

Evaluation of effectiveness in public - private partnerships (PPP) for solid waste management case study of Ho Chi Minh City

Huong T. M. Hoang^{1*}, Hue K. Nguyen¹, Phu B. Hoang¹, & Chau T. Q. Le²

¹Faculty of Environment and Natural Resources, Nong Lam University, Ho Chi Minh City, Vietnam

²Ho Chi Minh City Environmental Protection Fund, Ho Chi Minh City, Vietnam

ARTICLE INFO

Research Paper

Received: May 06, 2018

Revised: July 28, 2018

Accepted: August 22, 2018

Keywords

Environmental policies

Environmental socialization

Public-private partnership (PPP)

Solid waste management

*Corresponding author

Hoang Thi My Huong

Email: htmhuong@hcmuaf.edu.vn

ABSTRACT

The research was conducted to evaluate the effectiveness of public & private partnership (PPP) in solid waste management of Ho Chi Minh City, where many pilot projects have been developed as illustrations for Vietnam in the past years. The research used OECD criteria for policy evaluation and had discussions with specialists to evaluate the effectiveness of public & private partnership (PPP) in solid waste management of Ho Chi Minh City. The results indicated that the pilot projects achieved significant successes in meeting the management objectives such as reducing burdens on public investment for urban environmental services, minimizing pollutions caused by municipal solid waste, and applying advanced technologies to the final treatment and/or disposal. The research, however, also pointed out the disadvantages of PPP during development, which are mostly relevant to supporting regulations or implementation capacity. From those outputs and lessons learnt from other cases in the world, some recommendations have been proposed for improving the effectiveness and spreading the implementation of PPP in other places.

Cited as: Hoang, H. T. M, Nguyen, H. K., Hoang, P. B., & Le, C. T. Q. (2018). Evaluation of effectiveness in public - private partnerships (PPP) for solid waste management case study of Ho Chi Minh City. *The Journal of Agriculture and Development* 17(5), 93-101.

Đánh giá hiệu quả hợp tác công - tư trong hoạt động quản lý chất thải rắn tại Thành phố Hồ Chí Minh

Hoàng Thị Mỹ Hương^{1*}, Nguyễn Kim Huệ¹, Hoàng Bảo Phú¹ & Lê Thị Quỳnh Châu²

¹Khoa Môi Trường và Tài Nguyên, Trường Đại Học Nông Lâm TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh

²Quỹ Bảo Vệ Môi Trường TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh

THÔNG TIN BÀI BÁO

Bài báo khoa học

Ngày nhận: 06/05/2018

Ngày chỉnh sửa: 28/07/2018

Ngày chấp nhận: 22/08/2018

Từ khóa

Chính sách môi trường

Hợp tác công - tư

Quản lý chất thải rắn

Xã hội hóa môi trường

*Tác giả liên hệ

Hoàng Thị Mỹ Hương

Email: htmhuong@hcmuaf.edu.vn

TÓM TẮT

Nghiên cứu được thực hiện để đánh giá hiệu quả của hợp tác công - tư trong hoạt động quản lý chất thải rắn tại TP.HCM (sau đây gọi tắt là Thành phố) - nơi các dự án có thể được sử dụng làm mô hình thí điểm để các địa phương khác áp dụng. Nghiên cứu đã sử dụng Bộ tiêu chí đánh giá chính sách của OECD và trao đổi với các chuyên gia để đánh giá tình hình hợp tác công tư trong xử lý chất thải rắn tại thành phố. Kết quả cho thấy mô hình đã có những thành công nhất định trong việc đáp ứng các mục tiêu chính sách như giảm gánh nặng ngân sách đầu tư, giải quyết vấn đề ô nhiễm do rác thải với công nghệ áp dụng tiên tiến. Kết quả cũng nhận diện những tồn tại chủ yếu về mặt quy định cũng như năng lực thực hiện việc hợp tác giữa công- tư. Ngoài ra, đề tài tham khảo các mô hình hợp tác công tư trong xử lý chất thải rắn tại một số nước và đưa ra các giải pháp khuyến nghị cho Thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn hiện tại, cũng như các khuyến nghị tổng thể liên quan đến các văn bản pháp lý và nâng cao năng lực để có thể nhân rộng, phát triển cho các địa phương khác.

1. Đặt Vấn Đề

Là một trong những thành phố năng động nhất của khu vực Đông Nam Á, trung tâm kinh tế và dịch vụ văn hóa lớn nhất của cả nước với hơn 9 triệu dân. Bên cạnh việc sản xuất và cung ứng lượng hàng hóa sản phẩm lớn phục vụ nhu cầu trong nước cũng như xuất khẩu, Thành phố cũng tiêu thụ khối lượng tài nguyên khổng lồ, đồng thời thải ra một lượng tương ứng các loại chất thải khác nhau trong đó có chất thải rắn (CTR) đô thị. Đây là nguồn gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân và mỹ quan thành phố nếu như không được quản lý, thu gom, xử lý triệt để.

