

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**

Số: **1979** /BKHĐT-QLĐT
V/v đề nghị góp ý các vấn đề
trong xây dựng Luật PPP

Hà Nội, ngày **29** tháng 3 năm 2019

Kính gửi:

- Các Bộ: Tài chính, Công Thương, Xây dựng, Tư pháp, Y tế, Ngoại giao, Nội vụ, Quốc phòng, Giao thông vận tải, Tài nguyên và Môi trường, Giáo dục và Đào tạo, Thông tin và Truyền thông, Khoa học và Công nghệ, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Lao động – Thương binh và Xã hội;
- Các cơ quan: Văn phòng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước Việt Nam;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Quảng Ninh.



Thực hiện nhiệm vụ chủ trì xây dựng dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP), nhằm tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổng hợp 10 nhóm vấn đề chính sách then chốt cần nghiên cứu, thống nhất trong quá trình xây dựng Luật (chi tiết tại Phụ lục đính kèm), bao gồm: (1) Phạm vi điều chỉnh và lĩnh vực đầu tư; (2) Quy mô dự án áp dụng PPP; (3) Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP; (4) Áp dụng loại hợp đồng PPP; (5) Nguồn vốn nhà nước trong dự án PPP; (6) Bảo lãnh Chính phủ; (7) Quyết toán công trình dự án PPP; (8) Trách nhiệm của các cơ quan hậu kiểm; (9) Hoạt động của doanh nghiệp dự án; (10) Ưu đãi, miễn hoặc giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất; thế chấp quyền sử dụng đất.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư trân trọng đề nghị Quý Cơ quan có ý kiến cụ thể đối với từng nội dung nêu trên. Văn bản trả lời của Quý Cơ quan đề nghị gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Cục Quản lý đấu thầu) **trước ngày 05/4/2019** để kịp thời tổng hợp, làm căn cứ xây dựng dự thảo Luật theo đúng yêu cầu về thời hạn của Chính phủ và Quốc hội (lấy ý kiến rộng rãi trước ngày 19/4/2019, trình Chính phủ trước ngày 15/7/2019).

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Cơ quan./

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Thành viên BST, TBT để góp ý (d/s kèm theo);
- Các đơn vị thuộc Bộ để góp ý (d/s kèm theo);
- Lưu: VT, QLĐT (LG 93).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Nguyễn Đức Trung

Phụ lục



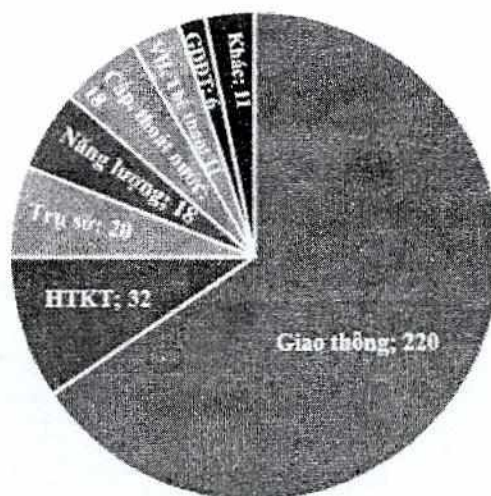
CÁC VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN XÂY DỰNG LUẬT ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ PPP

(Gửi kèm theo công văn số 1979/BKHĐT-QLĐT ngày 29/3/2019 của Bộ KH&ĐT)

1. Về phạm vi điều chỉnh và lĩnh vực đầu tư

Qua các giai đoạn xây dựng quy định về PPP từ Nghị định 78/1997/NĐ-CP đến nay là Nghị định 63/2018/NĐ-CP, các lĩnh vực khuyến khích đầu tư PPP được quy định cụ thể, đồng thời được bổ sung trong quá trình hoàn thiện quy định. Tuy nhiên, qua tổng kết tình hình thực hiện dự án PPP vừa qua, thực tế cho thấy, các dự án PPP (không bao gồm các dự án áp dụng loại hợp đồng BOT) được triển khai chủ yếu thuộc một số lĩnh vực trọng điểm như giao thông vận tải, năng lượng, cung cấp nước sạch, xử lý nước thải, chất thải¹. Một số lĩnh vực khác như nhà ở tái định cư, hạ tầng ký túc xá, trụ sở làm việc... hầu hết áp dụng loại hợp đồng BOT; hoặc một số lĩnh vực được quy định nhưng chưa áp dụng như nông nghiệp, y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, hạ tầng khu kinh tế...

