

ĐÁNH GIÁ TIỀM NĂNG THU HÚT SỰ THAM GIA CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN VÀO QUẢN LÝ VẬN HÀNH CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Trần Văn Đạt, Nguyễn Tuấn Anh, Giang Như Chăm, Đào Thị Thu
Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi

Tóm tắt: Thu hút đầu tư của khu vực tư nhân vào các hoạt động xây dựng hệ thống hạ tầng kinh tế - xã hội là chủ trương lớn của Đảng và Chính phủ nhằm hiện thực hóa thể chế kinh tế thị trường, thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững. Quy định hiện hành của Chính phủ yêu cầu tất cả các Bộ, Ngành và địa phương phải lập và công bố danh mục dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư nhưng dường như chưa được thực hiện. Một trong số các lý do dẫn đến thực trạng trên là phương pháp xác định dự án tiềm năng chưa được rõ ràng, thống nhất. Nhằm tăng cường tính minh bạch trong chủ trương đầu tư và tạo điều kiện để các nhà đầu tư tư nhân tham gia quản lý vận hành công trình thủy lợi trên địa bàn cả nước, bài báo này sẽ trình bày, thảo luận phương pháp và kết quả đánh giá tiềm năng thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào quản lý vận hành công trình thủy lợi. Thông qua phân tích số liệu dự án thu thập được ở 7 vùng kinh tế, nghiên cứu đã xác lập được các nhóm dự án có tiềm năng hấp dẫn tư nhân đầu tư và sơ bộ đặc tả những nét cơ bản của từng nhóm dự án.

Từ khóa: đầu tư theo hình thức đối tác công tư, dự án tiềm năng, quản lý vận hành công trình thủy lợi.

Summary: Attracting private sector investment in building socio-economic infrastructure is a great policy of the State of Vietnam to realize the market economy, promote rapidly and sustainably economic growth. The current Government regulation requests all ministries, sectors and localities to prepare and publish a list of investment projects in the form of public-private partnerships (PPP). However, it has not been done seemly. One of the reasons for this is that the methods of identifying PPP potential projects is not clear and consistent. In order to make transparency in investment policy and provide better conditions for private investors to participate in the operation and maintenance of irrigation works in the whole country, this paper will present, discuss methods and evaluation results of the PPP potential projects as well as for attracting private sector to participate in irrigation management. By analyzing project data collected in seven economic zones, the study is identifying potential project groups that may attract investors and then preliminarily specifying the general characteristics of these project groups.

Key words: PPP, potential projects, operation and maintenance of irrigation schemes.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Tham gia của khu vực tư nhân (doanh nghiệp tư nhân, các hộ kinh doanh cá thể) trong hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và cung ứng các dịch vụ cần thiết cho xã hội đã xuất

hiện từ rất lâu, cả ở trên thế giới và Việt Nam. Các nghiên cứu ở trong nước và trên thế giới đều chỉ ra rằng, về tổng thể, tham gia của khu vực tư nhân trong các hoạt động đầu tư xây dựng, quản lý khai thác công trình hạ tầng kinh tế xã hội sẽ chủ yếu tạo ra các tác động tích cực. Chẳng hạn: giảm gánh nặng tài chính của Chính phủ, hiệu quả sử dụng vốn và các nguồn lực cao hơn khu vực công, tạo ra sản

Ngày nhận bài: 01/8/2018

Ngày thông qua phản biện: 10/9/2018

Ngày duyệt đăng: 26/9/2018

phẩm tốt hơn cho xã hội (cả về lượng và chất), tạo ra nhiều việc làm, chủ động ứng dụng khoa học kỹ thuật trong sản xuất kinh doanh...

Ở nước ta, chính sách thu hút khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) đã được quy định lần đầu tiên từ năm 1993 theo Nghị định của Chính phủ số 87-CP ngày 23/11/1993. Tuy nhiên, Nghị định này chỉ quy định 1 hình thức hợp đồng là BOT. Từ năm 1993 đến nay đã có 7 Nghị định và 1 Quyết định của Chính phủ quy định đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Gần đây nhất, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và 63/2018/NĐ-CP (Nghị định 15 và Nghị định 63), nhiều hình thức hợp đồng đã được cho phép áp dụng như một hình thức khuyến khích sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân. Đặc biệt, Hợp đồng Kinh doanh – Quản lý (hợp đồng O&M) đã lần đầu tiên được quy định, cho phép áp dụng đối với các nhà đầu tư tham gia cung ứng các dịch vụ công ích. Hình thức hợp đồng này cũng được áp dụng để nhà đầu tư tham gia kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình trong một thời hạn nhất định.

Nhằm thu hút đầu tư của khu vực tư nhân, các Nghị định của Chính phủ gần đây quy định tất cả các Bộ, Ngành, các địa phương phải công bố danh mục các dự án PPP. Mặc dù vậy, đến nay cả nước mới chỉ có một vài tỉnh công bố danh mục các dự án thủy lợi (cả đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình). Để làm cơ sở cho các tổ chức có liên quan, các nhà đầu tư tham khảo trong việc lập danh mục dự án thủy lợi theo hình thức PPP, bài báo này tập trung thảo luận phương pháp đánh giá nhu cầu và đánh giá tiềm năng thu hút khu vực tư nhân của các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Các khái niệm

- Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (sau đây gọi tắt là PPP): là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ

quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.