Theo tính toán của Sở Tài nguyên và Môi trường(TN&MT), ước tính trung bình mỗi ngày TP.HCM phát sinh khoảng 8.000 - 9.000 tấn chất thải rắn đô thị và tỷ lệ gia tăng khối lượng hàng năm khoảng 7 - 8% (HCMC DONRE, 2013).

Cũng như các dịch vụ công khác và không chỉ

riêng tại TP.HCM, việc quản lý CTR phải đối mặt với những khó khăn của quản lý đô thị, như thiếu vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng và trang thiết bị, công nghệ hiện đại; nguồn nhân lực để quản lý và vận hành còn nhiều hạn chế,...(Nhu, 2010). Đặc biệt về nguồn vốn, mặc dù được bổ sung các nguồn thu từ thuế, phí bảo vệ môi trường nhưng tổng kinh phí hiện nay cũng chưa đủ để đầu tư trở lại cho các công trình xử lý môi trường trong đó có công trình xử lý CTR (Nghiêm, 2010).

Trước tình hình đó, sự tham gia của tư nhân sẽ giúp hỗ trợ giải quyết khó khăn và nguồn vốn. Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức hợp tác công - tư (PPP) ban hành theo Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ra đời, trong đó danh mục các dự án được thí điểm có nhà máy xử lý CTR đã cho thấy chủ trương của nhà nước thúc đẩy sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực này.

Qua gần 7 năm thực hiện xã hội hóa (XHH) công tác quản lý CTR tại Thành phố, trong đó có hình thức PPP trong xử lý CTR, các chủ thể

trong xã hội đã có những nhận định khác nhau. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có nghiên cứu cụ thể và đầy đủ để khảo sát, đánh giá hiệu quả triển khai chủ trương XHH nói chung và PPP nói riêng trong quản lý CTR tại Thành phố. Do đó, việc phân tích tính đúng đắn và cần thiết của chủ trương XHH công tác quản lý CTR thông qua mô hình PPP, cũng như đánh giá hiệu quả của hoạt động PPP trong xử lý CTR tại TP.HCM là rất có ý nghĩa để đưa ra những khuyến nghị chính sách phù hợp không chỉ nâng cao chất lượng dịch vụ quản lý CTR tại Thành phố mà còn là bài học kinh nghiệm cho các địa phương khác trong cả nước.

2. Vật liệu và Phương Pháp Nghiên Cứu

2.1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu tập trung về hoạt động PPP với sự tham gia của các chủ thể thuộc khu vực tư nhân (các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài, công ty trách nhiệm hữu hạn,...) trong xử lý CTR sinh hoạt (bằng hình thức khu liên hợp xử lý CTR, dây chuyền chế biến phân hữu cơ vi sinh-compost, bãi chôn lấp, hệ thống thu khí phát điện, lò đốt) trên địa bàn Thành phố từ năm 2006 đến tháng 4/2015 thông qua phân tích các quy định pháp luật về XHH và PPP trong xử lý CTR, ý kiến của các bên liên quan, hiệu quả của chính sách đối với công tác quản lý tổng hợp CTR tại TP.HCM.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu đã sử dụng phương pháp phân tích định tính dựa trên các thông tin thứ cấp về vai trò của PPP đối với tình hình thực tế tại TP.HCM; các quy định, chính sách hiện hành cho phép, khuyến khích sự tham gia của tư nhân trong hoạt động quản lý CTR và các hướng dẫn thực hiện, được cung cấp chủ yếu từ Sở TN&MT, UBND Thành phố và Bộ TN&MT. Nghiên cứu đã phỏng vấn, ghi nhận ý kiến của chuyên gia thuộc cơ quan quản lý và các dự án PPP hiện nay tại TP.HCM về hình thức và mức độ tham gia PPP; Các thuận lợi, khó khăn trong quá trình triển khai các dự án; Các ưu đãi, hỗ trợ theo các quy định mà thành phố đang áp dụng; Vai trò và hiệu quả của các dự án PPP trong việc giải quyết vấn đề CTR đô thị tại TP.HCM,...

Nghiên cứu sử dụng khung lý thuyết về XHH, PPP, nhu cầu cần sự tham gia của tư nhân trong

việc cung ứng các dịch vụ công theo xu hướng quản lý công mới thông qua các tài liệu của World Bank, ADB, Salamon, Fukuyama,... Nghiên cứu cũng sử dụng bộ tiêu chí của OECD và phân tích tình hình triển khai PPP trong thực tế để đánh giá việc áp dụng chính sách PPP trong xử lý CTR tại TP.HCM; trong đó mục tiêu chính sách và nền tảng pháp lý về PPP của Việt Nam nói chung và TP.HCM nói riêng là hai trong số những tiêu chí đánh giá.

3. Kết Quả và Thảo Luận

3.1. Hoạt động xã hội hóa các dịch vụ môi trường và PPP trong xử lý CTR tại các nước

Hình thức PPP trong việc cung ứng các dịch vụ công, trong đó có dịch vụ môi trường đã được nhiều nước áp dụng.

