

Ngân hàng Phát triển Châu Á

TA-9292 REG: Nâng cao năng lực chuẩn bị dự án tại Châu Á và Thái Bình Dương – Hỗ trợ chuẩn bị các dự án hạ tầng có sự tham gia của khu vực tư nhân tại Châu Á và Thái Bình Dương (Tiểu dự án 4) - #4 VIE: Hợp phần Cục Kinh tế xây dựng

Báo cáo Khởi động

Báo cáo này có tham chiếu một số hướng dẫn và yêu cầu của khách hàng của chúng tôi.

Báo cáo không dành cho và không chịu trách nhiệm đối với bất cứ bên thứ ba nào, và bên thứ ba cũng không nên dựa vào báo cáo này

Số tham chiếu 260596

Ove Arup & Partners Hong Kong Ltd

Level 5 Festival Walk
80 Tat Chee Avenue
Kowloon Tong
Kowloon
Hong Kong
www.arup.com

Mục lục

	Page
1	Tổng quan Dự án 1
1.1	Thông tin chung 1
1.2	Mục tiêu Dự án 1
2	Mục đích của Báo cáo 3
3	Tiến độ thực hiện và các nhận định chính 4
3.1	Tiến độ hiện tại 4
3.2	Các nhận định chính 5
4	Kế hoạch công tác chi tiết 10

Phụ lục A

Danh sách thành phố dự kiến

Phụ lục B

Nội dung thảo luận và bảng hỏi tại cuộc họp với các thành phố

Phụ lục C

Tổng hợp nội dung rà soát Thông tư 07 của tư vấn Arup

1 Tổng quan Dự án

1.1 Thông tin chung

Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia giai đoạn 2011-2015 đã khẳng định hạ tầng là một trong ba lĩnh vực trọng yếu nhất cho sự phát triển và đầu tư tại Việt Nam. Theo số liệu tại một hội nghị đầu tư hạ tầng gần đây tại TP Hồ Chí Minh, dự kiến Việt Nam sẽ cần 605 tỷ USD vốn đầu tư bổ sung để đáp ứng nhu cầu hạ tầng từ nay đến 2040¹.

Nhằm hỗ trợ thực hiện các dự án hạ tầng quan trọng đó, Chính phủ đang mong muốn tận dụng bí quyết kỹ thuật và tiềm lực tài chính của khu vực tư nhân thông qua cơ chế Hợp tác công tư (PPP) trong triển khai dự án. Các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài đều có năng lực và quan tâm đến việc đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng của Việt Nam. Đến nay, cơ chế PPP tại Việt Nam chủ yếu được thực thi trong ngành năng lượng, và có cơ hội áp dụng các bài học kinh nghiệm vào các ngành khác như giao thông, nước và xử lý chất thải.

Cụ thể, ngành chất thải dự kiến cần được đầu tư đáng kể do²:

- Khối lượng rác thải thải ra mỗi năm hiện nay khoảng 13 triệu tấn/năm
- Chất thải rắn sinh hoạt mỗi năm tăng 10-16%
- Chiến lược quốc gia về Quản lý Chất thải có mục tiêu xử lý tới 90% chất thải rắn tại khu vực đô thị, và
- 85% lượng rác thải này dự kiến sẽ được tái chế hoặc sử dụng để phát điện hoặc làm phân bón hữu cơ, tuy nhiên các cơ sở cần thiết để hiện thực hóa việc này lại chưa được xây dựng

Để cơ chế PPP phát huy hiệu quả trong xử lý chất thải đô thị, các cơ chế định giá chất thải rắn để xác định phí thu gom, xử lý và chôn lấp cần phải:

- Phù hợp với khung PPP tổng thể - nghĩa là dựa trên đầu ra, và
- Cho phép khu vực tư nhân tạo mức sinh lời thương mại.

1.2 Mục tiêu Dự án

Ngày 5/8/2019, Văn phòng PPP (OPP) của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã lựa chọn Ove Arup & Partners Hong Kong Limited (Arup) để thực hiện Hỗ trợ kỹ thuật (HTKT) và hỗ trợ tăng cường năng lực thể chế cho Cục Kinh tế xây dựng (CKTXD), một đơn vị trực thuộc Bộ Xây dựng (BXD).

Cụ thể, HTKT bao gồm hai nhiệm vụ chính:

- **Nhiệm vụ 1:** Hỗ trợ Cục KTXD xây dựng (các) thông tư về mô hình đầu tư, quản lý và vận hành các dịch vụ chuỗi giá trị chất thải rắn sinh hoạt và các điều kiện hợp đồng tiêu chuẩn, và

¹ Nguồn: Inframation

² Nguồn: Mordor Intelligence và <https://e.vnexpress.net/projects/vietnam-slowly-sinking-under-mountains-of-waste-3633166/index.html>

- **Nhiệm vụ 2:** Hỗ trợ Cục KTXD xây dựng thông tư quy định cơ chế định giá dịch vụ xử lý chất thải rắn sinh hoạt.

Về tổng thể, để thực hiện hai nhiệm vụ trên, trong khuôn khổ HTKT này, Arup sẽ tiến hành:

- Tìm hiểu thực tiễn xử lý chất thải rắn sinh hoạt tại Việt Nam, bao gồm các đặc điểm chung hoặc khác biệt giữa các vùng, các đô thị quy mô khác nhau, các loại hình kinh tế và địa hình khác nhau
- Nghiên cứu, rà soát các dự án PPP triển khai tại các quốc gia thành viên khác của ADB về chất thải rắn sinh hoạt
- Rà soát và tìm hiểu các mô hình đầu tư và PPP đang triển khai tại Việt Nam
- Hỗ trợ chuyển khảo sát học tập của cán bộ BXD tại các thị trường có thể so sánh với Việt Nam nhằm học hỏi kinh nghiệm xây dựng và thực thi cơ chế định giá và chi trả đối với chất thải rắn sinh hoạt và
- Soạn thảo thông tư sửa đổi về định giá chất thải rắn sinh hoạt nhằm hỗ trợ thực hiện cơ chế PPP trong ngành nước tại Việt Nam, có khả năng áp dụng với nhiều loại hình dự án về thu gom, vận chuyển, xử lý và chôn lấp chất thải rắn sinh hoạt.

DRAFT

2 Mục đích của Báo cáo

Ngày 26/6/2019, Arup đã nộp đề xuất về cách tiếp cận, phương pháp luận và kế hoạch công tác để thực hiện các nội dung công việc theo Điều khoản tham chiếu (TOR) của nhiệm vụ này theo yêu cầu của ADB.

Báo cáo Khởi động này được xây dựng sau khi tư vấn đảm nhận nhiệm vụ và trong quá trình thu thập dữ liệu ban đầu cũng như chuẩn bị nghiên cứu, có mục đích cập nhật phương pháp thực hiện nhiệm vụ, tiến độ hiện hành và các nhận định chủ yếu ban đầu khi hồi cứu các tài liệu được ADB và BXD/ Cục KTXD cho nhóm tư vấn Arup.

Cấu trúc của Báo cáo như sau:

- Phần 3 cập nhật tiến độ thực hiện và các nhận định chính về từng cấu phần nhiệm vụ.
- Phần 4 tóm tắt các yêu cầu dữ liệu chủ yếu cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ và tình hình thu thập các dữ liệu này, và
- Phần 5 bao gồm đề xuất về kế hoạch công tác dựa trên hiểu biết của nhóm tư vấn về các mục tiêu của ADB và BXD, và công tác thu thập dữ liệu còn lại.

DRAFT

3 Tiến độ thực hiện và các nhận định chính

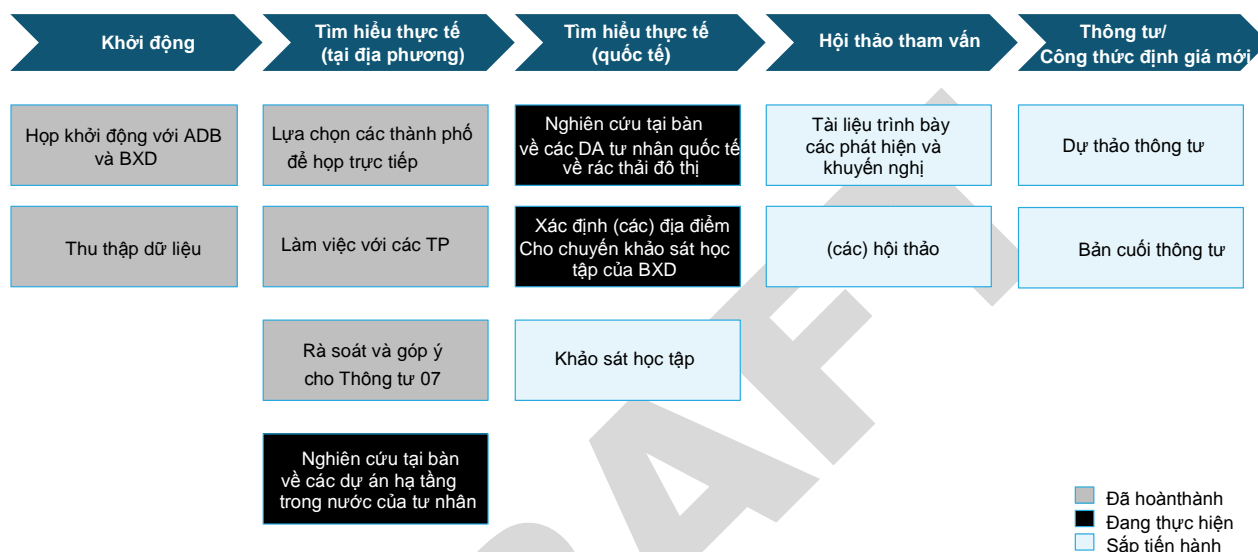
Phạm vi công việc như mô tả trong TOR ngày 10/6/2019 tập trung vào việc tìm hiểu hiện trạng hoạt động rác thải đô thị tại Việt Nam, tình hình thực hiện các dự án PPP tại Việt Nam hiện nay, và thực tế triển khai các cơ chế PPP trong ngành chất thải tại các quốc gia khác. Những thông tin nền này dự kiến sẽ hỗ trợ Cục KTXD trong việc cân nhắc sửa đổi cơ chế định giá dịch vụ rác thải đô thị hiện tại của Việt Nam nhằm hỗ trợ hiệu quả hơn việc thực thi các dự án vận chuyển, xử lý và chôn lấp rác thải đô thị trong khuôn khổ PPP tại Việt Nam.

