nhận cung ứng dịch vụ vệ sinh môi trường muốn duy trì thể độc quyền, và còn ý lại trông chờ bao cấp của nhà nước⁶.

3. Các dự án PPP trong lĩnh vực môi trường

Tính đến 12/2015 đã có 298 đề xuất dự án với tổng mức đầu tư 982.266 tỷ đồng. Tuy nhiên, số dự án có tính khả thi lại rất thấp, trong 298 dự án được đề xuất chỉ có 04 dự án đã được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận đưa vào danh mục dự án đầu tư theo hình thức PPP, 03 dự án đang được lấy ý kiến thẩm định, 02 dự án đang hoàn thiện hồ sơ. Trong 04 dự án được chấp thuận đầu tư, có 01 dự án về nâng cấp nhà máy xử lý nước thải tập trung khu công nghiệp An Nghiệp (Sóc Trăng) với tổng mức đầu tư là 94,5 tỷ đồng, trong đó phần tham gia của Nhà nước là 25 tỷ đồng, chiếm 26%. Ngoài ra 01 dự án về hệ thống xử lý nước thải Khu kinh tế Nghi Sơn (Thanh Hóa) cũng đang được thẩm định đầu tư và 01 dự án về xử lý chất thải công nghệ cao tại xã Bắc Sơn, huyện Sóc Sơn (Hà Nội) đang được hoàn thiện hồ sơ⁷.

⁴ Điều 1, Nghị định 37/2015/NĐ-CP

⁵ Hồ Công Hòa (2016) Luận án tiến sĩ, tài liệu đã dẫn.

⁶ Hồ Công Hòa (2016) Luận án tiến sĩ, tài liệu đã dẫn.

⁷ Luận án tiến sĩ Hồ Công Hòa, 2015, tài liệu đã dẫn

Bảng 1:

Tình hình một số dự án PPP ở Việt Nam

Loại dự án	Tên dự án	Tổng mức đầu tư	Sự tham gia của nhà nước	
		Tỷ đồng	Tỷ đồng	(%)
Chủ trương đầu tư	Đường cao tốc Dầu Dây – Phan Thiết (Bộ GTVT)	17.887	7.142	40
	Nâng cấp nhà máy xử lý nước thải tập trung khu công nghiệp An Nghiệp (Sóc Trăng)	92	25	26
	Ứng dụng thương mại điện tử trong mua sắm chính phủ (Bộ KH&ĐT)	343	96	28
	Đường liên cảng huyện Nhơn Trạch (Đồng Nai)	5.473	1642	30%
Đang thẩm định	Hệ thống xử lý nước thải Khu kinh tế Nghi Sơn (Thanh Hóa)	2.177		
	Xây dựng hệ thống cấp nước sông Nhùn (Quảng Trị)	531		
	Đường cao tốc Biên Hòa – Vũng Tàu (Bộ Giao thông vận tải)			
Đang hoàn thiện hồ sơ	Xử lý chất thải công nghệ cao tại xã Bắc Sơn, huyện Sóc Sơn (Hà Nội)			

Nguồn: Cục Quản lý đầu tư - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2014.

Ngoài ra còn có các dự án BOT, BTO, BT trong lĩnh vực dịch vụ môi trường hiện mới thu hút được các nhà đầu tư thực hiện dưới hai hình thức BOT và BT. Nếu như lĩnh vực thu gom và xử lý chất thải được thực hiện theo hai hình thức BOT và BT, thì trong lĩnh vực phục hồi môi trường chỉ được thực hiện theo hình thức BT. Đến hết năm 2014, chỉ tính riêng tổng số dự án theo hình thức BOT, BT đã thực hiện trong lĩnh vực: thu gom và xử lý nước, chất thải rắn, và phục hồi môi trường là 57 dự án với số vốn là 140.5933 tỷ đồng (bảng 2).