Tại Anh, các hình thức như thu hút tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng hay cung cấp thiết bị xử lý môi trường rồi chuyển giao cho nhà nước sở hữu quản lý, hoặc hình thức thuê ngoài cho tư nhân vận hành không đem lại các kết quả như mong muốn nên nhà nước chuyển sang vai trò điều tiết, đảm bảo cung ứng dịch vụ tốt hơn với giá rẻ hơn thông qua hình thức PPP. Khoảng 500 dự án đã đi vào hoạt động với chất lượng dịch vụ tốt tính đến 2006. Việc chính phủ đứng ra chịu trách nhiệm trước người dân về kết quả PPP, cũng như chính phủ thường xuyên giám sát đánh giá và công khai chi phí – lợi ích của việc hợp tác là những yếu tố giúp cho chính sách này được triển khai thành công tại Anh (Ho, 2011).

Tại Trung Quốc, hiện trạng về CTR đô thị có thể nói khá tương đồng với Việt Nam. Lượng chất thải đã tăng lên nhanh chóng tương ứng với tốc độ tăng dân số, đô thị hóa và công nghiệp hóa khiến hệ thống quản lý chất thải không theo kịp, đồng thời các nguồn thu từ thuế phí thấp. 30% CTR đô thị không được thu gom gây ô nhiễm, lượng còn lại được thu gom và chủ yếu được chôn lấp. Sự tham gia của tư nhân đã mang lại một nguồn tài chính quan trọng, trong đó PPP được áp dụng từ hoạt động thu gom tại nguồn, vận hành các trạm trung chuyển, vận chuyển, phân loại và tái chế phế liệu cho đến xử lý và tiêu hủy thông qua các hợp đồng xây dựng – vận hành – chuyển giao (BOT) hay thiết kế – xây dựng – tài trợ – vận hành (DBFO). Tuy nhiên, khu vực tư nhân chủ yếu tham gia vào các dự án bãi chôn lấp và nhà máy đốt, chính quyền địa phương thực

hiện việc thu gom (ADB, 2010).

3.2. Sơ lược các hình thức hợp tác PPP trong quản lý CTR tại TP.HCM

Với các dự án hợp tác PPP trong quản lý CTR trên địa bàn Thành phố, các đối tác tư nhân ký hợp đồng dài hạn với chính quyền thành phố để chia sẻ trách nhiệm cung ứng dịch vụ xử lý CTR. Đối tác tư nhân thiết kế, xây dựng, vận hành, sở hữu các công trình xử lý, đảm bảo đáp ứng các yêu cầu bảo vệ môi trường và xử lý CTR của thành phố. Thành phố cung cấp CTR sinh hoạt đã được thu gom và vận chuyển đến khu vực dự án, thanh toán chi phí xử lý theo khối lượng thực tế, đồng thời tạo các điều kiện hỗ trợ, đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư như cung cấp mặt bằng (cho thuê đất), ưu đãi thuế,... theo các quy định hiện hành (Bảng 1).

Như vậy, hiện tại, Thành phố đã có 3 dự án xử lý chất thải rắn dưới hình thức hợp tác công tư PPP được triển khai trong thời gian qua (Bảng 2). Bước đầu, các dự án này đã nhận được sự hỗ trợ của UBND TP.HCM về vốn đầu tư, về tiền thuê đất, về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu thiết bị; hỗ trợ giải phóng, cung cấp mặt bằng sạch. Tuy nhiên, sự tham gia của cả 2 phía trong quá trình triển khai vẫn còn tồn tại nhiều bất ổn về mặt quy định cũng như năng lực thực hiện, giám sát việc hợp tác.

3.2.1. Về hiệu lực tham gia của UBND Thành phố

Thành phố cam kết giao CTR hữu cơ cho dự án của Công ty Vietstar, tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại, khối lượng rác hữu cơ được giao cho Vietstar vẫn chỉ đạt khoảng 50% vì các khó khăn trong công tác thu gom, phân loại rác tại nguồn tại Thành phố; Theo cam kết, từ 1/8/2006, Tp.HCM sẽ bắt đầu giao một phần rác thải có thể tái chế đã thu gom và phân loại để Khu liên hợp Xử lý CTR Đa Phước vận hành công nghệ sản xuất phân bón – nhưng vì Tp.HCM không thể thực hiện cam kết này nên Đa Phước vẫn thực hiện giải pháp xử lý là Chôn lấp. Thành phố cũng chưa triển khai đầu tư 322 ha vành đai cây xanh xung quanh Khu Liên hợp xử lý CTR Đa Phước như cam kết ban đầu với nhà đầu tư và cộng đồng dân cư. Ngoài ra, việc phân bổ lượng rác phát sinh cho các dự án cũng chưa đạt hiệu quả khi Khu Liên hợp xử lý CTR Đa Phước chỉ được giao 5.000 tấn/ngày đêm trong khi công suất thiết kế 10.000 tấn/ngày đêm. Trong khi đó, Thành phố