Dự kiến, nhiệm vụ này sẽ hỗ trợ việc soạn thảo Thông tư sửa đổi về định giá dịch vụ rác thải đô thị, với mục tiêu cụ thể là thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân trong ngành thông qua áp dụng mô hình PPP.

3.1 Tiến độ hiện tại

Hình 1 tóm tắt các hoạt động cần thực hiện trong HTKT này (chi tiết xin xem tại Phần 3.2 về các phát hiện ban đầu) và đưa ra đánh giá chung về tiến độ thực hiện.

Hình 1 – Tóm tắt tiến độ thực hiện



Các hoạt động tập trung vào thu thập dữ liệu tìm hiểu hiện trạng đã phần lớn hoàn thành trong khi tư vấn đang triển khai nghiên cứu và phân tích chi tiết. Bước tiếp theo là nghiên cứu các dự án PPP quốc tế trong ngành xử lý rác thải đô thị, và tìm hiểu các cơ chế PPP tại Việt Nam trong các lĩnh vực khác. Những nội dung này sẽ được bổ sung thêm thông tin qua chuyên khảo sát học tập dự kiến tổ chức vào đầu tháng 3/2020.

Trên cơ sở dữ liệu thu thập được, cùng với kết quả rà soát Thông tư 07 và các văn bản pháp lý liên quan, tư vấn sẽ đưa ra khuyến nghị ban đầu tới BXD và trình bày tại các hội thảo dự kiến tổ chức vào giữa tháng 3/2020. Dựa trên phản hồi của BXH, Sở Xây dựng, Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh, tư vấn sẽ xây dựng và đề xuất sửa đổi cơ chế định giá như một nội dung của Thông tư sửa đổi nhằm hỗ trợ thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân đối với các dự án rác thải đô thị.

Dự kiến HTKT này sẽ hoàn thành trong tháng 6/2020.

3.2 Các nhận định chính

Phần này tóm tắt các yêu cầu của TOR và nêu các nhận định ban đầu trên tiến độ hiện tại.

Nhiệm vụ 1:

Hỗ trợ Cục KTXD xây dựng (các) thông tư về mô hình đầu tư, quản lý và vận hành dịch vụ chuỗi giá trị rác thải đô thị và các điều kiện hợp đồng tiêu chuẩn.

- Nghiên cứu các mô hình đầu tư, quản lý và vận hành thông qua hợp đồng PPP, đã được áp dụng thành công tại các quốc gia thành viên khác của ADB có điều kiện tương đồng với Việt Nam, bao gồm việc đánh giá/rà soát các thách thức phát sinh tại các dự án PPP hiện hành.
- Đánh giá và rà soát các mô hình đầu tư đã hoặc đang được triển khai tại Việt Nam, nhằm hỗ trợ BXD phát triển các mô hình thích hợp để hỗ trợ các cấu trúc đầu tư, quản lý và vận hành khác nhau thông qua các hợp đồng PPP. Các cấu trúc này cần phù hợp với các dự án có phạm vi khác nhau về dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý và chôn lấp rác thải trong điều kiện của Việt Nam.
- Thực hiện đoàn công tác Tìm hiểu thực tế đối với một số thành phố tại Việt Nam đã thống nhất từ trước để làm rõ các thực tiễn hiện hành về quản lý rác thải đô thị trên toàn quốc và phạm vi các hoạt động cần đưa ra trong dự thảo thông tư. Xây dựng bảng hỏi để hỗ trợ các cuộc họp và trao đổi về bảng hỏi đối với các thành phố thông qua các cuộc họp trực tiếp hoặc trực tuyến.
- Trên cơ sở nghiên cứu trên đây, xây dựng dự thảo thông tư và các điều kiện hợp đồng mẫu để Cục KTXD nghiên cứu
- Trình bày về nghiên cứu và các đầu ra tại một hội thảo tham vấn các bên liên quan tại Việt Nam với các đại biểu từ Cục KTXD và Cục Quản lý đấu thầu/Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và
- Hỗ trợ Cục KTXD tổ chức tham vấn về mô hình đầu tư PPP dự thảo.

Thông tin bổ sung về tiến độ thực hiện và các nhận định chính:

- Ngày 26/9/2019, tư vấn đã họp khởi động chính thức với ADB và Cục KTXD tại Hà Nội. Trong cuộc họp, Arup đã đề xuất cách tiếp cận nghiên cứu (cách tiếp cận trình bày là tóm tắt mẫu TECH-1 đã nộp cho ADB như là một phần của đề xuất). Các bên cũng thảo luận đề xuất khung thời gian cũng như quy trình hợp tác với Cục KTXD. Sau cuộc họp, tư vấn đã soạn thảo kế hoạch công tác chi tiết để đảm bảo hoàn thành dự án vào tháng 6/2020. Kế hoạch này được đính kèm trong Phần 4 của Báo cáo.
- Tại cuộc họp khởi động, các bên cũng đã thảo luận về nhu cầu cần gấp gờ một số tình đại diện của Việt Nam để hiểu rõ hơn các hoạt động về vận chuyển và xử lý rác thải đô thị cũng như mức độ tham gia trong hiện tại và tương lai của khu vực tư nhân trong lĩnh vực này. Các bên thống nhất rằng Arup và ADB sẽ lựa chọn và trao đổi với 10-12 thành phố miền Bắc, Trung và Nam của Việt Nam, có môi trường địa hình, động lực kinh tế và quy mô dân số khác nhau. Bên cạnh đó, BXD sẽ chia sẻ một báo cáo do tư vấn khác xây dựng theo chỉ đạo riêng nhằm cung cấp thông tin tổng quan về hệ sinh thái rác thải đô thị tại Việt Nam.

- Trong tháng 12/2019, tư vấn đã họp với cán bộ Sở Xây dựng và Sở Tài nguyên môi trường các tỉnh Bình Dương, Đồng Nai, TP Hạ Long, Hải Phòng, Hà Nội, Hội An và Tam Kỳ, Hồ Chí Minh và Phan Thiết. Dự kiến sẽ có thêm ý kiến phản hồi của các tỉnh thành khác qua email trong vài tuần nữa. Danh sách các thành phố được trao đổi và thống nhất với Cục KTXD trước khi họp (danh sách được đính kèm tại Phụ lục A). Dưới đây là các phát hiện chính trong quá trình họp với các thành phố (nội dung chi tiết các phát hiện này sẽ được trình bày tại Báo cáo đoàn công tác tìm hiểu thực tế). Trong Phụ lục B của Báo cáo có danh sách câu hỏi mà tư vấn trao đổi tại các cuộc họp này.
 - Mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào ngành xử lý chất thải ở các thành phố khác nhau là khác nhau. Ví dụ:
 - > TP Hạ Long thu hút nhiều đầu tư tư nhân nhất, với việc “phân chia dịch vụ đô thị” giữa tư nhân và chính quyền địa phương, và
 - > TP Hải Phòng có số lượng ít nhất doanh nghiệp tư nhân tham gia, và công ty Vệ sinh môi trường đô thị thành phố (URENCO) hiện đang vận hành các khu chôn lấp và thu gom rác thải đô thị. Tuy nhiên, Hải Phòng cũng chia sẻ dự định tăng cường thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân trong tương lai.
 - Hầu hết các thành phố đều phản ánh chủ trương kêu gọi khu vực tư nhân tham gia trong lĩnh vực rác thải đô thị trong tương lai.
 - Một số thành phố có ý kiến rằng “mức giá dịch vụ tối đa” theo quy định hiện hành đang làm nản lòng các nhà đầu tư tiềm năng.
 - Một số cơ sở tư nhân đang gặp nhiều khó khăn trong vận hành do các yếu tố kỹ thuật.
 - Một số thành phố bày tỏ quan ngại và chi phí và khả năng chi trả (của cả người dân và ngân sách thành phố) của các cơ sở quản lý chất thải chất lượng cao.
 - Nhìn chung, các thành phố dường như quan tâm hơn đến phương án khu vực tư nhân đầu tư toàn bộ hơn là cơ chế PPP do tâm lý muốn tránh việc chính quyền địa phương phải bỏ ra vốn đầu tư ban đầu. Tuy nhiên, cũng không rõ rằng thuật ngữ PPP hoặc các hình thức khác nhau của PPP có được hiểu hoàn toàn đúng hay không.
- Nhóm tư vấn Arup hiện đang tiến hành nghiên cứu nhằm xác định các cơ chế PPP trong lĩnh vực rác thải đô thị tại khu vực Châu Á (và rộng hơn, nếu phù hợp), để tìm hiểu xem các cơ chế đó được cấu trúc như thế nào, các tham số thương mại chủ yếu, và đặc biệt là cách thức xây dựng và lồng ghép các mức định giá/phí dịch vụ vận chuyển, xử lý hoặc chôn lấp rác thải đô thị vào các cấu trúc PPP. Tư vấn sẽ chia sẻ nghiên cứu này, thực hiện dưới hình thức nghiên cứu trường hợp, với ADB và BXD/ Cục KTXD, và sẽ tổng hợp các sắp xếp/tham số thương mại chính để phản ánh các điều kiện hợp đồng mẫu.
- Nhóm tư vấn Arup cũng đã bắt đầu nghiên cứu về các cơ chế PPP trong các lĩnh vực khác tại Việt Nam để xác định xem liệu các điều khoản và cơ chế định giá PPP hiện tại nào có thể áp dụng trong lĩnh vực rác thải đô thị.
- Nghiên cứu về các trường hợp PPP trong nước và quốc tế dự kiến sẽ được bổ sung bởi một chuyến khảo sát học tập tới một số cơ sở rác thải sinh hoạt do tư nhân vận hành tại Châu Á. Sau khi tham vấn với BXD, các bên nhất trí sẽ sắp xếp một chuyến khảo sát tới hai địa điểm cho các cán bộ BXD để trao đổi với càng nhiều bên liên quan càng tốt tham gia vào quá trình thiết kế, thực hiện và vận hành dự án, bao gồm (các) chính quyền địa phương, đơn vị vận hành và nhà đầu tư. Dự