- Dự án quản lý vận hành công trình, hệ thống công trình thủy lợi: là một tập hợp các hoạt động có liên quan đến nhau được thực hiện trong một khoảng thời gian có hạn, với những nguồn lực (thủy lợi phí hoặc giá dịch vụ thủy lợi) đã được giới hạn để đạt được những mục tiêu cụ thể, rõ ràng (chất lượng dịch vụ nước, sự an toàn và bền vững của công trình...), làm thỏa mãn nhu cầu của người sử dụng dịch vụ thủy lợi và các yêu cầu khác của Nhà nước.

- Danh mục dự án PPP: là tập hợp thông tin dự án hoặc các dự án có tiềm năng đầu tư theo hình thức đối tác công tư được công bố trên phương tiện thông tin đại chúng theo quy định của pháp luật.

2.2. Các nhóm dự án, địa điểm và thời gian nghiên cứu

Để đánh giá tiềm năng thu hút khu vực tư nhân tham gia quản lý vận hành công trình thủy lợi trong phạm vi cả nước, nghiên cứu này tiến hành khảo sát ở một số tỉnh đại diện trên 7 vùng kinh tế. Các tỉnh được lựa chọn phải đảm bảo tính đặc trưng cho vùng về các loại hình công trình thủy lợi và cũng phải được đánh giá là đang tồn tại các công trình thủy lợi có hiệu quả kinh tế trong hoạt động quản lý vận hành thông thường các dự án có hiệu quả kinh tế sẽ hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia đầu tư.

Do PPP là hình thức đầu tư khá mới đối với lĩnh vực quản lý vận hành công trình thủy lợi nên hiện chưa có dự án nào đã được triển khai thực hiện. Vì thế, để đánh giá tiềm năng thu hút khu vực tư nhân đối với các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi, nghiên cứu này xem xét các chỉ tiêu hiệu quả về tài chính của các công trình, hệ thống công trình thủy lợi hiện có, được quản lý vận hành theo hình thức và phương thức truyền thống nhưng đã thể

hiện là có hiệu quả (về khía cạnh kinh tế).

a. Các nhóm dự án

Thông qua thảo luận và đánh giá toàn diện tình hình về thủy lợi của các tỉnh được lựa chọn cho thấy, các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi hiệu quả và dễ dàng định lượng hiệu quả thường tập trung vào các hệ thống có tính độc lập cao, cụ thể là dự án có công trình đầu mối là:

(1) hồ chứa; (2) đập dâng; (3) trạm bơm.

b. Địa điểm nghiên cứu:

Từ các nhóm dự án trên, cùng với sự tư vấn của các cơ quan quản lý ở địa phương, số lượng dự án và số liệu chi tiết về hoạt động kinh doanh của từng dự án đã được lựa chọn và thu thập. Cụ thể được trình bày trong bảng 1.

Bảng 1: Các nhóm dự án được lựa chọn để nghiên cứu

Vùng	Tỉnh khảo sát	Các nhóm dự án		
		Hồ chứa	Đập dâng	Trạm bơm
Vùng miền núi phía Bắc	Điện Biên	13	37	3
Vùng Đồng bằng Sông Hồng	Quảng Ninh, Hà Nam	33 (Quảng Ninh)	4 (Quảng Ninh)	62 (13 trạm của Quảng Ninh, 49 trạm của Hà Nam)
Vùng Bắc Trung Bộ	Hà Tĩnh	53	15	21
Vùng Duyên hải miền Trung	Ninh Thuận	21	4	20
Vùng Tây Nguyên	Lâm Đồng	15	9	8
Vùng Đông Nam Bộ	Tây Ninh	3	1	10
Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long	An Giang	7	2	20

c. Thời gian nghiên cứu:

Thời gian thu thập số liệu và tính toán doanh thu và chi phí của các nhóm dự án được thực hiện từ tháng 7 đến tháng 12/2017.