Bảng 1. Khái quát các ưu đãi/hỗ trợ dành cho các dự án xử lý CTR sinh hoạt theo hình thức PPP đang hoạt động tại Thành phố đến cuối năm 2015

STT	Dự án	Hỗ trợ vốn đầu tư	Chi phí thuê đất	Giải phóng mặt bằng	Thuế	Đơn giá (USD/tấn rác)
1	Khu liên hợp xử lý CTR Đa Phước	9 triệu USD		Bổ trí quỹ đất đã hoàn thành GPMB. Hạ tầng đến hàng rào xí nghiệp.	TNDN: 10%. Thuế nhập khẩu mấy móc, thiết bị: Miễn thuế.	16,4
2	Nhà máy xử lý CTR sinh hoạt thành phân bón		Miễn			5 năm sau đó tăng lên ở mức 12
3	Dự án CDM thu khí phát điện tại bãi chôn lấp Phước Hiệp 1					kể từ 1/3/2011 (đề nghị 18,21)
4	Nhà máy xử lý CTR sinh hoạt thành phân bón Tầm Sinh Nghĩa					

lại tiếp tục kêu gọi đầu tư vào các hoạt động xử lý CTR thay vì tập trung, cải tiến hình thức phân bổ để giúp các dự án hiện hữu hoạt động hết công suất là bất hợp lý.

3.2.2. Về vai trò tham gia của các doanh nghiệp/công ty tư nhân

Trong quá trình triển khai, có những thời điểm, công ty, doanh nghiệp không kiểm soát triệt để các hoạt động cũng như không giải quyết tốt các vấn đề môi trường phát sinh, dẫn đến các sự cố về môi trường như mùi, dịch ruồi, chôn CTR trái phép gây ảnh hưởng đến chất lượng môi trường và hiệu quả quản lý CTR.

3.3. Đánh giá hiệu quả áp dụng PPP trong quản lý CTR tại TP.HCM

Để đánh giá chính sách áp dụng PPP trong xử lý CTR tại Thành phố, nghiên cứu đã sử dụng bộ tiêu chí của OECD. Theo bộ tiêu chí này, hiệu quả của chính sách tốt cần phải đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Phục vụ các mục tiêu chính sách được xác định rõ ràng và có hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu đó; (2) Có nền tảng pháp lý và kinh nghiệm hợp lý; (3) Tạo ra lợi ích bù đắp được các khoản chi phí, có xem xét sự phân bổ tác động trong xã hội trong đó có tác động kinh tế, môi trường và xã hội; (4) Giảm thiểu tối đa chi phí và biến thái thị trường; (5) Khuyến khích sự đổi mới thông qua các biện pháp khuyến khích thị trường và các tiếp cận dựa trên mục tiêu; (6) Rõ ràng, đơn giản và thực tế đối với người sử dụng; (7) Phù hợp với các quy định và chính sách khác; (8) Tương thích đối đa với các nguyên lý cạnh tranh, thương mại và thuận lợi cho đầu tư ở cấp độ trong nước và quốc tế (OECD, 1995; OECD, 2005).

Các tiêu chí này được phân tích cụ thể như sau:

• Phục vụ các mục tiêu chính sách được xác định rõ ràng và có hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu đó. Mặc dù mô hình PPP trong xử lý CTR tại Thành phố chỉ có một số ít dự án đang hoạt động nhưng cũng đã đáp ứng được các mục tiêu chính sách XHH công tác quản lý CTR của Thành phố như:

◊ Huy động được nguồn lực xã hội tham gia vào hoạt động quản lý CTR của Thành phố. Cụ thể ở khâu xử lý và tiêu hủy cuối cùng.

◊ Chia sẻ gánh nặng cung ứng dịch vụ xử lý về mặt tài chính. Cụ thể, dự án khu liên hợp xử lý CTR Đa Phước có vốn đầu tư khoảng 100

Bảng 2. Tình hình hoạt động của các dự án xử lý CTR sinh hoạt theo hình thức PPP đang hoạt động tại Thành phố

STT	Dự án	Thời điểm hoạt động	Công suất hoạt động	Vấn đề môi trường	Thuế xuất nhập khẩu thiết bị
1	Khu liên hợp xử lý CTR Đa Phước	11/2007	50%	Dịch ruồi, mùi hôi (2009). Mùi hôi ảnh hưởng đến Khu Nam Sài Gòn (2016, 2018). Công nghệ cam kết là phân loại tái chế và chế biến phân bón nhưng thực tế chỉ đem chôn lấp. 2008: chôn CTR trái phép.	Khó khăn trong giải trình để được nhận ưu đãi
2	Nhà máy xử lý CTR sinh hoạt thành phân bón	12/2009	50%		
3	Dự án CDM thu khí phát điện tại bãi chôn lấp Phước Hiệp	Tiến độ: triển khai chậm - Đồng Thành: không còn khí - Phước Hiệp: chậm đi vào vận hành; khi vận hành không bán được tín dụng CER nên dự án đã bị bỏ dở.			

triệu USD và Nhà máy xử lý rác thành phân bón Vietstar có vốn đầu tư trên 35 triệu USD. Trong trường hợp thành phố phải đầu tư hoàn toàn thay vì tư nhân, khoản ngân sách thành phố cần chi sẽ tương ứng là 100 triệu USD và 35 triệu USD cho các dự án tương tự.