- Trong lĩnh vực cấp nước và xử lý rác thải, nước thải tính lũy kế các dự án còn hiệu lực đến ngày 31/12/2015 là 43 dự án với tổng số vốn đăng ký là 1352,7 triệu USD, trong đó tính riêng năm 2015 là 3 dự án với số vốn đăng ký 17,6 triệu⁸ Tính FDI theo hình thức BT và

BOT. Trong đó hình thức BT có 19 dự án với tổng số vốn đăng ký là 90.838 tỷ đồng; hình thức BOT có 16 dự án với tổng số vốn 23.652 tỷ đồng (xem Bảng 2).

- Đối với dự án cải tạo, phục hồi môi trường: chỉ được thực hiện theo hình thức BT tính đến hết năm 2013, có 22 dự án với số vốn là 26.103 tỷ đồng. Một thực tế là nhà đầu tư nước ngoài vẫn còn dè chừng với các dự án BOT, BT ở Việt Nam⁹.

Qua đó ta thấy, thị trường ngành công nghiệp dịch vụ môi trường nước ta là rất rộng mở, tuy nhiên phần lớn chúng ta đang tập trung vào lĩnh vực chất thải rắn, trong khi thị trường nước thải cũng có rất nhiều tiềm năng, cần có sự đột phá để thu hút nhiều hơn nữa các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào lĩnh vực này.

⁸ Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2015.

⁹ Cục Đầu tư nước ngoài, Báo cáo tình hình đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam, năm 2013.

Bảng 2: Thuyết minh các dự án BOT và BT trong lĩnh vực dịch vụ môi trường

Dự án		Cấp thoát nước	Thu gom xử lý nước thải, CTR	Phục hồi môi trường
BOT	Số lượng	3	13	0
	Vốn đầu tư (tỷ đồng)	889	22.763	0
BT	Số lượng	4	15	22
	Vốn đầu tư (tỷ đồng)	301	90.537	26.103
BTO	Số lượng	0	0	0
	Vốn đầu tư (tỷ đồng)	0	0	0
BT, BTO kết hợp	Số lượng	1	0	0
	Vốn đầu tư (tỷ đồng)	3.300	0	0
Tổng	Số lượng	8	28	22
	Vốn đầu tư (tỷ đồng)	4.490	113.330	26.103

Nguồn: Thanh tra Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2013.

4. Thảo luận và kiến nghị chính sách

Hiện nay, nhu cầu vốn cho xử lý vấn đề môi trường chỉ đáp ứng được khoảng gần 30% nhu cầu thực tế. Do đó, tài chính cho việc xử lý các vấn đề môi trường vẫn đang là một “gánh nặng” trong chi ngân sách cho bảo vệ môi trường ở các địa phương. Mặt khác, trong những năm gần đây, nợ công có xu hướng tăng, trong đó nợ Chính phủ vay tăng trung bình 14%/năm và nợ do Chính phủ bảo lãnh tăng nhanh hơn với 17%/năm¹⁰. Như vậy, nợ công đang tăng nhanh sẽ gây sức ép cho Chính phủ trong cung cấp nguồn vốn cho dịch vụ môi trường đô thị. Vì thế, đòi hỏi Chính phủ phải có các cơ chế thu hút sự tham gia của tư nhân trong cung ứng dịch vụ nhằm san sẻ gánh nặng này cho nhà nước, cũng như sự chia sẻ trách nhiệm của người dân cho việc đóng thêm các khoản phí/giá xử lý chất thải sinh hoạt đô thị. Vì vậy, trong thời gian tới để thu hút sự tham gia của tư nhân đầu tư vào thị trường dịch vụ môi trường cụ thể cần có các giải pháp sau:

4.1. Sửa đổi, bổ sung và chi tiết hoá các văn bản quy phạm pháp luật

Đối với các văn bản pháp luật điều chỉnh trực tiếp các dự án PPP: i) Không giới hạn quy mô dự án, đối với dịch vụ chất thải rắn chẳng hạn, việc giới hạn quy mô dự án dẫn đến hạn chế các dự án thu gom và xử lý chất thải rắn quy mô quận huyện và xã phường thực hiện theo hình thức PPP; ii) Bổ sung thêm các hình thức PPP nhằm mở rộng các lựa chọn hình thức triển khai như: xây dựng - tài trợ - kinh doanh - chuyển giao (BFOOT), hợp đồng quản lý (MC), hợp đồng dịch vụ (SC) và một số hình thức khác trong Nghị định 15/2015/NĐ-CP; iii) Quy định các tiêu chí lựa chọn dự án, nhà đầu tư, chia sẻ rủi ro, mô hình tài chính, đặc biệt là khả năng thu hồi vốn, mức lãi suất vốn vay, định mức lợi nhuận của nhà đầu tư,...