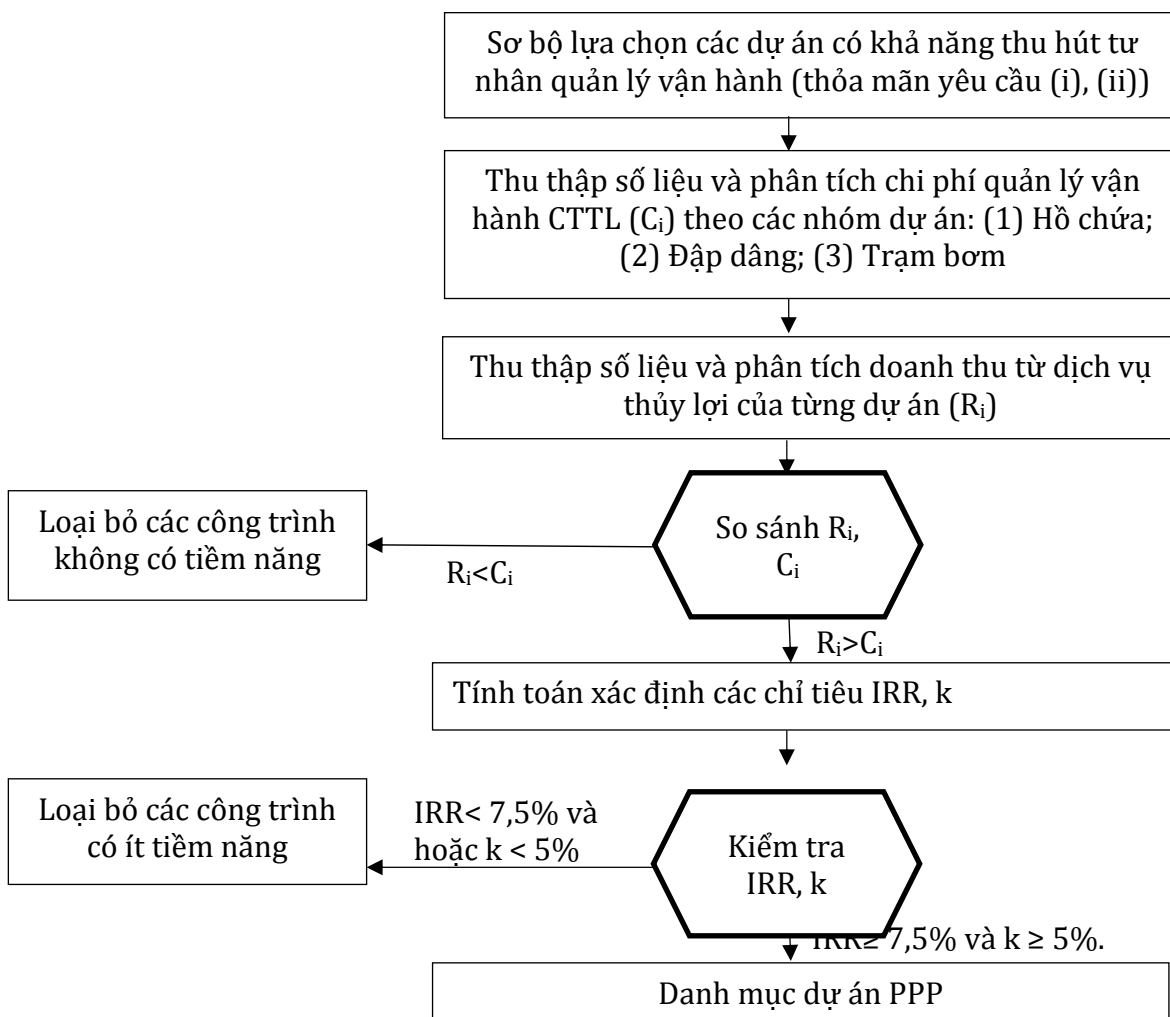
2.3. Phương pháp thu thập và phân tích số liệu

Thông thường, tất cả các dự án thủy lợi khi được quyết định đầu tư đều phải đảm bảo có hiệu quả về kinh tế - xã hội, cũng như các vấn đề an sinh xã hội. Tuy nhiên, quan điểm đó được xác lập đứng trên góc độ của Chính phủ. Dưới góc độ của nhà đầu tư, không những thỏa mãn các yêu cầu trên

đây, dự án có tính hấp dẫn phải thỏa mãn một số yêu cầu: (i) có sản phẩm, dịch vụ rõ ràng; không xảy ra tranh chấp; (ii) đảm bảo nguồn thu ổn định; (iii) có hiệu quả về mặt tài chính.

Trong nghiên cứu này, để lập được danh mục dự án đầu tư theo hình thức PPP đáp ứng yêu cầu của Chính phủ, việc xác định

các dự án tiềm năng được thực hiện thông qua các bước như mô tả ở hình 1.



Hình 1: Các bước xác định các công trình thủy lợi tiềm năng thu hút khu vực tư nhân tham gia quản lý vận hành

a. Doanh thu và chi phí của dự án

Như đã thảo luận ở trên, doanh thu của dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi theo quan điểm của nhà đầu tư chính là khoản thu mà họ có được từ việc cung ứng các sản phẩm, dịch vụ thủy lợi phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, các ngành kinh tế khác cũng như cấp nước cho sinh hoạt, môi trường. Theo quy định của Luật Thủy lợi, các sản phẩm, dịch vụ thủy lợi bao có hai dạng: sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi và sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác. Nhà nước hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm dịch vụ công ích thủy lợi, người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác trực tiếp chi trả chi phí (thông qua giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi khác) cho tổ chức cung ứng. Doanh thu của dự

án quản lý khai thác CTTL trong một năm tài chính được xác định bằng tích số của khối lượng sản phẩm, dịch vụ được nghiệm thu với mức giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi tương ứng.

Các khoản chi phí của dự án: Số liệu chi phí đưa vào tính toán tính theo 14 khoản mục chi phí theo thông tư số 11/2009/TT-BTC (ngoại trừ phần chi phí khấu hao tài sản cố định).

Trong nghiên cứu này, doanh thu, chi phí được thu thập đối với mỗi dự án là số liệu 5 năm gần nhất.

b. Phân tích hiệu quả tài chính của dự án

Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định chi tiết về phương pháp và quy trình phân

tích tài chính của một dự án thực hiện theo hình thức PPP. Theo đó, ở các giai đoạn khác nhau thì mức độ phân tích chi tiết khác nhau. Trong thực tế, ở giai đoạn lập danh mục các dự án để công bố, quy định hiện hành của Nhà nước không yêu cầu phải phân tích tài chính của dự án. Mặc dù vậy, để đảm bảo xác thực đối với danh mục các dự án sẽ được công bố, có thêm nhiều lựa chọn hơn cho các nhà đầu tư và không yêu cầu mất quá nhiều thời gian, việc phân tích tài chính của dự án trong giai đoạn này có thể thực hiện một cách sơ bộ, theo cách đơn giản hơn trên cơ sở xem xét các phương pháp dưới đây.