◊ Giải quyết được các vấn đề môi trường của Thành phố. Cụ thể là tình trạng quá tải và ô nhiễm tại các bãi chôn lấp Gò Cát, Đông Thạnh, Phước Hiệp.

◊ Tiếp nhận được vốn tri thức và công nghệ từ khu vực tư nhân qua quá trình áp dụng các công nghệ hiện tại các dự án PPP như bãi chôn lấp hợp vệ sinh (sanitary landfill), sản xuất phân vi sinh từ rác thải (compost), tái chế, thu hồi khí bãi rác để phát điện, công nghệ màng lọc nano để xử lý nước rỉ từ rác.

- Có nền tảng pháp lý và kinh nghiệm hợp lý. Cụ thể, văn bản pháp lý liên quan đến chủ trương XHH hoạt động quản lý CTR đã được ban hành ở phạm vi quốc gia và địa phương như Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg; Quyết định số 2149/QĐ-TTg; Nghị định số 59/2007/NĐ-CP; Thông tư số 121/2008/TT-BTC. Tuy nhiên khung pháp lý cần được điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện để hỗ trợ việc thực thi chính sách hiệu quả hơn, cụ thể là hướng dẫn thực hiện các dự án PPP trong lĩnh vực này. Ngoài Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg trực tiếp đề cập đến PPP trong xử lý CTR, các văn bản còn lại chỉ mới đề cập đến chủ trương cần XHH với một số cơ chế khuyến khích. Mặt khác, quyết định này vẫn còn mang tính chung chung cho nhiều lĩnh vực. Trong khi đó, lĩnh vực xử lý CTR có những tính chất riêng như lượng và thành phần CTR phát sinh thay đổi theo xu hướng tiêu dùng của xã hội, phụ thuộc vào các yếu tố thời tiết, tỷ lệ thu gom vận chuyển,... nên có thể ảnh hưởng đến lựa chọn công nghệ xử lý, tiến độ, tài chính của dự án, cần phải được hướng dẫn cụ thể hơn.

- Tạo ra lợi ích bù đắp được các khoản chi phí, có xem xét sự phân bổ tác động trong xã hội trong đó có tác động kinh tế, môi trường và xã hội. Trên thực tế, mức chi trả hàng năm theo PPP có thể cao hơn so với truyền thống như chi phí xử lý trả cho Dự án Khu liên hợp xử lý CTR Đa Phước là 16,4 USD/tấn. Tuy nhiên, cần nhắc về nhiều mặt, lợi ích mà PPP mang lại có khả năng lớn hơn chi phí phát sinh:

◊ Tiết kiệm ngân sách đầu tư ban đầu: theo tính toán, nếu áp dụng công nghệ chôn lấp có thu khí phát điện với suất đầu tư 4 USD đối với dự

án công suất 3.000 tấn CTR/ngày trong 30 năm, vốn đầu tư sẽ là trên 131 triệu USD; Trường hợp đầu tư bãi chôn lấp tương tự bãi chôn lấp của CITENCO hiện nay, vốn đầu tư là 170 tỷ đồng (HCMC DONRE, 2011). Như vậy, khi tư nhân đầu tư xây dựng, Thành phố sẽ tiết kiệm khoản ngân sách tương ứng như trên.

◊ Tiết kiệm biên chế cho việc điều hành, vận hành công trình xử lý: số lượng nhân sự hiện nay để điều hành và vận hành nhà máy sản xuất phân vi sinh Vietstar khoảng 300 người. Như vậy, thay vì phải bố trí 300 biên chế nếu Thành phố tự đầu tư dự án tương tự, cơ quan quản lý của Thành phố vừa có thể phân bổ, tập trung nguồn lực vào việc quản lý chính sách, giám sát và các lĩnh vực khác trong điều kiện nhân lực còn hạn chế, vừa giảm sự chồng chéo của bộ máy.

◊ Với hình thức PPP, Thành phố có thể tiết kiệm chi phí đào tạo, bồi dưỡng, học tập về công nghệ mới cũng như năng lực vận hành cho nhân sự thực hiện. Ngoài ra, nhà nước có thể tận dụng nguồn vốn tri thức và công nghệ từ đối tác tư nhân.

◊ Với các dự án áp dụng cơ chế CDM như: dự án thu khí phát điện Công ty KMDK, dự án tương tự của VWS, Thành phố sẽ được nhận được khoản doanh thu chia sẻ với đối tác tư nhân từ việc bán chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính. Cụ thể, với lượng giảm phát thải 900 ngàn tấn CO₂ tương đương và giá bán là 12 USD/tấn, dự án của công ty KMDK sẽ thu được 10,8 triệu USD. Trong đó, Thành phố nhận được 2,16 triệu USD (theo tỷ lệ phân chia 20:80 thỏa thuận).