kiến chuyên khảo sát học tập tới Seoul và Thượng Hải là phù hợp để tìm hiểu các bối cảnh phát triển đô thị tiên tiến và mới nổi ở hai thành phố này, và bổ sung thông tin cho các chuyến khảo sát trước đó của BXD tới Singapore, Malaysia và Nhật Bản. Dự kiến chuyến khảo sát học tập sẽ được tổ chức vào đầu tháng 3/2020 để cán bộ BXD có đủ thời gian chuẩn bị giấy tờ đi lại cần thiết.

- Tư vấn có kế hoạch tổ chức hội thảo tham vấn tại TP Hồ Chí Minh và Hà Nội để trình bày các phát hiện và khuyến nghị ban đầu sau khi nghiên cứu và sau chuyến khảo sát học tập. Dự kiến các hội thảo này sẽ có sự tham gia của đại diện Sở Xây dựng và Sở Tài nguyên môi trường từ các thành phố miền Bắc/Trung/Nam tại hai đầu TP Hồ Chí Minh và Hà Nội. Dự kiến các hội thảo sẽ được tổ chức vào giữa tháng 3/2020. Xin xem thêm Phần 4 về kế hoạch công tác chi tiết.

Nhiệm vụ 2:

Hỗ trợ Cục KTXD soạn thảo thông tư về cơ chế định giá “xử lý chất thải rắn sinh hoạt”

- Hỗ trợ Cục KTXD thống nhất phương pháp định giá trong tất cả các bước từ thu gom, vận chuyển, xử lý và chôn lấp chất thải rắn sinh hoạt, đồng thời duy trì cơ chế định giá phù hợp với các mô hình đầu tư, quản lý và vận hành áp dụng.
- Hỗ trợ Cục KTXD sửa đổi phương pháp luận hiện hành về cơ chế định giá dịch vụ cho các dự án rác thải đô thị để cho phép linh hoạt trong tất cả hoặc một số bước thu gom, vận chuyển, xử lý và chôn lấp chất thải rắn sinh hoạt, và
- Soạn thảo dự thảo thông tư đề xuất cơ chế định giá để Cục KTXD xem xét dựa trên cơ chế định giá nêu trên, cân nhắc khả năng hợp nhất Thông tư 07 và 06 của BXD.

Thông tin bổ sung về tiến độ thực hiện và các khuyến nghị chính:

- Cuộc họp khởi động ngày 26/9/2019 đã trao đổi về Thông tư 07 ở cấp cao, cũng như về sự cần thiết phải hiểu rõ tác động của Thông tư và các văn bản pháp lý hỗ trợ.
- Sau cuộc họp khởi động, nhóm tư vấn Arup đã tiến hành rà soát Thông tư 07, trong đó có các quy định liên quan đến Thông tư 07 như Nghị định 32/2015/NĐ-CP, Nghị định 38/2015/NĐ-CP, Quyết định 1354/QĐ-BXD, Quyết định 592/QĐ-BXD và Thông tư 06/2016/TT-BXD. Mục đích của việc rà soát là tìm hiểu cơ chế định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt hiện tại của Việt Nam, các cấu phần (nội dung chi phí và thông số vận hành) của cơ chế được xác định hoặc xây dựng mà không có các quy định ủng hộ, và mức độ phù hợp của thông tư hiện tại với các nguyên tắc PPP cũng như cách thức các nhà đầu tư tư nhân xem xét các dự án trong lĩnh vực chất thải tại Việt Nam. Mục đích của việc rà soát là đề xuất sửa đổi thông tư, đặc biệt là để hỗ trợ hiệu quả hơn sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực rác thải đô thị tại Việt Nam thông qua các hoạt động bao gồm thu gom, vận chuyển, xử lý/ tái chế và chôn lấp.
- Một bản tóm tắt các phát hiện của Arup sau khi rà soát, được soạn thảo và trình bày cho BXD vào ngày 16/1/2020, đính kèm Báo cáo này tại Phụ lục C.
- Các phát hiện chính của quá trình rà soát bao gồm:
 - Lợi nhuận so với IRR (Tỷ suất hoàn vốn nội bộ)
 - Thông tư 07 dường như tập trung chủ yếu vào giai đoạn hoạt động và quy định

cách tiếp cận “giá vốn cộng lãi” được áp dụng bởi các bên dự thầu mong muốn xây dựng và vận hành các cơ sở chất thải rắn sinh hoạt. Cụ thể, Thông tư 07 cho phép khu vực tư nhân có tỷ lệ lợi nhuận tối đa là 5% tổng chi phí hợp lý. Điều này không phù hợp với trọng tâm chính của các nhà đầu tư theo cơ chế PPP, khi mà tạo tài sản là một nội dung quan trọng của bố trí tổng thể. Hiện chưa rõ cơ chế định giá hiện tại sẽ hỗ trợ như thế nào đối với hợp phần “tạo tài sản” trong vòng đời dự án, một hợp phần chung của các dự án PPP trong tương lai trong lĩnh vực rác thải đô thị. Tuy nhiên, cần chú ý rằng tài sản cố định được phép trích khấu hao, và điều này có thể giải quyết phần nào vấn đề này.

- Các nhà đầu tư thường tập trung thu hồi vốn đầu tư cơ bản (nghĩa là tỷ lệ hoàn vốn nội bộ trên vốn cổ phần), và vì vậy có lẽ sẽ cần cân nhắc định vị lại cơ chế định giá để tập trung đảm bảo mức tỷ lệ hoàn vốn nội bộ cho PPP hợp lý, bao gồm cả giai đoạn tạo tài sản và giai đoạn vận hành.

Chi phí tài chính:

- Mức chi phí tài chính có thể được bù đắp hiện chưa rõ (nghĩa là chi phí vốn được đưa vào chỉ bao gồm tiền lãi hay là cả những khoản phí trả cho bên cho vay cho một dự án chất thải rắn sinh hoạt cũng được tính vào?). Có mức trần về hạng mục chi phí cho phép một số phân bổ chi phí tài chính, và do vậy chi phí tài chính có thể sẽ không được bù đắp đủ theo cơ chế giá hiện hành.

Khoảng thời gian (tần suất và thời lượng)

- Khoảng thời gian sử dụng để đo lường tổng chi phí hoặc khối lượng để tính giá không được làm rõ trong Thông tư 07 (nghĩa là không rõ các đầu vào này nên được đo lường hàng ngày, hàng tuần, hàng tháng hay cả năm hoặc cho cả vòng đời dự án). Ngoài ra, Thông tư 07 không quy định liệu giá dịch vụ xử lý chất thải rắn sinh hoạt (phí vào cổng) có được rà soát hay không, và nếu có thì với tần suất nào. Khi nhà đầu tư phải chịu gia tăng chi phí đầu vào để vận hành (ví dụ như tăng chi phí nhân công, nguyên vật liệu, v.v...), việc điều chỉnh giá định kỳ sẽ là phù hợp trên thực tế để thu hút đầu tư cho các dự án chất thải rắn sinh hoạt.

Khuyến khích cách tiếp cận tron vòng đời

- Cách tiếp cận dựa trên đầu vào của Thông tư 07 làm hạn chế khả năng của nhà đầu tư khi xem xét dự án theo nguyên tắc trọn vòng đời, để đổi mới và ra quyết định chiến lược nhằm cắt giảm chi phí trọn vòng đời dự án. Chẳng hạn, trong trường hợp không có các quy định bắt buộc, nhà đầu tư có thể quyết định tăng mức đầu tư ban đầu và tiết giảm chi phí vận hành sau đó, hoặc ngược lại, để giảm tổng chi phí trong toàn bộ 20-25 năm thực hiện dự án xuống thấp nhất.