Nếu theo quy định của thông tư 02/2016/TT-BKHĐT, các chỉ tiêu tài chính chủ yếu của dự án cần xem xét gồm: (1) Giá trị hiện tại thuần tài chính (NPV - Net Present Value); (2) Tỷ suất nội hoàn tài chính (IRR - Internal Rate of Return). Ngoài các chỉ tiêu NPV và IRR, để các bên có liên quan (nhà đầu tư, bên cho vay) đánh giá tổng thể tính khả thi về tài chính của dự án. Báo cáo nghiên cứu khả thi cũng có thể phân tích thêm các chỉ tiêu: Thời gian hoàn vốn (PP - Payback Period); Tỷ suất hoàn vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư (ROE - Return on Equity); Tỷ suất khả năng trả nợ (DSCR - Debt Service Coverage Ratio).

Nếu theo số tay của Ngân hàng Phát triển Châu Á về “Mối quan hệ nhà nước – tư nhân”, với dự án thực hiện theo hình thức PPP, các chỉ tiêu tài chính được sử dụng để đánh giá bao gồm: (1) Tỷ suất nội hoàn tài chính (IRR); (2) Lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE); (3) Tỷ suất nợ khả chi hàng năm (ADSCR); Tỷ suất nợ khả thi trong khoảng thời gian vay nợ (LLCR); (4) Giá trị hiện tại thuần tài chính (NPV).

Đánh giá sơ bộ các dự án có tiềm năng tài chính thu hút khu vực tư nhân nên tập trung vào các chỉ tiêu quan trọng trong số các chỉ tiêu theo quy định tại thông tư 02/2016/TT-BKHĐT và của ADB và chưa nên xem xét đến cấu trúc tài chính chi tiết. Như vậy, IRR và

NPV là 2 chỉ tiêu nên được xem xét và sử dụng để đánh giá dự án có tiềm năng về tài chính, dưới góc độ doanh nghiệp.

Tuy nhiên, đối với các sản phẩm dịch vụ công ích, thường một chỉ tiêu khác được tính trên cơ sở tổng lợi nhuận so với tổng chi phí và được gọi là tỷ suất lợi nhuận chi phí (k). Chỉ tiêu này được chấp nhận bằng 5% (như đối với nước sạch, dịch vụ công ích đô thị). Khi k lớn hơn 0 nghĩa là lợi nhuận quy đổi trừ chi phí quy đổi lớn hơn 0, đồng nghĩa với chỉ tiêu NPV > 0. Do đó, các chỉ tiêu tài chính để xác định các dự án tiềm năng có thể rút gọn thành 2 chỉ tiêu chính: (1) Tỷ suất nội hoàn tài chính (IRR); (2) Tỷ suất lợi nhuận trên chi phí (k). Cách xác định các chỉ tiêu được xác định như sau:

i) Tỷ suất nội hoàn tài chính (IRR)

Theo khuyến nghị của ADB thì tỉ suất IRR càng cao thì dự án càng hấp dẫn và tốt nhất là IRR đạt trên 7-8%. Vì vậy, trong bài báo này xác định các dự án có tiềm năng là các dự án có chỉ tiêu $IRR \geq 7,5\%$ (tính trung bình từ 7-8%).

Trong đó, theo số tay về mối quan hệ Nhà nước – tư nhân (ADB), IRR được xác định theo công thức sau:

$$\sum_{i=1}^5 \frac{R_i - I_i - C_i}{(1+r)^i} = 0 \quad (1)$$

Trong đó: R_i là doanh thu hoạt động của dự án tại năm i (đồng); I_i là lượng đầu tư của dự án tại năm i (đồng); C_i là chi phí hoạt động của dự án tại năm i (đồng); r : là tỷ suất chiết khấu; i là tương ứng với các năm thực hiện dự án $i=1,2,3,4,5$.

Thời gian thực hiện dự án: Dự án quản lý khai thác CTTL được phân tích trong chu kỳ 5 năm theo khuyến cáo của các định chế tài chính quốc tế (WB, ADB¹).

¹ Theo số tay Mối Quan hệ Đối tác Nhà nước - Tư nhân của ADB thời gian thực hiện đối với các

Doanh thu của dự án trong năm thứ i: Doanh thu của dự án quản lý khai thác CTTL được tính toán với 3 nhóm dự án: (1) hồ chứa; (2) đập dâng; (3) trạm bơm. Với các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi, doanh thu chủ yếu đến từ các dịch vụ (dịch vụ công ích thủy lợi và dịch vụ thủy lợi khác) trên cơ sở khối lượng sản phẩm, dịch vụ được nghiệm thu và mức giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi hoặc thủy lợi phí. Vì giá sản phẩm, dịch vụ thủy lợi mới được Chính phủ ban hành không khác so với mức thu thủy lợi phí trước đây nên trong nghiên cứu này, doanh thu của dự án được xác định theo mức thu thủy lợi phí được quy định tại nghị định 67/2012/NĐ-CP.

Chi phí hoạt động của năm thứ i: Chi phí hoạt động được tính toán theo 3 nhóm dự án: (1) hồ chứa; (2) đập dâng; (3) trạm bơm. Các chi phí này tính toán dựa trên số liệu khảo sát thực tế về kết quả kinh doanh của các nhóm dự án.