Đối với các văn bản chuyên biệt về môi trường: cần có quy định về mức trượt giá đối với suất đầu tư, chi phí xử lý chất thải rắn, nước thải và cần quy định rõ cách thức xác định suất đầu tư, chi phí xử lý đối với các công nghệ nhập khẩu cho cả nước thải và chất thải rắn.

Bên cạnh đó để thu hút FDI dưới hình thức BOT đầu tư vào lĩnh vực bảo vệ môi trường, Chính phủ cần tiếp tục cải thiện hệ thống quy

¹⁰ Bộ Tài chính (2016). Báo tin Nợ công số 4- Bộ Tài chính.

chế pháp lý liên quan đến hình thức đầu tư BOT như ban hành các quy định cụ thể hơn về chủ thể hợp đồng BOT, đồng thời, cần có những quy định rõ ràng về địa vị pháp lý, phạm vi quyền hạn và nghĩa vụ của “cơ quan nhà nước có thẩm quyền” ký kết hợp đồng BOT. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần có chính sách khuyến khích, ưu đãi dự án BOT bằng chính sách ưu đãi về thuế. Các dự án BOT thường có giá trị cao và thực hiện trong thời gian dài với tỷ suất lợi nhuận tương đối thấp, do đó, cần dành cho dự án BOT nhiều ưu đãi hơn về thuế thu nhập doanh nghiệp¹¹

4.2. Hoàn thiện bộ máy tổ chức thực hiện các dự án PPP

Phân công lại đơn vị chuyên cung cấp thông tin về công nghệ thu gom và xử lý chất thải cấp Trung ương, qua đó các địa phương có thể sử dụng tham khảo công nghệ, giá và chi phí vận hành trong quá trình thẩm định, đàm phán hợp đồng dự án.

- Thực hiện các chương trình đào tạo, đào tạo lại cán bộ phù hợp với chuyên ngành liên quan, cập nhật thường xuyên công nghệ mới trong và ngoài nước áp dụng trong các dự án về vệ sinh môi trường, để xây dựng và thẩm định dự án. Cần phổ biến về PPP và đào tạo kỹ năng đàm phán cho các cán bộ chuyên trách ở địa phương.

4.3. Thay đổi cách thức tính phí nước thải theo cơ chế thị trường

Không quy định mức phí nước thải theo tỷ lệ phần trăm (%) trên hóa đơn tiền nước, thay vào đó sẽ quy định mức phí/giá xử lý nước thải theo định mức hàng năm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trên một đơn vị nước thải (m^3). Cần phải thay đổi một điểm từ “phí sang giá”, “nộp phí vệ sinh môi trường” bằng hình thức “chi trả giá vệ sinh môi trường”, hay “giá thu gom và xử lý chất thải”. Với cách thay đổi trên, việc định giá dịch vụ là do thị trường quyết định,

không phụ thuộc vào HĐND phê duyệt như hiện nay.

4.4. Nâng cao trách nhiệm giải trình và tính minh bạch và khả năng thanh toán của Chính phủ

Nên quy định chi tiết các điều trong Chương V của Luật đầu tư công (Số: 49/2014/QH13) về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP để các địa phương áp dụng.

Đẩy nhanh chương trình cải cách thủ tục hành chính, nhằm xóa bỏ cơ chế “nhiều cửa”. Thúc đẩy các cơ chế minh bạch thông tin về quy hoạch, định hướng đầu tư, lựa chọn dự án, lựa chọn nhà đầu tư và các thông tin về thị trường dịch vụ môi trường.