Khác biệt về thực tiễn hoạt động kinh doanh

- Việc yêu cầu các đầu vào chi phí áp dụng khi tính toán định giá phải đáp ứng các tiêu chuẩn quy định tại các văn bản pháp luật khác (Quyết định 592 và Thông tư 06) không tính đến các thực tiễn/động cơ chiến lược hoặc vận hành khác nhau của các doanh nghiệp tư nhân, hay đặc điểm riêng của các công nghệ khác nhau.
- Mô hình PPP thường tập trung vào các kết quả của một dự án và cho phép mức độ linh hoạt nhất định đối với khu vực tư nhân trong việc đưa ra các quyết định cần thiết về vận hành giúp tối ưu hóa kết quả chung, khi xem xét dự án trên khía cạnh trọn vòng đời. Điều này khác với cách tiếp cận hiện tại của Thông tư 07, theo hướng buộc khu vực tư nhân phải điều chỉnh hoạt động vận hành để duy trì chi phí theo mức đã công bố. Điều này có thể ảnh hưởng tới tài sản dài

hạn hoặc chất lượng vận hành.

Sự liên kết với KPIs và các cơ chế khuyến khích/hỗ trợ

- Việc chi trả cho đơn vị vận hành tư nhân trong các dự án chất thải rắn sinh hoạt nên đảm bảo mức độ chất lượng của dịch vụ, và bất cứ cơ chế định giá nào, dù theo Thông tư 07 hay trong thông tư mới sẽ dự thảo, cũng cần đảm bảo rằng đơn vị vận hành tư nhân chỉ được chi trả khi đáp ứng được các chỉ số hiệu quả hoạt động chính (KPIs) về vận hành. Do mỗi loại hình dự án và công nghệ khác nhau sẽ có bộ KPIs khác nhau, và sẽ cần xây dựng các KPIs này trên cơ sở đặc thù của từng dự án, sẽ không cần thiết phải đưa KPIs vào bất cứ thông tư chính thức nào. Tuy nhiên, tư vấn cũng khuyến nghị nên soạn thảo các thông tư theo hướng cho phép có sự liên hệ với một cơ chế KPIs trong tương lai, và cơ chế này sẽ được quy định cụ thể hơn trong hợp đồng PPP.
- Một số dự án chất thải rắn sinh hoạt sẽ yêu cầu có bảo lãnh khối lượng tối thiểu hoặc tương tự để đảm bảo khả năng vay vốn ngân hàng. Theo khuyến nghị về cơ chế KPIs, cần soạn thảo các thông tư theo hướng đảm bảo cơ chế định giá tương thích với bất cứ chương trình trợ cấp bổ sung hoặc bảo lãnh khối lượng tối thiểu nào có thể được yêu cầu.

Đầu vào và đầu ra

- Thông tư 07 và các quy định hỗ trợ yêu quy định chặt chẽ về thông số vận hành, mức chi phí và lợi nhuận. Điều này dẫn đến cách tiếp cận dựa trên đầu vào của các văn bản này nhằm đảm bảo rằng Chính phủ sẽ thực hiện được một giải pháp đem lại hiệu quả đầu tư. Theo mô hình PPP, việc sử dụng quy trình đấu thầu cạnh tranh có mục đích khuyến khích (a) đổi mới trong thiết kế, (b) tập trung vào kết quả thực tế với chất lượng cao, và (c) định giá cạnh tranh. Theo cơ chế PPP, quy trình cạnh tranh được áp dụng làm nền tảng để đảm bảo rằng Chính phủ đạt được hiệu quả đầu tư.
- Thông tư mới/sửa đổi đề xuất sẽ dựa trên cơ sở các phát hiện trong quá trình rà soát như mô tả trên đây và các công việc tại Nhiệm vụ 1, bao gồm hồi cứu tài liệu về các dự án PPP trong nước trong các lĩnh vực khác cũng như các dự án PPP quốc tế trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt, các trao đổi với nhà đầu tư, chính quyền thành phố và các bên liên quan trong chuyến khảo sát học tập. Những thông tin này sẽ được sử dụng để xác định các cơ chế mới, khả thi về định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt, từ đó cân nhắc về việc áp dụng các ý tưởng này trong bối cảnh Việt Nam và/hoặc việc tinh chỉnh chúng để đảm bảo phù hợp với tình hình trong nước. Dự kiến các hội thảo tham vấn (là một phần của Nhiệm vụ 1) sẽ giúp giải quyết một số cân nhắc này.
- Nhiệm vụ 2 sẽ hoàn tất việc xây dựng cơ chế định giá thay thế nhằm thúc đẩy hiệu quả hơn việc thu hút đầu tư tư nhân và hỗ trợ thực thi PPP trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt, cũng như việc soạn thảo thông tư sửa đổi (hoặc những điều chỉnh/sửa đổi cho Thông tư 07 hiện hành). Dự kiến tư vấn sẽ nộp sản phẩm cuối cùng này trước tháng 6/2020, phù hợp với kế hoạch công tác đã thống nhất với BXD tại cuộc họp khởi động.

4 Kế hoạch công tác chi tiết

Sau khi trao đổi với BXD tại cuộc họp khởi động HTKT này tại Hà Nội vào tháng 9/2019, Arup đã làm việc với ADB để xây dựng kế hoạch công việc chi tiết, xác định các mốc thực hiện chính và thời hạn. Kế hoạch công tác này đã được điều chỉnh trình tự một cách cẩn trọng một số hoạt động của dự án để đảm bảo sắp xếp phù hợp các hoạt động có liên quan, nhằm cung cấp cho BXD những ý kiến tư vấn tốt nhất và có cấu trúc hợp lý.

Bảng 1 dưới đây mô tả kế hoạch công tác đã được thống nhất với các bên, và phản ánh thời điểm hoàn thành dự án vào giữa tháng 6/2020, phù hợp với yêu cầu của BXD.

Bảng 1 - Kế hoạch công tác dự án

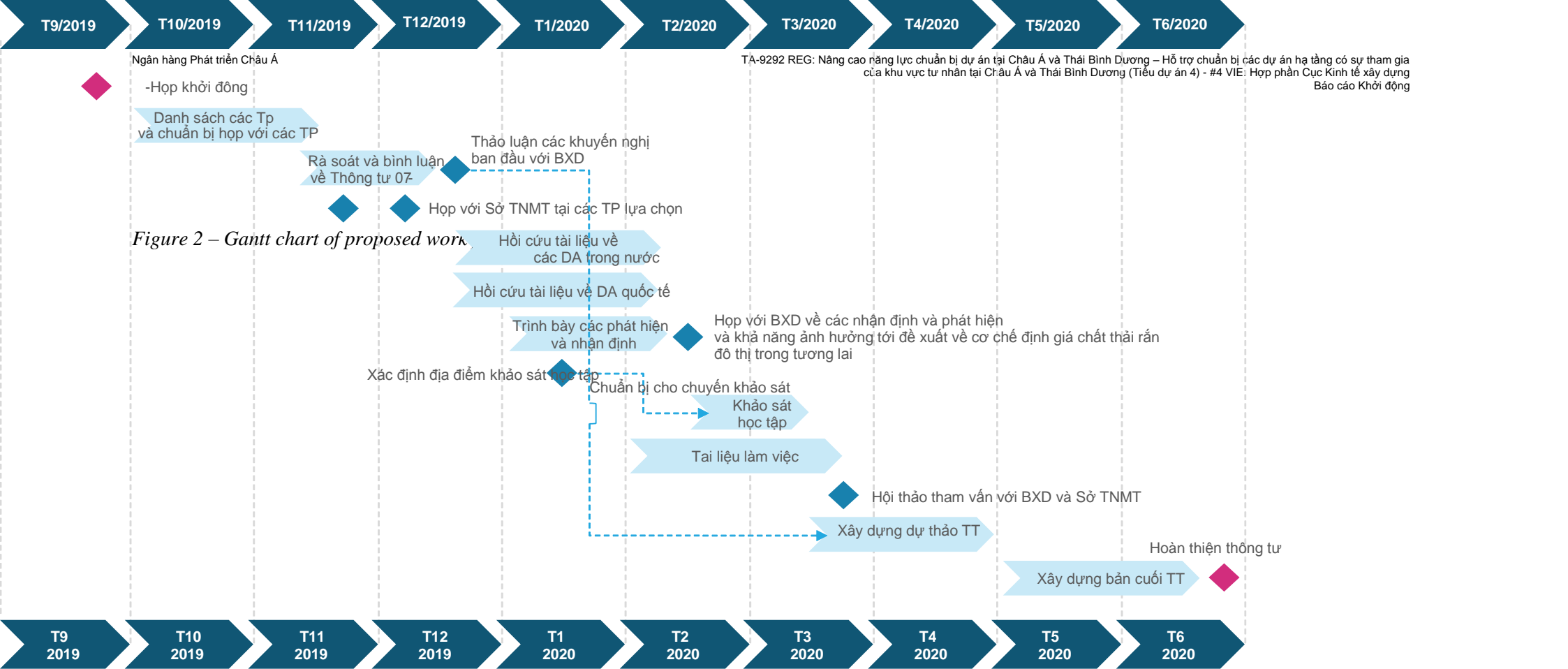
Mốc thực hiện	Thời hạn
1. Khởi động dự án	T9/2019
2. Tìm hiểu thực tế - thực tiễn lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt tại Việt Nam	
<ul style="list-style-type: none"> Lựa chọn các thành phố để tiến hành trao đổi thực tế trực tiếp 	T10/2019
<ul style="list-style-type: none"> Gặp gỡ/ họp/ gọi điện tới đại diện các thành phố lựa chọn 	25-27/11/2019 & 17-19/12/2019
<ul style="list-style-type: none"> Rà soát và góp ý đối với Thông tư 07 về các điểm liên quan đến PPP, và xác định những quan ngại/vấn đề cần giải quyết trong quá trình soạn thảo Thông tư mới 	Giữa T12/2019
<ul style="list-style-type: none"> Hội cứu tài liệu về các dự án tư nhân trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt tại Việt Nam 	Cuối T12/2019
3. Tìm hiểu thực tế - thực tiễn và các ví dụ về dự án chất thải rắn sinh hoạt quốc tế	
<ul style="list-style-type: none"> Hội cứu tài liệu về các dự án tư nhân trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt tại các quốc gia thành viên khác của ADB có đặc điểm tương đồng với Việt Nam 	Giữa T2/2020
<ul style="list-style-type: none"> Xác định (các) địa điểm thực hiện chuyên khảo sát học tập 	Cuối T1/2020
<ul style="list-style-type: none"> Trình bày/họp với BXD về các phát hiện và nhận định sau khi tìm hiểu thực tế và tác động đối với khuyến nghị về định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt 	Cuối T1/2020 (trước Tết nguyên đán)
<ul style="list-style-type: none"> Chuyên khảo sát học tập 	T3/2020
4. Hội thảo tham vấn ý kiến của BXD và Sở Tài nguyên môi trường	