Lượng đầu tư năm i: Với mô hình quản lý như hiện tại, rất ít tổ chức quản lý phải đầu tư, chẳng hạn vào các hoạt động xây dựng bộ máy và một số trang thiết bị văn phòng. Tuy nhiên, với các doanh nghiệp dự án (của nhà đầu tư) thường phải trang trải thêm các khoản chi phí đầu tư ban đầu vào năm đầu tiên thực hiện theo thời gian hợp đồng dự án. Theo khảo sát tại các doanh nghiệp quản lý khai thác CTTL, đối với các dự án mới cần tổ chức quản lý vận hành mới thường bỏ ra một khoản chi phí ban đầu tương ứng với khoảng 20% so với doanh thu của dự án mang lại để đầu tư mua sắm trang thiết bị, và tăng cường năng lực cho người quản lý. Như vậy, trong 5 năm thực hiện dự án, chi phí đầu tư chỉ áp dụng cho năm đầu tiên $I_1 = 20\% \times$ doanh thu dự án của năm thứ nhất, các năm thứ 2, 3, 4 thì chi phí đầu tư bằng 0.

Ngoài ra, theo quy định chu kỳ 5 năm một lần

hợp đồng dịch vụ là 1-3 năm, hợp đồng quản lý từ 2-5 năm

doanh nghiệp bỏ ra 1 khoản chi phí thay thế. Theo tiêu chuẩn TCVN 8213:2009², chi phí này (I_5) chiếm khoảng 12,5% chi phí thiết bị, tương ứng với từng loại hình CTTL. Hoạt động này được thực hiện trùng với thời gian có hiệu lực của hợp đồng PPP là năm thứ 5, do đó I_5 phải được phân bổ vào năm thứ 5.

Chi phí thiết bị phục vụ công tác quản lý vận hành công trình được xác định theo suất vốn đầu tư xây dựng CTTL (theo quyết định số 706/QĐ-BXD ngày 30/6/2017 của Bộ xây dựng về Công bố Suất vốn đầu tư xây dựng công trình và giá xây dựng tổng hợp bộ phận kết cấu công trình).

ii) Tỷ suất lợi nhuận trên chi phí

Tỷ suất lợi nhuận trên chi phí (k) là chỉ tiêu tương đối phản ánh quan hệ giữa tổng lợi nhuận và tổng chi phí trong kỳ kinh doanh. Hay nói khác đi, k biểu thị cho lượng lợi nhuận có được trên một đồng chi phí. Chỉ tiêu này càng lớn thì chứng tỏ lợi nhuận trong hoạt động sản xuất kinh doanh đối với loại sản phẩm, dịch vụ tương ứng của doanh nghiệp càng cao.

$$k = \frac{\Pi}{TC}$$

Trong đó: k : Tỷ suất lợi nhuận chi phí (%).

TC: là tổng mức chi phí kinh doanh phân bổ cho sản phẩm và dịch vụ đã tiêu thụ trong kỳ (đồng).

π : Tổng lợi nhuận thu được trong kỳ (đồng).

Để hấp dẫn khu vực tư nhân tham gia đầu tư, trong nghiên cứu này, các dự án quản lý vận hành CTTL, k phải lớn hơn hoặc bằng mức đang được áp dụng đối với các dự án cung ứng dịch vụ công ích tương tự, tức là k lớn hơn hoặc bằng 5% (như đã thảo luận ở trên).

Tóm lại, dự án quản lý vận hành công trình

²Chi phí thay thế thiết bị khoảng 10-15% chi phí thiết bị, tính trung bình 12,5%

thủy lợi có tiềm năng thu hút khu vực tư nhân đảm bảo đồng thời các yếu tố: (1) có $IRR \geq 7,5\%$ và (2) có tỷ suất lợi nhuận trên chi phí $k \geq 5\%$.

3. KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ CÁC DỰ ÁN TIỀM NĂNG THU HÚT KHU VỰC TƯ NHÂN THAM GIA QUẢN LÝ VẬN HÀNH CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

3.1 Các chỉ tiêu tài chính của dự án

Kết quả tính toán các chỉ số IRR và k của các nhóm dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi theo từng vùng như sau:

Vùng miền núi phía bắc (Điện Biên): Đối với nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa được lựa chọn để nghiên cứu, chỉ 01 trong số các dự án có $IRR < 7,5\%$; 10 dự án có $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 07 dự án có $k < 5\%$ ($k=0,17\% \div 0,29\%$), 03 dự án có $k \geq 5\%$ ($k=5,17\% \div 5,26\%$). Với nhóm dự án có công trình đầu mối là đập dâng, 21 dự án trong số các dự án được lựa chọn có $IRR \geq 7,5\%$ nhưng 14 dự án có $k < 5\%$ ($k=0,1\% \div 4,7\%$) và 07 dự án có $k \geq 5\%$ ($k=5,0\% \div 5,1\%$). Đối với nhóm dự án có công trình đầu mối là trạm bơm, không dự án nào có các chỉ tiêu tài chính (IRR, k) đáp ứng các yêu cầu như thảo luận ở trên. Hay nói khác đi, các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi có đầu mối là trạm bơm ở miền núi phía bắc dường như không có tiềm năng thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư.

Vùng Đồng bằng Sông Hồng (Quảng Ninh, Hà Nam): Đối với nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa, 11 dự án trong số các dự án được lựa chọn có $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 04 dự án có $k < 5\%$ ($k=0,8\% \div 4,0\%$), 07 dự án có $k \geq 5\%$ ($k=5,4\% \div 66,4\%$). Đối với nhóm dự án có công trình đầu mối là đập dâng, 03 dự án có $IRR \geq 7,5\%$ nhưng $k < 5\%$ ($k=0,7\% \div 1,1\%$). Đối với nhóm dự án mà công trình đầu mối là trạm bơm, 41 dự án trong số các dự án được lựa chọn có $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 18 dự án có tỷ suất lợi nhuận trên chi phí thấp ($k=3,1\% \div 4,9\%$) và 23 dự án có $k \geq 5\%$ (k

$=5,07\% \div 6,96\%$). Như vậy, các dự án có sức hấp dẫn khu vực tư nhân chủ yếu thuộc các nhóm mà công trình đầu mối hoặc là hồ chứa, hoặc là trạm bơm.