Đẩy nhanh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực dịch vụ môi trường, dần dần xóa bỏ sự độc quyền cung ứng dịch vụ của doanh nghiệp nhà nước.

Tổ chức và quản lý tốt Quỹ chuẩn bị và phát triển dự án (PDF) và Quỹ hỗ trợ bù đắp tính khả thi của dự án (VGF), ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA cho hai quỹ này. Mặt khác, ưu tiên cho các địa phương phát hành trái phiếu địa phương, tạo vốn đối ứng phần vốn tham gia của Nhà nước cho các dự án PPP trong lĩnh vực dịch vụ môi trường đô thị.

4.5. Tăng cường khả năng tiếp cận thị trường vốn cho khu vực tư nhân

- Do thời gian thu hồi vốn của các dự án PPP dài, cho nên cần có cơ chế linh động trong việc gia hạn thời gian vay vốn. Trong trường hợp Nhà nước đã hỗ trợ phần vốn tham gia, nhưng thời gian thu hồi vốn vẫn kéo dài (dài hơn quy định 15 năm như hiện nay) thì Nhà nước nên có cơ chế hoặc tăng thêm phần vốn nhà nước hoặc kéo dài thời gian vay vốn cho dự án này để đảm bảo khả thi cho các dự án.

- Cho phép nhà đầu tư tư nhân sử dụng cơ sở hạ tầng công bình đẳng như doanh nghiệp nhà nước¹²

¹¹ Đinh Đức Trường (2015): Quản lý môi trường tại các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài (FDI) tại Việt Nam, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Tập 31, Số 5 (2015) 46-55.

¹² Luận án tiến sĩ Hồ Công Hoà, 2015, Tài liệu đã dẫn

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2016): Bản tin Nợ công.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010a): *Cơ sở lý luận về 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 năm 2030.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010b): *Báo cáo tổng hợp đánh giá thực trạng dịch vụ môi trường Việt Nam*, Dự án Xây dựng chiến lược phát triển dịch vụ môi trường đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030.
4. Cục Đầu tư nước ngoài: *Báo cáo tình hình đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam*, năm 2013.
5. Dương Lê Văn (2013): *Nhận diện những lực cản trong triển khai PPP tại Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo (19), tr. 30-32.
6. Đinh Đức Trường (2015): *Quản lý môi trường tại các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài (FDI) tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Tập 31, Số 5 (2015) 46-55.
7. Đinh Văn Ân, Nguyễn Thị Kim Dung (2008): *Quan hệ đối tác công - tư (PPP) trong cung cấp một số loại dịch vụ công cơ bản: Kinh nghiệm quốc tế và ý nghĩa ứng dụng cho Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
8. Hồ Công Hoà (2014): *Nghiên cứu đổi mới cơ chế hợp tác nhà nước và tư nhân trong các dịch vụ môi trường đô thị ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015.
9. Mai Thị Thu (2013): *Phương thức đối tác công - tư: Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Tri thức.
10. Nguyễn Tuấn Anh (2008): *Thực trạng cung cấp dịch vụ môi trường ở Việt Nam – một số hình thức ban đầu cho việc xây dựng chính sách PPP về môi trường*, Báo cáo tham luận tại hội thảo về PPP trong cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam tại CIEM, Hà Nội, ngày 12/12/2008.
11. Nguyễn Tuấn Anh (2012): *Nhu cầu đầu tư cho bảo vệ môi trường làm căn cứ kêu gọi nguồn vốn ODA giai đoạn 2011-2015*, Tạp chí Môi trường số 6/2012, tr. 20-21.
12. Tổng cục thống kê, Niên giám thống kê năm 2015.
13. Trần Ngọc Ngoạn (2016): *Nghiên cứu phát triển hợp tác công-tư trong thúc đẩy dịch vụ môi trường đô thị ở nước ta giai đoạn 2015 – 2020*, nhiệm vụ cấp Bộ, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.