Mốc thực hiện	Thời hạn
<ul style="list-style-type: none"> Chuẩn bị tài liệu tóm tắt gửi BXD và hỗ trợ quá trình thảo luận tại hội thảo 	Giữa T3/2020
<ul style="list-style-type: none"> Tổ chức (các) hội thảo – địa điểm sẽ thông báo sau 	Giữa T3/2020
5. Thông tư/ Công thức định giá	
<ul style="list-style-type: none"> Dự thảo Thông tư 	Giữa T4/2020
<ul style="list-style-type: none"> Bản cuối Thông tư có cập nhật ý kiến phản hồi từ ADB và BXD 	Giữa T6/2020

Tư vấn cũng đã lập bản đồ Gantt để xác định các giai đoạn cần thực hiện công việc và nỗ lực song song cũng như những nhiệm vụ có liên hệ với nhau. Bản đồ Gantt được nêu tại Bảng 2 trong trang sau.

Các sản phẩm đầu ra chính trong HTKT này bao gồm:

1. Báo cáo Khởi động
2. Bảng hỏi về xử lý chất thải rắn sinh hoạt dùng cho cuộc họp với các thành phố và Báo cáo đoàn công tác tìm hiểu thực tế
3. Dự thảo thông tư về mô hình đầu tư dự án PPP quản lý chất thải rắn
4. Dự thảo thông tư về cơ chế định giá trong các dự án PPP quản lý chất thải rắn
5. Dự thảo các điều kiện hợp đồng tiêu chuẩn cho các dự án PPP quản lý chất thải rắn
6. Chuyển khảo sát học tập dành cho cán bộ Chính phủ
7. Nghiên cứu và các đầu ra nghiên cứu được trình bày tài hội thảo tham vấn các bên
8. Dự thảo cuối cùng của thông tư về mô hình đầu tư dự án PPP quản lý chất thải rắn
9. Dự thảo cuối cùng của thông tư về cơ chế định giá trong các dự án PPP quản lý chất thải rắn, và
10. Dự thảo cuối cùng về các điều kiện hợp đồng tiêu chuẩn trong các dự án PPP quản lý chất thải rắn.



Phụ lục A

Danh sách các thành phố dự kiến

A1.1 Danh sách các thành phố dự kiến

Dự kiến tư vấn sẽ thảo luận về cơ chế quản lý chất thải rắn sinh hoạt hiện hành với các thành phố nêu dưới đây, trên cơ sở có xác nhận và thống nhất của Cục KTXD.

Thành phố	Khu vực	Xếp hạng	Hình thức thảo luận
Thị trấn Sa Pa – TP Lào Cai	Bắc	TP loại III	Điện thoại/ email
TP Hạ Long	Bắc	TP loại I	Họp
TP Hải Phòng	Bắc	TP đặc biệt	Họp
Thủ đô Hà Nội	Bắc	TP đặc biệt	Họp
TP Hội An – tỉnh Quảng Nam	Trung	TP loại III	Họp
TP Phan Thiết – tỉnh Bình Thuận	Trung	TP loại II	Họp
TP Hồ Chí Minh	Nam	TP đặc biệt	Họp
TP Biên Hòa – tỉnh Đồng Nai	Nam	TP loại I	Họp
Thủ Dầu Một – Bình Dương	Nam	TP loại I	Họp
TP Cần Thơ	Nam	TP đặc biệt	Điện thoại/ email
Đảo Phú Quốc – tỉnh Kiên Giang	Nam	Không xếp hạng	Điện thoại/ email

Phụ lục B

Nội dung thảo luận và bảng hỏi
tại cuộc họp với các thành phố

Nội dung thảo luận và bảng hỏi tại cuộc họp với các thành phố

Tư vấn đã thảo luận với các thành phố về thực tiễn quản lý chất thải hiện tại và trong tương lai cũng như đóng góp của khu vực công và khu vực tư nhân.

Các thực tiễn về quản lý chất thải

- Khối lượng chất thải được xử lý hàng ngày/hàng năm ở thành phố của anh/chị là bao nhiêu? Khối lượng trong vòng 10-20 năm qua là bao nhiêu?
- Có những cơ sở xử lý chất thải nào ở thành phố của anh/chị?
[VD: bãi chôn lấp rác/bãi rác không hợp vệ sinh, bãi chôn lấp hợp vệ sinh, cơ sở chế biến phân compost (MRF), trạm trung chuyển rác v.v..]
- Ai là người đổ rác vào thùng rác/điểm thu gom rác (hiện có phải là các hộ dân?)
- Ai thu gom các thùng rác (chẳng hạn như Chính quyền thu gom thông qua Công ty vệ sinh môi trường đô thị (URENCO), hoặc thuê bên tư nhân, hoặc bất cứ bên thứ ba nào)
- Chất thải trong các thùng rác có được đưa đến một trạm trung chuyển hay không? Tới một trung tâm tái chế/phục hồi vật liệu? Tới bãi chôn lấp? Tới cơ sở đốt rác?

Tinh thần làm chủ và trách nhiệm

- Các cơ sở xử lý chất thải được đầu tư, xây dựng và vận hành như thế nào (nghĩa là thường được thành lập ra bởi tư nhân, PPP, hay bởi chính quyền?)
- Ai chủ trì trong các giai đoạn khác nhau: lên ý tưởng, lập kế hoạch và xin giấy phép môi trường, thiết kế, xây dựng, vận hành (chẳng hạn như là chính quyền trung ương, chính quyền tỉnh/thành phố, chính quyền huyện, hay là phía tư nhân)
- Công tác thu gom rác được chi trả như thế nào [chẳng hạn tính phí theo hộ dân/doanh nghiệp, đánh thuế chung, gắn với các loại phí khác (ví dụ như tiền nước)]
- Có áp dụng phương pháp tính phí khác nhau ở các khu vực khác nhau của thành phố hoặc các dịch vụ khác nhau hay không?
- Cấu phần nào, nếu có, trong chuỗi hành trình của chất thải là cấu phần mà anh/chị/thành phố có thể cân nhắc để cho tư nhân làm trong tương lai (có thể là dưới dạng hợp đồng dịch vụ hoặc đầu tư + dịch vụ)? [Chẳng hạn như – thu gom, trạm trung chuyển, cơ sở xử lý chất thải, phân loại rác để tái chế, chế biến để tái chế]
- Đã có dự án PPP nào trong lĩnh vực chất thải được triển khai ở thành phố của anh/chị chưa? Nếu có thì những dự án đó có được coi là thành công hay không?

Tái chế

- Có hoạt động phân loại chất thải có thể tái chế tại nguồn hay không? (chương trình dự án của Chính phủ, của NGO, dự án của tư nhân)
- Điều gì xảy ra đối với chất thải có thể tái chế trong hệ thống hiện hành? Anh/chị có kế hoạch nào trong tương lai để tái chế chất thải trong thành phố của mình không?

- Ngành công nghiệp/hoạt động sản xuất chính ở thành phố của anh/chị là gì? Liệu ngành đó có thể sử dụng vật liệu tái chế làm nguyên liệu thô/đầu vào hay không [chẳng hạn sử dụng nhựa , giấy , kim loại tái chế]

Khác

- Anh/chị có bình luận chung nào/thông tin nền hữu ích nào giúp chúng tôi hiểu thêm về thực tiễn quản lý chất thải rắn ở thành phố của anh/chị không?

Phụ lục C

Tổng hợp nội dung rà soát
Thông tư 07 của tư vấn Arup

Rà soát nội dung Định giá Dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt và Góp ý về Thông tư 07/2017/TT-BXD

Tháng 12 năm 2019

Lưu ý quan trọng

Báo cáo này được lập theo hướng dẫn của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) theo một nhiệm vụ giao cho tư vấn ngày 5 tháng 8 năm 2019.

Báo cáo này có thể được cung cấp cho các bên thứ ba chỉ khi để thông báo cho bất cứ bên thứ ba nào rằng là báo cáo đã được lập và để họ nắm được nội dung chứ không phải để họ dựa vào báo cáo này. Không có bên thứ ba nào được quyền dựa vào báo cáo này. Chúng tôi không chịu bất cứ trách nhiệm hay trách nhiệm pháp lý trong bất cứ trường hợp nào trong việc phải thuật lại cho các nhà đầu tư trong trường hợp phát hành trái phiếu hoặc các trường hợp khác, và không có bên thứ ba nào được dựa vào báo cáo này.