Vùng Bắc Trung Bộ (Hà Tĩnh): Đối với nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa, 23 dự án có $IRR \geq 7,5\%$ nhưng 17 trong số các dự án đó có $k < 5\%$ ($k=0,2\% \div 4,7\%$). Ngược lại, 06 dự án khác có $k \geq 5\%$ ($k=5,4\% \div 9,6\%$). Các dự án có công trình đầu mối là đập dâng chỉ duy nhất 01 dự án có $IRR < 7,5\%$ nhưng có tới 4 dự án có $IRR \geq 7,5\%$. Tuy nhiên, cũng chỉ có 01 trong số 04 dự án này có $k \geq 5\%$. Như vậy, các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi ở vùng Bắc Trung Bộ có tiềm năng thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân chủ yếu thuộc các nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa hoặc đập dâng.

Vùng Nam Trung Bộ (Ninh Thuận): Trong nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa, 19 dự án trong số các dự án được lựa chọn để nghiên cứu có tỷ suất nội hoàn $IRR \geq 7,5\%$. Nhưng 15 dự án trong số đó có $k < 5\%$ ($k=2,6\% \div 4,2\%$), 04 dự án khác có $k \geq 5\%$ (dao động từ 5,1% đến 6,8%). Với nhóm dự án mà công trình đầu mối là đập dâng, 04 dự án có tỷ suất nội hoàn $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 02 dự án có $k \geq 5\%$. Còn với nhóm dự án có công trình đầu mối là trạm bơm, 03 dự án được lựa chọn đều có $IRR \geq 7,5\%$ nhưng tỷ suất lợi nhuận trên chi phí đều thấp ($k=0,2\% \div 1,4\%$). Từ kết quả phân tích tài chính của các nhóm dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi ở vùng này cho thấy, các dự án tiềm năng thường chỉ rơi vào nhóm có công trình đầu mối là hồ chứa và đập dâng. Tuy nhiên, tương tự như khu vực Miền núi phía Bắc, tỷ lệ các dự án tiềm năng so với tổng số các dự án ở vùng Nam Trung Bộ lại thấp hơn các vùng khác.

Vùng Tây Nguyên (Lâm Đồng): Nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa chỉ xác định được 11 dự án có $IRR \geq 7,5\%$. Tỷ lệ các dự án đáp ứng yêu cầu về tỷ suất lợi nhuận trên chi

phí khá cân bằng. Cụ thể, 06 dự án trong số đó có $k < 5\%$, dao động từ 0,4% đến 3,4% và 05 dự án khác có $k \geq 5\%$ ($k=5,1\% \div 13,8\%$). Theo số liệu được thu thập từ địa phương, nhóm dự án có công trình đầu mối là đập dâng có 08 dự án cho tỷ suất nội hoàn cao ($IRR \geq 7,5\%$). Trong đó, 4 dự án có $k < 5\%$ ($k=2,6\% \div 4,1\%$) và 4 dự án có $k \geq 5\%$ ($k=5,0\% \div 6,1\%$). Với

nhóm dự án có công trình đầu mối là trạm bơm, có 7 dự án cho $IRR \geq 7,5\%$ nhưng cả 07 dự án này đều có $k < 5\%$ ($k=0,2\% \div 2,3\%$). Như vậy, các nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa và đập dâng ở vùng Tây Nguyên có tiềm năng thu hút khu vực tư nhân cao hơn so với các dự án có công trình đầu mối là trạm bơm.

Bảng 2: Chỉ số tài chính của các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi

Vùng	Tỉnh	Các chỉ số		Nhóm dự án		
		IRR	k	Hồ chứa	Đập dâng	Trạm bơm
Vùng miền núi phía Bắc	Điện Biên	IRR < 7,5%		1	0	2
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	7	14	-
			k ≥ 5%	3	7	-
Vùng Đồng bằng Sông Hồng	Quảng Ninh, Hà Nam	IRR < 7,5%		0	0	0
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	4	3	18
			k ≥ 5%	7	-	23
Vùng Bắc Trung Bộ	Hà Tĩnh	IRR < 7,5%		0	1	-
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	17	3	-
			k ≥ 5%	6	1	-
Vùng Nam Trung Bộ	Ninh Thuận	IRR < 7,5%		0	0	0
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	15	0	3
			k ≥ 5%	4	2	-
Vùng Tây Nguyên	Lâm Đồng	IRR < 7,5%		0	0	0
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	6	4	7
			k ≥ 5%	5	4	
Vùng Đông Nam Bộ	Tây Ninh	IRR < 7,5%		-	-	0
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	-	-	2
			k ≥ 5%	-	-	6
Vùng Đồng bằng sông cửu Long	An Giang	IRR < 7,5%		-	-	3
		IRR ≥ 7,5%	k < 5%	-	-	12
			k ≥ 5%	-	-	5

Vùng Đông Nam Bộ (Tây Ninh): Khu vực nghiên cứu này có rất ít các dự án độc lập có công trình đầu mối là hồ chứa và đập dâng. Do vậy, chỉ nhóm dự án có công trình đầu mối là trạm bơm được xem xét. Qua kết quả phân tích số liệu thu thập được cho thấy, 08 dự án có $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 2 dự án có tỷ suất lợi nhuận chi phí thấp ($k=4,2\% \div 4,7\%$) và 6 dự án có $k \geq 5\%$ ($k=5,0\% \div 6,1\%$).