◊ Về phân bổ tác động, đối tác tư nhân cũng nhận được những lợi ích như: mở rộng quan hệ và thị trường nhờ kinh nghiệm hợp tác, cung cấp dịch vụ có chất lượng cho cộng đồng; trao đổi các sản phẩm từ quá trình xử lý CTR như phân bón, điện, chứng chỉ giảm phát thải... để thu hồi vốn và tạo lợi nhuận.

◊ Về phía xã hội, người dân được bảo đảm chất lượng môi trường sống do chất lượng dịch vụ xử lý CTR được cải thiện.

- Giảm thiểu tối đa chi phí và biến tấu thị trường. PPP trong xử lý CTR giảm biến tấu thị trường là độc quyền và giảm thiểu các chi phí. Trước đây, việc cung ứng dịch vụ xử lý CTR do doanh nghiệp nhà nước là Công ty TNHH MTV Môi trường Đô thị Thành phố (CITENCO) thực hiện. Như vậy, PPP cho phép tư nhân được tham gia vào hoạt động xử lý CTR, phá vỡ thế độc quyền, tạo môi trường cạnh tranh, từ đó, thúc

đẩy việc cung cấp dịch vụ với chất lượng tốt hơn và chi phí hợp lý hơn.

- Khuyến khích sự đổi mới thông qua các biện pháp khuyến khích thị trường và các tiếp cận dựa trên mục tiêu:

- ◊ Các công ty tham gia PPP có động lực đảm bảo chất lượng dịch vụ để làm hài lòng, thu hút thêm khách hàng cùng với việc nghiên cứu các công nghệ phù hợp để được lựa chọn.

- ◊ Doanh nghiệp nhà nước trong cùng lĩnh vực như CITENCO bị thúc đẩy để đổi mới cơ chế hoạt động, trang bị thiết bị hiện đại, đổi mới công nghệ để có thể tồn tại và cạnh tranh với khu vực tư nhân.

- ◊ Khu vực quản lý nhà nước cũng phải đổi mới tư duy để tiếp cận xu hướng quản lý công mới, mạnh dạn cho phép tư nhân tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ công thay vì thực hiện cả hai chức năng quản lý và vận hành không đảm bảo tính công khai, minh bạch. Cụ thể, từ dự án với công ty KMDK, cán bộ quản lý đã học hỏi nhiều kinh nghiệm về cơ chế CDM, các thủ tục quốc tế và triển khai thêm được các dự án áp dụng cơ chế này.

- Rõ ràng, đơn giản và thực tế đối với người sử dụng. Vì tiêu chí của nhà đầu tư là lợi nhuận nên với PPP, nhà đầu tư có cơ hội kinh doanh, tiềm năng mở rộng thị trường, doanh thu từ chi phí xử lý do nhà nước chi trả. Đối với khu vực nhà nước, các mục tiêu giảm chi ngân sách, nâng cao chất lượng xử lý CTR, áp dụng công nghệ mới... cũng có thể đạt được thông qua PPP. Tuy nhiên, về mặt triển khai, không chỉ riêng PPP trong xử lý CTR mà quản lý CTR nói chung còn bị chông chéo với sự tham gia của nhiều cơ quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường... gây khó khăn lúng túng cho nhà đầu tư cũng như cả cơ quan quản lý. Điều này cũng tạo kẽ hở để gây nên tình trạng thiếu minh bạch hay hình thành nhóm lợi ích.

- Phù hợp với các quy định và chính sách khác. Mặc dù không có văn bản quy định riêng cho PPP trong xử lý CTR, nhưng chính sách áp dụng mô hình này tại Thành phố vẫn đảm bảo phù hợp với các quy định và chính sách khác như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu. Hiện nay, Thành phố vẫn chưa ban hành quy hoạch tổng thể về quản lý CTR để định hướng việc áp dụng PPP trong hoạt động xử lý CTR, đảm bảo phù hợp với các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung của Thành phố.

- Tương thích tối đa với các nguyên lý cạnh tranh, thương mại và thuận lợi cho đầu tư ở cấp độ trong nước và quốc tế. Nhìn chung, mô hình PPP trong xử lý CTR phù hợp với các nguyên lý cạnh tranh, thương mại và thúc đẩy đầu tư thông qua cơ chế đấu thầu lựa chọn, đàm phán và thực hiện dựa trên các thỏa thuận hợp đồng giữa các bên. Tuy nhiên, hiện nay, việc thực hiện chính sách còn nhiều hạn chế có thể tạo ra rào cản đối với nhà đầu tư cũng như các nguy cơ vi phạm hợp đồng của các đối tác, như:

- ◊ Khó khăn trong nhập khẩu máy móc, thiết bị bởi các thủ tục và cơ chế chưa thuận lợi: các công ty phải thực hiện rất nhiều thủ tục để giải trình chức năng phục vụ bảo vệ môi trường trong khi đó các cơ quan hải quan chưa có cơ chế hợp tác dẫn đến các máy móc, thiết bị phục vụ cho dự án rất ít khi được giảm thuế nhập khẩu.