Trong quá trình lập báo cáo này chúng tôi đã dựa vào những thông tin được công khai hoặc được cung cấp bởi các bên khác và chúng tôi không chịu trách nhiệm về tính chính xác của những thông tin này.

Chúng tôi nhấn mạnh rằng bất cứ dự báo về tương lai hoặc những ước tính trong báo cáo này là dựa trên việc diễn giải hoặc đánh giá về những thông tin sẵn có vào thời điểm viết báo cáo. Liệu những thông tin về tài chính mang tính nhìn về tương lai có trở thành hiện thực hay không phụ thuộc vào việc những giả định làm nền tảng cho những thông tin đó có còn tiếp tục đúng/có giá trị nữa hay không. Những sự kiện trong thực tế thường cũng không xảy ra như dự kiến, và có thể có những khác biệt trọng yếu. Vì lý do đó, chúng tôi không chịu trách nhiệm về việc liệu những dự báo, quan điểm hay ước tính đó có trở thành hiện thực hay không.

Các phát hiện mang tính nhạy cảm về thời gian và chỉ phù hợp với điều kiện hiện nay, vào thời điểm viết báo cáo. Chúng tôi sẽ không có bất cứ nghĩa vụ nào trong việc cập nhật báo cáo để theo những thay đổi về dữ kiện thực tế hoặc hoàn cảnh xảy ra sau ngày báo cáo được đưa ra mà có thể ảnh hưởng lớn đến nội dung của báo cáo hoặc bất cứ những kết luận nào được đưa ra trong báo cáo.

Trong quá trình lập báo cáo chúng tôi đã dựa vào những thông tin do các bên khác cung cấp. Đặc biệt chúng tôi trông cậy vào độ chính xác và đầy đủ của những thông tin đó và chúng tôi không chịu bất cứ trách nhiệm nào về bất cứ sai sót nào trong báo cáo này mà ở mức tương ứng với những sai sót trong những thông tin được các bên khác cung cấp cho chúng tôi.

Mục đích của Bài viết này

Nhằm rà soát và góp ý về Thông tư 07/2017/TT-BXD (Thông tư 07) hiện nay

Thông tin chung

- Arup đã được Văn phòng PPP (Hợp tác Công - tư) của ADB bổ nhiệm để hỗ trợ cho SACE trong quá trình soạn thảo thông tư về cơ chế định giá xử lý chất thải rắn sinh hoạt.
- Tóm lại, công việc của Arup sẽ bao gồm những nhiệm vụ sau:
 - Tìm hiểu về thông lệ xử lý chất thải rắn sinh hoạt ở Việt Nam, bao gồm những điểm chung và những khác biệt giữa các vùng khác nhau, giữa các thành phố với quy mô khác nhau, loại hình kinh tế và địa hình khác nhau.
 - Rà soát về các dự án PPP được triển khai ở các nước thành viên khác của ADB trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt.
 - Rà soát và tìm hiểu về các mô hình đầu tư và PPP mà đã được triển khai tại Việt Nam.
 - Thực hiện một chuyến khảo sát học tập kinh nghiệm tới những thị trường tương đồng với Việt Nam, và
 - Soạn thảo thông tư sửa đổi về định giá dịch chất thải rắn sinh hoạt mà có thể tạo thuận lợi hơn cho hợp tác công-tư (PPP) trong lĩnh vực quản lý chất thải ở Việt Nam, có thể áp dụng ở nhiều quy mô dự án mà có thể bao gồm cả khâu thu gom, vận

chuyển, xử lý và loại bỏ.

Bài viết này

- Bài viết này là nhằm :
 - Rà soát lại Thông tư 07 và những luật và thông tư hiện hành khác có liên quan tới quản lý và định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt
 - Phân tích các cơ chế định giá hiện hành như được nêu trong Thông tư 07 theo các nguyên tắc chung về mô hình PPP.
 - Xác định các lĩnh vực để tiếp tục điều chỉnh, tăng cường hoặc cân nhắc mà giúp đảm bảo rằng cơ chế định giá trong Thông tư 07 phù hợp hơn với mô hình PPP và tạo điều kiện để thúc đẩy đầu tư theo cơ chế PPP trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt và
 - Xác định các bước tiếp theo

Hợp tác công tư (PPP) ở Việt Nam

Chính phủ dự định tăng cường tận dụng năng lực chuyên môn và nguồn vốn của khu vực tư nhân để xây dựng thêm cơ sở hạ tầng, bao gồm CSHT trong lĩnh vực quản lý chất thải

336

Dự án PPP đã được thực hiện, tính đến nay

140

Dự án trong số đó được cấu trúc theo hình thức BOT

Tháng 5 năm 2020

Là ngày mà luật PPP mới được đệ trình lên Quốc hội, theo mục tiêu đề ra

- Cơ sở hạ tầng là một trong ba lĩnh vực quan trọng cần được tiếp tục đầu tư phát triển ở Việt Nam, như đã được đề ra trong KH PT KT-XH giai đoạn 2011-2015.
- Theo một tọa đàm được tổ chức gần đây tại TpHCM về đầu tư CSHT thì ước tính Việt Nam cần 605 tỉ USD vốn đầu tư bổ sung để đáp ứng nhu cầu phát triển hạ tầng tính đến năm 2040.
- Nhằm hỗ trợ thực hiện danh mục dự án với quy mô đáng kể này, Chính phủ hiện đang tìm cách tận dụng hiểu biết chuyên môn kỹ thuật và tiềm lực tài chính của khu vực tư nhân, trên cơ sở sử dụng mô hình PPP trong thực hiện dự án.
- Các doanh nghiệp trong và ngoài nước có năng lực đáng kể và rất quan tâm đến việc đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng của Việt Nam.
- Dự kiến lĩnh vực quản lý chất thải sẽ cần mức đầu tư đáng kể.
 - Khối lượng chất thải rắn thải ra mỗi năm hiện nay đang ở mức 13 triệu tấn/năm
 - Khối lượng chất thải rắn tăng thêm 10-16% mỗi năm
- Chiến lược Quốc gia về Quản lý Chất thải đề ra mục tiêu xử lý tới 90% chất thải rắn ở khu vực đô thị.
- Dự kiến 85% lượng chất thải rắn này được tái chế hoặc sử dụng để phát điện hoặc phân bón hữu cơ, tuy nhiên các cơ sở cần thiết để hiện thực hóa việc này lại chưa được xây dựng.
- Để PPP có thể hiệu quả trong lĩnh vực chất thải rắn sinh hoạt thì cần đảm bảo rằng các cơ chế định giá dịch vụ chất thải rắn:
 - Thống nhất với khung PPP tổng thể, dựa trên đầu ra, và
 - Cho phép khu vực tư nhân tạo ra được mức sinh lời thương mại.

Nguồn:

1. Inframation
2. <https://e.vnexpress.net/projects/vietnam-slowly-sinking-under-mountains-of-waste-3633166/index.html>
3. Mordor Intelligence

So sánh vắn tắt giữa hình thức triển khai dự án truyền thống và PPP

Cần tiến tới hỗ trợ các chính sách và quy định ăn khớp với cách tiếp cận dựa trên đầu ra để tạo thuận lợi cho PPP

Mô hình	Cơ sở	Tạo ra tài sản/công trình*	Vận hành	Phân bổ rủi ro	Đảm bảo kinh phí/ nguồn vốn
Hình thức thực hiện truyền thống – Chính phủ/chính quyền thực hiện	Dựa trên đầu vào: Các tham số của dự án thường được xác định một cách chặt chẽ, về mặt thiết kế, quy cách kỹ thuật của trang thiết bị, và các tham số về vận hành	Tài sản thường được tạo ra bởi các cơ quan của chính phủ có liên quan, hoặc là với sự hỗ trợ của Cơ quan chịu trách nhiệm về công trình công cộng hoặc thông qua cơ chế Tổng thầu EPC hoặc cơ chế hợp đồng Thiết kế và Thi công (D&C) với một công ty xây dựng tư nhân. Chính phủ thường là phải chịu trách nhiệm khi xảy ra trường hợp bị đội vốn, trừ trường hợp đội vốn mà có thể được chuyển giao trong khuôn khổ những điều khoản EPC thông thường	Chính phủ/chính quyền chịu trách nhiệm đối với toàn bộ hoạt động vận hành và duy tu bảo dưỡng, thông qua một cơ quan của chính quyền hoặc thuê một nhà thầu tư nhân với một Thỏa thuận/Hợp đồng Vận hành và Duy tu bảo dưỡng. Công tác vận hành thông thường không được đưa vào như một phần trong thiết kế ban đầu hoặc trong quá trình suy nghĩ ban đầu. Nhìn chung thì phía chính phủ/chính quyền chịu những rủi ro liên quan đến vận hành .	Chính phủ/chính quyền giữ lại toàn bộ rủi ro trong quá trình tạo ra tài sản/công trình và giai đoạn vận hành.	Kinh phí để trang trải chi phí vốn, chi phí vận hành và nâng cấp sửa chữa công trình định kỳ đều do phía chính phủ đảm bảo, thông qua quy trình phân bổ kế hoạch vốn ngân sách thông thường Bất cứ nguồn thu thương mại nào được tạo ra trong dự án đều sẽ được trả lại cho chính phủ/chính quyền .
PPP	Dựa trên đầu ra: Các kết quả bao trùm về mặt vật chất, kinh tế và xã hội được xác định, và khu vực tư nhân được quyền xác định xem đâu là thiết kế và giải pháp công nghệ tối ưu để có thể mang lại những kết quả đó.	Các công trình (tài sản) thường được tạo ra bởi nhà thầu tư nhân, và dựa trên thiết kế được xây dựng thông qua quá trình đấu thầu cạnh tranh. Khu vực tư nhân thường chịu trách nhiệm trong trường hợp bị đội vốn theo cơ chế phân bổ rủi ro trong PPP được xây dựng cho dự án.	Khu vực tư nhân vẫn chịu trách nhiệm trong giai đoạn vận hành. Khu vực tư nhân được khuyến khích lập kế hoạch về Vận hành và Duy tu bảo dưỡng lồng ghép vào thiết kế nhằm giảm thiểu chi phí toàn bộ vòng đời . Khu vực tư nhân thường chịu phần lớn rủi ro trong quá trình vận hành, trừ những trường hợp ngoại lệ như “quy định luật pháp thay đổi” hoặc trong “trường hợp bất khả kháng..”	Phần lớn rủi ro được chuyển giao cho khu vực tư nhân và điều này được phải ánh trong chi phí vốn (nghĩa là lãi suất và những yêu cầu về suất sinh lời trên vốn cổ phần) của phía nhà đầu tư tư nhân.	Kinh phí ban đầu thường do phía tư nhân đảm bảo, và thường kết hợp giữa vốn vay nợ và vốn cổ phần. Nguồn thu thường xuyên có thể là từ những người sử dụng công trình (nghĩa là nguồn thu thương mại), từ phía chính phủ/chính quyền (ví dụ như thông qua cơ chế chi trả theo mức độ khả dụng của dịch vụ hoặc phí vào cổng)hoặc kết hợp cả hai (nghĩa là sẽ theo cơ chế (chính quyền) chi trả theo hình thức bù đắp để đảm bảo tính khả thi.