Vùng Đồng bằng Sông Cửu Long (An Giang): Tương tự như vùng Đông Nam Bộ, Đồng bằng Sông Cửu Long dường như không có các dự án độc lập có công trình đầu mối là hồ chứa và đập dâng. Với nhóm dự án có công trình đầu mối là trạm bơm, trong số các số liệu dự án được thu thập có 17 dự án cho $IRR \geq 7,5\%$. Trong đó, 12 dự án có tỷ suất lợi nhuận trên chi phí nhỏ ($k=0,9\% \div 3,9\%$) và 5 dự án có $k \geq$

5% ($k=5,0\% \div 7,3\%$).

Tóm lại, dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi có tiềm năng thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân xuất hiện ở cả 7 vùng kinh tế. Tuy nhiên Đồng bằng Sông Hồng và Đồng bằng Sông Cửu Long là hai vùng có các dự án tiềm năng cao hơn (chỉ số IRR và k cao hơn so với các vùng còn lại). Các dự án mà công trình đầu mối là hồ chứa có tiềm năng thu hút khu vực tư nhân cao hơn cả. Với chính sách hỗ trợ thủy lợi phí như những năm gần đây thì chỉ số k của nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa ở vùng Đồng bằng Sông Hồng cao nhất.

Tỷ suất lợi nhuận trên chi phí của các dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi tiềm năng nằm trong khoảng từ 5-10%.

3.2 Đặc trưng của các dự án tiềm năng hấp dẫn đầu tư tư nhân

Trên cơ sở kết quả phân tích sơ bộ tài chính của các nhóm dự án quản lý vận hành được xác định là có hiệu quả như ở mục 3.1, danh mục các dự án tiềm năng (đánh giá thông qua các chỉ số tài chính: IRR, k) đã được xác lập. Căn cứ vào hồ sơ của các dự án tiềm năng, đặc trưng cơ bản của các nhóm dự án đã được khái quát lại và trình bày trong bảng 3 dưới đây.

Bảng 3: Khái quát đặc trưng của các nhóm dự án có tiềm năng thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân ở vùng nghiên cứu

TT	Vùng/Nhóm dự án	Đặc trưng		
		Diện tích phục vụ	Năng lực so với thiết kế	Khác
1	Miền núi phía Bắc			
	Hồ chứa	> 800 ha	> 85%	Phục vụ đa mục tiêu (nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản)
	Đập dâng	> 200ha	> 85%	
	Trạm bơm	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
2	Đồng bằng Sông Hồng			
	Hồ chứa	> 60 ha		Có dung tích > 1 tr.m ³ Phục vụ đa mục tiêu (nông nghiệp và cấp nước)
	Đập dâng	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
	Trạm bơm	> 120 ha		Cấp nước tưới
3	Bắc Trung Bộ			
	Hồ chứa	> 200 ha		Có dung tích > 2 tr.m ³ Phục vụ đa mục tiêu (nông nghiệp và cấp nước)

TT	Vùng/Nhóm dự án	Đặc trưng		
		Diện tích phục vụ	Năng lực so với thiết kế	Khác
	Đập dâng	> 1000 ha		Cấp nước tưới
	Trạm bơm	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
4	Nam Trung Bộ			
	Hồ chứa	> 200 ha		Có dung tích > 5 tr.m ³
	Đập dâng	> 1500 ha		Cấp nước tưới
	Trạm bơm	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
5	Tây Nguyên			
	Hồ chứa	> 450 ha		Cấp nước tưới cho cây ăn quả, cây công nghiệp dài ngày (cà phê, cao su, hồ tiêu,...)
	Đập dâng	> 100 ha	> 95%	Cấp nước tưới
	Trạm bơm	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
6	Đông Nam Bộ			
	Hồ chứa	<i>Không phổ biến</i>		
	Đập dâng	<i>Không có tiềm năng thu hút đầu tư từ tư nhân</i>		
	Trạm bơm	> 1000 ha	> 95%.	Cấp nước tưới
7	Đồng bằng sông cửu Long			
	Hồ chứa	<i>Không phổ biến</i>		
	Đập dâng	<i>Không phổ biến</i>		
	Trạm bơm	≥ 400 ha		Tiêu nước

Theo kết quả tổng hợp ở bảng 3 cho thấy, nhóm dự án quản lý vận hành mà công trình đầu mối là hồ chứa đều có tiềm năng thu hút tư nhân tham gia đầu tư. Tuy nhiên, tùy theo từng vùng, đặc trưng cơ bản của các dự án này thể hiện khá khác nhau. Các hệ thống thủy lợi trong nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa, thuộc các tỉnh miền núi chỉ có tiềm năng thu hút tư nhân tham gia đầu tư nếu diện tích phục vụ đủ lớn và năng lực phục vụ so với thiết kế cao. Trong khi đó, quy mô của các hệ

thống thủy lợi thuộc nhóm này nhưng phục vụ cho khu vực đồng bằng thì nhỏ hơn. Ngoài ra, hầu hết các hệ thống thủy lợi trong nhóm dự án có công trình đầu mối là hồ chứa đều có chức năng phục vụ đa mục tiêu mới đủ hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân.