- ◊ Các bên đối tác vẫn chưa tuân thủ tốt các thỏa thuận: Về phía tư nhân, công nghệ lần công suất vẫn chưa thực sự đáp ứng yêu cầu. Cụ thể, công ty KMDK chưa thực hiện việc phủ đỉnh bãi chôn lấp theo yêu cầu nên làm giảm lượng khí phát sinh thu được. Về phía nhà nước, việc kêu gọi nhiều dự án với cùng công nghệ, công suất lớn, trong khi lượng CTR cung cấp không đủ đáp ứng cũng tạo ra những bất cập, gây khó khăn cho nhà đầu tư, đặc biệt là về mặt tài chính.

3.4. Đề xuất các chính sách nhằm cải thiện hiệu quả triển khai PPP tại Thành phố

3.4.1. Nâng cao hiệu quả các dự án hiện hữu

Trước hết, Thành phố cần tập trung nâng cao hiệu quả của các dự án hiện hữu. Trong đó, quan trọng nhất là việc bổ sung các thỏa thuận xử lý vi phạm hợp đồng hoặc yêu cầu bảo lãnh hợp đồng để tăng cường trách nhiệm của các bên. Việc giám sát thực hiện hợp đồng cần được thực hiện thường xuyên và nghiêm ngặt với vai trò của thanh tra, cảnh sát môi trường, tăng cường vai trò của kiểm toán độc lập. Ngoài ra, cần tăng tỷ lệ CTR được thu gom và vận chuyển đến nhà máy, đảm bảo khối lượng và chất lượng CTR cung cấp phù hợp công suất thực tế hiện nay cho các dự án – đặc biệt là yêu cầu CTR đã được phân loại tại nguồn.

3.4.2. Rà soát và điều chỉnh các cơ sở pháp lý liên quan

Dựa trên nội dung quy chế thí điểm PPP, cần ban hành cụ thể hướng dẫn thực hiện đối với các

dự án xử lý CTR như tiêu chí lựa chọn dự án, các rủi ro trong quá trình chuẩn bị - xây dựng - thực hiện dự án và cơ chế giảm thiểu, quy tắc giám sát, cơ chế thanh toán, đơn vị xét duyệt, giám sát... Ngoài ra, Bộ TN&MT cần ban hành quy định về danh mục CTR thông thường, điều kiện và năng lực đối với các tổ chức xử lý CTR thông thường. Về cơ chế, cần thống nhất việc ban hành các văn bản pháp luật về CTR do đơn vị thực hiện công tác quản lý là Bộ TN&MT tham mưu trình Chính phủ ban hành thay vì Bộ Xây dựng.

3.4.3. Cải thiện các quá trình, thủ tục hành chính

Các giải pháp được nghiên cứu đề xuất bao gồm:

Minh bạch thông tin: công bố quy hoạch quản lý CTR của địa phương, tiêu chuẩn và thủ tục nhận thầu, các dữ liệu thống kê khác để nhà đầu tư có thể tiếp cận dễ dàng.

Ban hành hướng dẫn thực hiện dự án với thời gian xử lý hồ sơ, giấy tờ cần thiết và đơn vị chịu trách nhiệm cụ thể để hạn chế tình trạng những nhà đầu tư, chú trọng rút ngắn thời gian xử lý và các giấy tờ.

Áp dụng lấy ý kiến về mức độ hài lòng của nhà đầu tư.

Ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký và quản lý hồ sơ.

Phân cấp chức năng rõ ràng tránh chồng chéo, cụ thể: phòng quản lý CTR chịu trách nhiệm cấp giấy phép hành nghề xử lý CTR cho đơn vị đạt yêu cầu, thẩm định dự án về mặt kỹ thuật; ban quản lý các khu liên hợp xử lý chất thải thành phố hỗ trợ các công tác mặt bằng; phòng tài nguyên môi trường quận huyện quản lý nhà nước với dự án trên địa bàn; cảnh sát môi trường kiểm tra và xử lý vi phạm,...

3.4.4. Đào tạo, nâng cao năng lực cho cơ quan quản lý

Các chương trình đào tạo, nâng cao năng lực hướng đến các nội dung:

Thẩm định: về mặt kỹ thuật như tính toán dự báo hợp lý lượng CTR phát sinh tránh tình trạng kêu gọi đầu tư nhiều hơn nhu cầu gây lãng phí, công nghệ xử lý để xét duyệt, lựa chọn các công nghệ phù hợp, tiên tiến nhất theo định hướng quy hoạch; về mặt tài chính để xem xét các chi phí có hợp lý, khả năng hoàn vốn,... để lựa chọn dự án

có mức chi phí xử lý phù hợp và mang lại lợi ích kinh tế cao nhất...

Xây dựng hợp đồng: đảm bảo các điều khoản trong hợp đồng chặt chẽ, phù hợp với các cơ sở pháp lý cũng như tình hình thực tế của từng địa phương đồng thời có thể chia sẻ rủi ro và trách nhiệm cụ thể hợp lý cho các bên đối tác.