*Lưu ý: một số dự án có thể không đòi hỏi nhiều hoạt động tạo ra tài sản công trình nếu như đã có tài sản đó rồi, hoặc nếu như những dịch vụ đó không đòi hỏi nhiều tài sản (ví dụ như thu gom chất thải rắn, trong đó công ty thu gom tư nhân có thể đã có một đội xe thu gom)

Các công trình chất thải rắn sinh hoạt phải tuân theo một số quy định

Mặc dù Thông tư 07 là văn bản chính quy định về định giá dịch vụ chất thải rắn (hoặc phí vào cổng) nhưng thông tư này cũng khớp với các quy định khác

- Thông tư 07 đưa ra một công thức cụ thể về giá dịch vụ chất thải rắn áp dụng đối với chất thải rắn sinh hoạt, trong khi những quy định khác (chẳng hạn như Quyết định 1354, Nghị định 32, Quyết định 592 và Thông tư 06 đưa ra hướng dẫn về những tham số dự kiến hoặc cho phép, chi phí vận hành, và mức chi phí vốn.
- Đây chủ yếu là cách tiếp cận dựa trên đầu vào mà

có khả năng làm hạn chế mức độ linh hoạt trong vận hành của các nhà đầu tư bởi vì họ sẽ tập trung vào đảm bảo rằng các chi phí và tham số vận hành nằm trong các ngưỡng/mức đã được công bố.

- Tuy nhiên, điều này làm hạn chế khả năng của họ trong việc tính toán cân nhắc về dự án theo toàn bộ vòng đời để có thể đổi mới hoặc đưa ra những chiến lược nhằm làm giảm chi phí toàn bộ vòng đời.

- Chẳng hạn, khi không có quy định cứng, các nhà đầu tư có thể quyết định tăng mức đầu tư ban đầu và đảm bảo hiệu suất cao trong vận hành, hoặc ngược lại, nhằm có được chi phí tổng thể ở mức thấp nhất trong toàn bộ vòng đời dự án 20-25 năm.

Quyết định 1354/QĐ-BXD

Suất đầu tư và Chi phí tiêu chuẩn trong Xử lý chất thải rắn sinh hoạt

Thông tư 07/2017/TT-BXD

Phương pháp nhằm xác định giá dịch vụ chất thải rắn

Nghị định 38/2015/ND-CP

Quản lý chất thải và vật liệu thải loại

Nghị định 32/2015/ND-CP

Quản lý Chi phí Xây dựng

Quyết định 592/QĐ-BXD

Ước tính Chi phí Tiêu chuẩn trong Thu gom, Vận chuyển và Xử lý chất thải rắn sinh hoạt

Thông tư 06/2016/TT-BXD

Hướng dẫn Xác định và Quản lý Chi phí Xây dựng

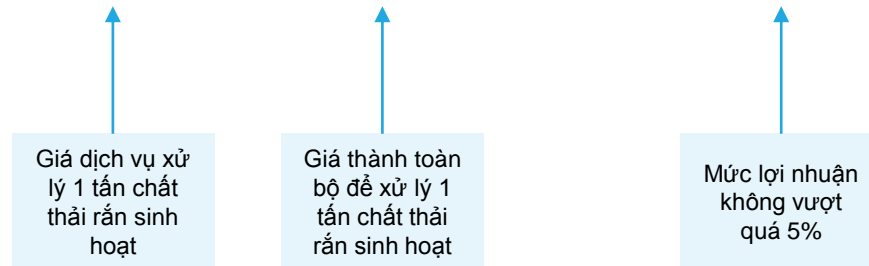
Thông tư 07 hiện nay đề ra cơ chế cho việc định giá chất thải rắn sinh hoạt

Công thức định giá hiện hành có vẻ như chỉ tập trung và giai đoạn vận hành và theo cách tiếp cận “giá vốn cộng lãi” (cost plus approach)

- Định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt hoặc Phí vào công hiện nay được quy định trong Thông tư 07
- Thông tư 07 sử dụng cách tiếp cận giá vốn cộng lãi, và cho phép nhà đầu tư tư nhân đầu tư vào các công trình xử lý chất thải có thể tạo ra mức lợi nhuận tối đa là 5% tổng chi phí xử lý.

Công thức định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt trong Thông tư-07

$$G_{XLCTR} = Z_{TB} + (Z_{TB} \times P)$$

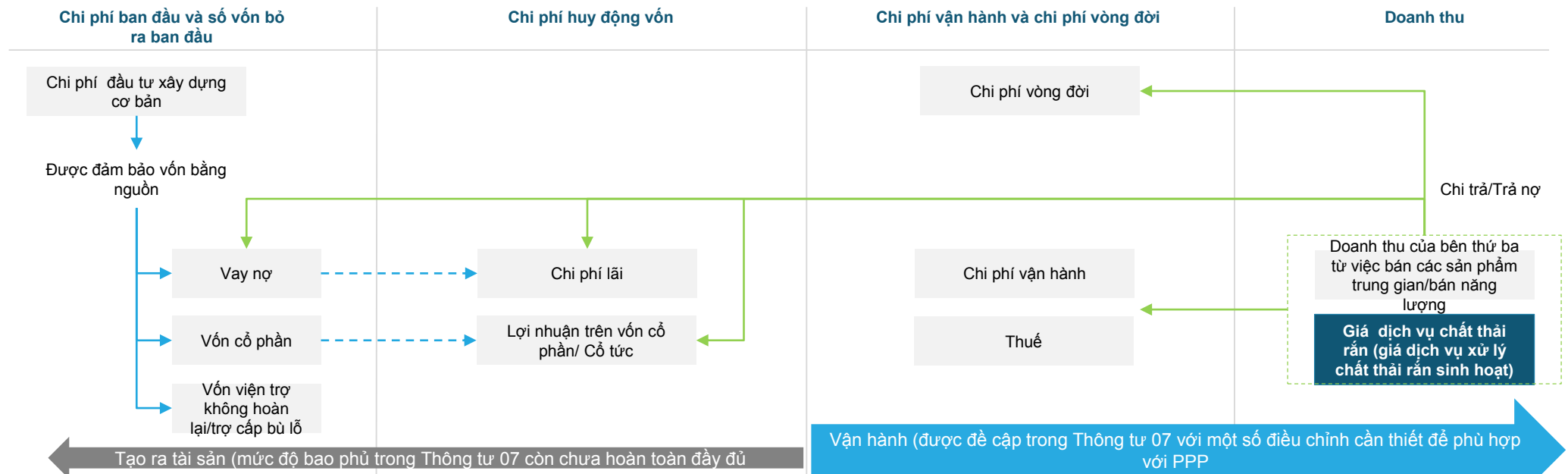


- Giá thành toàn bộ (Z_{TB}) như được thể hiện ở trên, bao gồm những hạng mục sau theo như Thông tư 07:
 - Chi phí vật tư trực tiếp
 - Chi phí nhân công trực tiếp
 - Chi phí máy móc và thiết bị trực tiếp
 - Chi phí sản xuất chung
 - Chi phí quản lý doanh nghiệp, không vượt quá 5% tổng các hạng mục trên

Thông tư 07 và PPP

Cách thức mà Thông tư 07 hiện nay xử lý hợp phần “tạo ra tài sản” trong chu trình dự án còn chưa rõ, và hợp phần này có khả năng sẽ trở thành một phần phổ biến của các dự án PPP trong lĩnh vực chất thải rắn trong tương lai

- Có một số yếu tố trong tài trợ dự án và nguyên tắc PPP mà không được xử lý một cách cụ thể bởi Thông tư 07, và có thể gây nhầm lẫn cho phía tư nhân trong việc xác định những yêu cầu về định giá/tính phí vào công đối với chất thải rắn.
- Dưới đây là sơ đồ tóm tắt những nhân tố mà thường được đưa vào phân tích của các nhà thầu tư nhân trong các dự án PPP.