Với nhóm dự án quản lý vận hành có công trình đầu mối là đập dâng, khả năng hấp dẫn đầu tư từ khu vực tư nhân chỉ xuất hiện ở các vùng kinh tế: Miền núi phía Bắc, Bắc Trung

Bộ, Nam Trung Bộ và Tây Nguyên. Các vùng khác hoặc không có nhóm dự án này, hoặc các dự án có hiệu quả không cao, ít có khả năng hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân (Đồng bằng Sông Hồng). Các dự án thuộc nhóm này có thể chỉ là thuần túy phục vụ sản xuất nông nghiệp nhưng tùy theo các yếu tố ảnh hưởng cụ thể, ở một số vùng, năng lực phục vụ của chúng cũng phải gần với thông số thiết kế hoặc diện tích tưới phải đủ lớn (Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ). Nghĩa là chi phí quản lý vận hành phải rất hợp lý và hiệu quả.

Khả năng hấp dẫn đầu tư từ khu vực tư nhân của nhóm dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi có công trình đầu mối là trạm bơm chỉ tập trung vào các vùng: Đồng bằng Sông Hồng, Đông Nam Bộ, Đồng bằng Sông Cửu Long. Nhìn chung, các hệ thống thủy lợi thuộc nhóm này chỉ thuần túy phục vụ sản xuất nông nghiệp. Với Đồng bằng Sông Cửu Long, các dự án hấp dẫn tư nhân tham gia đầu tư chủ yếu tập trung vào quản lý vận hành các hệ thống trạm bơm tiêu. Trong khi, ở hai vùng còn lại, các dự án có tiềm năng cao thu hút đầu tư tư nhân là các hệ thống trạm bơm tưới hoặc tưới tiêu kết hợp.

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Thu hút đầu tư của khu vực tư nhân vào các hoạt động xây dựng hệ thống hạ tầng kinh tế - xã hội nói chung đang là chủ trương lớn của Đảng và là giải pháp căn bản của Chính phủ nhằm hiện thực hóa thể chế kinh tế thị trường, thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững. Nhiều chính sách, văn bản pháp luật đã được ban hành nhằm khuyến khích sự tham gia đầu tư nhưng trong lĩnh vực thủy lợi nói chung và đầu tư quản lý vận hành công trình thủy lợi nói riêng hiện vẫn rất hạn chế. Nhằm tăng cường tính minh bạch trong chủ trương đầu tư và tạo điều kiện để các nhà đầu tư tư nhân tham gia quản lý vận hành công trình thủy lợi trong thời gian tới, bài báo này đã trình bày, thảo luận phương pháp và kết quả đánh giá tiềm năng

thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân tham gia quản lý vận hành công trình thủy lợi ở Việt Nam. Từ kết quả nghiên cứu, một số kết luận có thể rút ra gồm:

Hiệu quả quản lý vận hành công trình thủy lợi phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố. Chỉ một số dự án quản lý vận hành công trình thủy lợi thỏa mãn một số điều kiện nhất định mới có hiệu quả và hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Điều đó khá thách thức đối với khu vực tư nhân tìm hiểu thông tin và quyết định đầu tư dự án.

Các chỉ tiêu hiệu quả về mặt tài chính của dự án vô cùng quan trọng đối với nhà đầu tư. Mặc dù vậy, giai đoạn chuẩn bị dự án không có đủ điều kiện để nghiên cứu chi tiết từng chỉ số theo hướng dẫn lập báo cáo nghiên cứu khả thi dự án của Nhà nước và các định chế quốc tế. Phương pháp phân tích sơ bộ tài chính dự án được đề xuất trên cơ sở xem xét hai chỉ tiêu tài chính là tỷ suất nội hoàn (IRR) và tỷ suất lợi nhuận trên chi phí (k) đã được đề xuất. Kết quả nghiên cứu ứng dụng phương pháp này đã xác lập được các dự án và nhóm dự án có tiềm năng để thu hút tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án quản lý khai thác công trình thủy lợi ở các vùng được lựa chọn để nghiên cứu.

Nhóm dự án quản lý vận hành mà công trình đầu mối là hồ chứa có khả năng hấp dẫn đầu tư từ khu vực tư nhân cao hơn các nhóm dự án còn lại (đầu mối là đập dâng và trạm bơm). Tuy nhiên mức độ hấp dẫn của các nhóm dự án cũng thể hiện khác biệt khá lớn nếu so sánh theo các vùng kinh tế.

Từ kết quả nghiên cứu trên đây, một số kiến nghị cần được quan tâm triển khai như sau:

Các địa phương có thể vận dụng phương pháp phân tích tài chính sơ bộ để lập danh mục dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư như yêu cầu của Chính phủ.

Việc đặc tả các nhóm dự án tiềm năng cần tiếp tục được kiểm định, đánh giá độ tin cậy trước khi công bố theo quy định hiện hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] F.W.T. Penning De Vries, H. Sally and A. Inocencio (2005), *Opportunities for Private Sector Participation in Agricultural Water Development and Management*, working paper.
- [2] WB (1994), *World Development Report 1994 Infrastructure for Development*, ấn bản điện tử, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5977/WDR%201994%20-%20English.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- [3] Quyết định số 3511/QĐ-BNN-TCTL của Bộ NN&PTNT ngày 31/8/2015 về phê duyệt kết quả điều tra về quản lý, khai thác và sử dụng công trình thủy lợi.
- [4] Viện Kinh tế và Quản lý Thủy lợi (2017), *Thuyết minh báo cáo kết quả thực hiện đề tài trọng điểm cấp bộ Nghiên cứu xây dựng một số chính sách thu hút khu vực tư nhân vào đầu tư, quản lý khai thác công trình thủy lợi để cấp nước cho nông nghiệp và các ngành kinh tế khác*.