Giám sát, quản lý: nhằm đảm bảo các dự án triển khai đúng tiến độ và hiệu quả.

Ngoài ra, các cán bộ quản lý bắt buộc phải có chuyên môn về môi trường và có kinh nghiệm liên quan đến lĩnh vực CTR trước khi được bổ nhiệm.

3.4.5. Tính khả thi của các kiến nghị về chính sách

Hiện nay, các tỉnh thành đều có chung khó khăn trong việc quản lý CTR tương tự như TPHCM. Do đó, nhu cầu giải quyết các bất cập là động lực để các cấp chính quyền tích cực xây dựng và thực hiện các chính sách nhằm hỗ trợ triển khai PPP về xử lý CTR. Việc rà soát và điều chỉnh các quy định pháp lý tương đối phức tạp, cần thời gian để nghiên cứu cho phù hợp và cơ quan có thẩm quyền xét duyệt, ban hành. Tuy nhiên, mô hình PPP là vấn đề khá hiệu quả và cần thiết, cộng với các ưu điểm của PPP trong việc giải quyết các vấn đề quản lý công vì vậy có thể sẽ được ưu tiên của chính phủ và bộ ngành liên quan.

Đối với giải pháp đào tạo, nâng cao năng lực cho cơ quan quản lý, chi phí phát sinh có thể là yếu tố cản trở việc áp dụng. Để hạn chế chi phí này, các cơ quan có thể tranh thủ các chương trình học bổng hay tài trợ ngắn hạn của các tổ chức hay các hội thảo trong nước và quốc tế; tuyển dụng chuyên viên là người đã được đào tạo và có kinh nghiệm.

4. Kết Luận

Các phân tích về mặt lý luận và thực tiễn của đề tài đã cho thấy nhu cầu cần có sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ xử lý CTR và mô hình PPP là một hình thức XHH công tác quản lý CTR phù hợp. Mặc dù các dự án xử lý CTR của Thành phố được triển khai trước khi có văn bản quy định về thí điểm PPP (thời điểm năm 2010, theo quyết định 71/2010/QĐ-Ttg), các dự án này là manh nha của hình thức PPP và đã có những hiệu quả nhất định trong việc giảm gánh nặng đầu tư ngân sách cũng như xử lý các vấn đề môi trường từ CTR với các công

nghệ tiên tiến, phù hợp, góp phần đảm bảo chất lượng môi trường sống cho người dân thành phố.

Nghiên cứu cho thấy tính đúng đắn, cần thiết của PPP trong xử lý CTR, những thành công bước đầu của mô hình tại Thành phố và chủ trương khuyến khích XHH quản lý CTR của chính phủ, việc tạo điều kiện và hỗ trợ cho PPP phát triển là cần thiết. Tuy nhiên, việc áp dụng chính sách còn nhiều bất cập, đặc biệt là các quy định pháp lý còn hạn chế. Do đó, các cơ quan nhà nước cần tham khảo kinh nghiệm của thế giới và có giải pháp điều chỉnh, khắc phục mô hình hiện tại, rút ra những bài học để làm cơ sở nâng cao hiệu quả của các dự án PPP khác trong tương lai không chỉ cho Thành phố mà còn áp dụng cho các địa phương khác trong cả nước.

Tài Liệu Tham Khảo (References)

- ADB (Asian Development Bank). (2010). *Municipal solid waste treatment: case study of public-private partnership (PPPs) in Wenzhou, Metro Manila, Philippines: ADB urban innovations and best practices*. Retrieved April 3, 2015, from <https://www.adb.org/publications/municipal-solid-waste-treatment-case-study-ppps-wenzhou>.
- HCMC DONRE (HCMC Department of Natural Resources and Environment). (2011). Overall planning of waste management system of Ho Chi Minh City to 2020, vision to 2030 in according to green management system. Ho Chi Minh City, Vietnam: HCMC DONRE Office.
- HCMC DONRE (HCMC Department of Natural Resources and Environment). (2013). Urban CTR-Experiment lesson from classification of CTR of Ho Chi Minh City. In: *Research Workshop of Integrated Management System CTR for Future Energy Recovery in Ho Chi Minh City*. Ho Chi Minh City, Vietnam: HCMC DONRE Office.
- Ho, H. C. (2011). Model of public-private cooperation: solution to increase private capital, technology and management skills for environmental projects in Vietnam. *Journal of Economic Management* 40, 14-27.
- Nghiêm, K. V. (2010). Budget for environmental protection. Retrieved April 3, 2015, from <http://vea.gov.vn/vn/truyenthong/sukienngayle/hoi-nghimttq/phientoanthe/Pages>.
- Nhu, T. (2010). Public-private cooperation in solid waste management in Ho Chi Minh City. *Law Newspaper*.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2005). OECD guiding principles for regulatory quality and performance. Retrieved March 14, 2018, from <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (1995). OECD, recommendation of the council on improving the quality of government regulation, OECD/LEGAL/0278. Retrieved March 14, 2018, from <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>.