- Mức độ về chi phí đầu tư xây dựng cơ bản có thể được đưa vào Thông tư 07, không chỉ là đầu tư thiết bị máy móc, còn chưa hoàn toàn rõ ràng.
- Lưu ý rằng tiền khấu hao được phép đưa vào mục “chi phí sản xuất chung” nhằm xử lý vấn đề “tạo ra tài sản”

- Thông tư 07 cho phép tạo ra mức lợi nhuận 5%. Tuy nhiên, các nhà đầu tư sẽ tập trung vào Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ (IRR).
- Chi phí lãi có thể không thu hồi được một cách đầy đủ (tùy mức chi đầu tư xây dựng cơ bản và cơ cấu nguồn vốn được sử dụng) bởi vì nó là một phần trong “chi phí chung và chi phí hành chính” được phép tính vào, mà chi phí đó ở mức tổng gộp có hạn mức quy định là bằng 5% chi phí trực tiếp và chi phí hoạt động chung.

- Chi phí thuế doanh nghiệp được đưa vào mục “chi phí chung và chi phí hành chính”, giống như chi phí lãi, và do đó có thể không thể được thu hồi một cách đầy đủ

Thông tư 07 và PPP

Tóm tắt những nhận định ban đầu (1/2)

Tóm tắt những nhận định ban đầu

Phân biệt Lợi nhuận với Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ

- Thông tư 07 cho phép phía tư nhân tạo ra mức lợi nhuận tối đa là 5% trên tổng các chi phí được tính. Quy định này không phù hợp với trọng tâm chính mà nhà đầu tư tư nhân trong PPP có thể hướng tới, trong đó tạo ra tài sản là một phần quan trọng trong bố trí tổng thể. Tuy nhiên, cũng có lưu ý rằng tiền khấu hao được phép tính đối với tài sản cố định, như vậy cũng một phần giải quyết vấn đề này, mặc dù tỷ lệ khấu hao cần được đưa vào mục “chi phí chung và chi phí hành chính”, và toàn bộ mục này phải trong hạn mức 5% của tổng chi phí trực tiếp và chi phí hoạt động chung (chi phí gián tiếp).
- Các nhà đầu tư có khả năng là tập trung vào mức sinh lời trên đầu tư vốn/đầu tư xây dựng cơ bản (nghĩa là Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ IRR) trên vốn cổ phần) và do vậy có thể nên cân nhắc định vị lại cơ chế định giá nhằm tập trung đảm bảo mức hoàn vốn nội bộ IRR phù hợp với các dự án PPP mà bao gồm cả giai đoạn tạo tài sản và giai đoạn vận hành.

Chi phí tài chính

- Mức độ về chi phí tài chính có thể được đưa vào hiện nay còn chưa rõ (nghĩa là chi phí vốn được đưa vào chỉ bao gồm tiền lãi hay là cả những khoản phí trả cho bên cho vay cho một dự án chất thải rắn sinh hoạt cũng được tính vào?)
- Chi phí huy động vốn hiện được đưa vào nằm trong mục “chi phí chung và chi phí hành chính”. Hạn mức đối với hạng mục này như đã nêu ở trên cho thấy có thể không thu hồi được tất cả các chi phí huy động vốn theo như công thức tính giá hiện hành.

Khoảng thời gian (tần suất và thời lượng)

- Khung thời gian được sử dụng trong việc đo lường chi phí tổng thể hoặc khối lượng tổng không được quy định cụ thể trong Thông tư 07 (nghĩa là những đầu vào này nên được đo hàng ngày, hàng tuần, hàng tháng, hàng năm hay trong toàn bộ vòng đời của dự án?).
- Thông tư 07 không quy định liệu rằng giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt (hay phí vào cổng áp dụng cho chất thải rắn) có được rà soát lại hay không, và nếu có thì bao lâu lại thực hiện rà soát một lần. Bởi vì các nhà đầu tư phải chịu tình trạng gia tăng chi phí đầu vào (chẳng hạn như tăng chi phí nhân công, chi phí nguyên vật liệu v.v..) nên việc điều chỉnh giá định kỳ ở một mức độ nào đó sẽ là phù hợp trong thực tế nhằm thu hút các nhà đầu tư vào các dự án chất thải rắn sinh hoạt.

Khuyến khích nhìn nhận tổng thể toàn vòng đời

- Cách tiếp cận dựa trên đầu vào trong Thông tư 07 hiện nay làm hạn chế khả năng của các nhà đầu tư trong việc cân nhắc tính toán về dự án theo toàn bộ vòng đời nhằm đổi mới hoặc đưa ra những quyết định mang tính chiến lược với mục tiêu giảm chi phí toàn bộ vòng đời.
- Chẳng hạn, trong trường hợp không có quy định cứng, nhà đầu tư có thể quyết định tăng mức đầu tư ban đầu lên và đảm bảo hiệu suất cao trong vận hành, hoặc là ngược lại, nhằm đạt được mức chi phí tổng thể thấp nhất trong toàn bộ vòng đời dự án 20-25 năm.

Thông tư 07 and PPPs

Tóm tắt những nhận định ban đầu(2/2)

Tóm tắt những nhận định ban đầu	
Khác biệt về thực tiễn hoạt động kinh doanh	<ul style="list-style-type: none">Đặt ra yêu cầu phải đảm bảo đầu vào về chi phí trong tính toán định giá đáp ứng theo những mức chuẩn quy định ở những văn bản pháp quy có liên quan khác (ví dụ như Quyết định 592 và Thông tư 06) nhưng lại chưa tính đến những thông lệ/động lực mang tính chiến lược hoặc vận hành khác nhau của các doanh nghiệp tư nhân, hoặc những khác biệt nhỏ giữa các loại công nghệ khác nhau.Mô hình PPP nhìn chung là tập trung vào kết quả bao trùm của một dự án và cho phép một mức độ linh hoạt cho khu vực tư nhân để có thể đưa ra những quyết định cần thiết về vận hành mà tối ưu hóa kết quả bao trùm, đồng thời cân nhắc về dự án theo toàn bộ vòng đời. Cách làm này khác so với cách tiếp cận hiện nay trong Thông tư 07 với việc ép khu vực tư nhân phải điều chỉnh vận hành để làm sao chi phí giữ ở dưới mức được công bố. Điều này có khả năng ảnh hưởng tới công trình/tài sản về lâu dài hoặc ảnh hưởng tới chất lượng vận hành.
Liên kết với các KPIs (Chỉ số chính về Hiệu quả Hoạt động và những biện pháp khuyến khích/hỗ trợ	<ul style="list-style-type: none">Thanh toán cho phía tư nhân trong các dự án chất thải rắn sinh hoạt cần phải đảm bảo mức độ dịch vụ với chất lượng cao, và bất cứ cơ chế định giá nào, cho dù là ở Thông tư 07 hay ở một thông tư mới sẽ được soạn thảo thì đều cần đảm bảo rằng phía tư nhân chỉ được thanh toán khi đạt được các KPI về vận hành.Do KPI cụ thể ở từng dự án và từng công nghệ là khác nhau và sẽ cần phải được xây dựng một cách phù hợp đặc thù của từng dự án riêng lẻ nên khuyến nghị là không nên đưa các KPI vào bất cứ một thông tư chính thức nào. Tuy nhiên thì khuyến nghị ở đây là cần phải soạn thảo thông tư theo cách để cho phép có sự liên hệ với một chế độ về KPI trong tương lai mà sẽ được xác định cụ thể hơn trong hợp đồng PPP.Một số dự án chất thải rắn sinh hoạt có khả năng sẽ đòi hỏi có bảo lãnh khối lượng tối thiểu hoặc một hình thức bảo lãnh tương tự để đảm bảo khả năng huy động vốn thương mại. Theo khuyến nghị về chế độ KPI, các thông tư nên được soạn thảo theo hướng đảm bảo rằng các cơ chế định giá là phù hợp với bất cứ cơ chế trợ cấp bổ sung nào hoặc bảo lãnh khối lượng tối thiểu nào theo yêu cầu.
Dựa trên đầu vào và dựa trên đầu ra	<ul style="list-style-type: none">Với cách thức quy định một cách chặt chẽ các thông số vận hành và mức lợi nhuận trong Thông tư 07 và những quy định bổ trợ, kết quả tạo ra sẽ là một cách tiếp cận dựa trên đầu vào nhằm đảm bảo rằng chính phủ/chính quyền có thể thực hiện và đem lại hiệu quả đTheo mô hình PPP, việc sử dụng quy trình đấu thầu cạnh tranh là nhằm đảm bảo khuyến khích (a) đổi mới trong thiết kế, (b) tập trung vào kết quả thực tế với chất lượng cao, và (c) định giá mang tính cạnh tranh. Trong cơ chế PPP, quá trình cạnh tranh được sử dụng làm cơ sở chính nhằm đảm bảo rằng chính phủ/chính quyền đạt được hiệu quả đồng tiền.

Hiện trạng của Hỗ trợ Kỹ thuật

Tiến độ và các bước tiếp theo

- Khuyến nghị về một cơ chế định giá sửa đổi/Thông tư sẽ được cung cấp nền tảng thông tin thông qua việc tạo nên sự hiểu biết về điều kiện của địa phương và các hoạt động liên quan đến chất thải rắn sinh hoạt ở địa phương, kinh nghiệm quốc tế và các bài học rút ra, và thông qua việc hình thành hiểu biết về cơ chế định giá hiện hành theo các nguyên tắc PPP.
- Một thông tư PPP sửa đổi áp dụng cho việc định giá dịch vụ chất thải rắn sinh hoạt cần phải được soạn thảo trước tháng 6 năm 2020.