Hình 1: Dự án PPP đã thực hiện – Theo lĩnh vực đầu tư



Bên cạnh đó, theo kinh nghiệm quốc tế, hầu hết các nước đều quy định lĩnh vực đầu tư tương đối rộng. Ví dụ Luật PPP Hàn Quốc quy định áp dụng đối với 53 lĩnh vực; Luật BOT Phi-líp-pin quy định áp dụng đối với 14 lĩnh vực và cho phép bổ sung các “lĩnh vực khác”; Luật PFI của Nhật Bản quy định áp dụng đối với 5 lĩnh vực, chi tiết về các lĩnh vực quy định tại cấp Nghị định. Tuy nhiên, trên thực tế, tương tự như tại Việt Nam, các dự án PPP triển khai ở các nước này đều tập trung ở các lĩnh vực như giao thông (đường bộ, cảng hàng không, cảng biển,

¹ Lĩnh vực giao thông vận tải có 220 dự án (chiếm 65,47%), 18 dự án thuộc lĩnh vực năng lượng (chiếm 5,35%), 18 dự án thuộc lĩnh vực cấp nước, thoát nước, môi trường (chiếm 5,35%)

đường sắt...), nhà máy điện, hệ thống cấp nước, hệ thống xử lý nước thải, rác thải và lĩnh vực y tế.

Căn cứ thực tế nêu trên, đồng thời nhằm đảm bảo việc tập trung nguồn lực để thực hiện hiệu quả chương trình PPP nói chung và từng dự án PPP nói riêng, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án như sau:

*** Phương án 1:** Chỉ áp dụng PPP khi đầu tư dự án thuộc các lĩnh vực trọng điểm sau đây: giao thông; năng lượng; hệ thống cấp nước; hệ thống xử lý nước thải, chất thải; y tế.

*** Phương án 2:** Nâng cấp quy định tại Nghị định 63/2018/NĐ-CP, theo đó quy định chi tiết tại Luật tất cả các lĩnh vực thực hiện dự án PPP và bổ sung điều khoản giao Chính phủ hướng dẫn nguyên tắc xử lý trong trường hợp phát sinh các lĩnh vực mới.

Trường hợp lựa chọn phương án 2, đề nghị các Bộ quản lý chuyên ngành cung cấp thêm thông tin và lập luận về tính khả thi trong việc áp dụng PPP của ngành mình để Bộ KH&ĐT có cơ sở báo cáo Chính phủ trong quá trình trình dự thảo Luật.

2. Về quy mô dự án áp dụng PPP

Quy định về tổng vốn đầu tư để đủ hạn mức được đầu tư theo PPP thay đổi qua các giai đoạn xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: Nghị định 108/2009 không nêu hạn mức tối thiểu; Nghị định số 15/2015 quy định hạn mức từ **20 tỷ đồng** trở lên; Nghị định 63/2018 đã bỏ quy định về hạn mức.

Như báo cáo ở mục trên, các dự án PPP ở nước ta trong thời gian vừa qua được triển khai chủ yếu thuộc một số lĩnh vực trọng điểm như giao thông vận tải, năng lượng và các dự án này đều có tổng vốn đầu tư lớn (chủ yếu thuộc nhóm A theo phân loại của Luật Đầu tư công 2014). Các dự án có quy mô nhóm B trở xuống hầu hết được áp dụng loại hợp đồng BT.

Theo kinh nghiệm quốc tế, quy định quy mô tối thiểu của dự án để thực hiện theo hình thức PPP như sau: Canada – 100 triệu USD, Úc, Singapore – 50 triệu USD, Anh – 25 triệu USD, một số nước áp dụng quy mô nhỏ hơn như Brazil – 2,7 triệu USD, Colombia – 1,4 triệu USD, Nam Phi – 1 triệu USD. Bên cạnh đó, cũng có một số quốc gia không quy định hạn mức làm PPP như Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Philippines. Mặc dù không quy định hạn mức làm PPP nhưng thực tế triển khai PPP tại Hàn Quốc thường chỉ tập trung đối với các dự án có quy mô đủ lớn.

Do hợp đồng PPP thường là dài hạn, yêu cầu nhiều cam kết của phía Chính phủ, vì vậy quy định quy mô dự án tối thiểu nhằm lựa chọn được những dự án xứng đáng để đầu tư theo hình thức này, tránh đầu tư dàn trải mang lại hiệu quả không cao. Chi phí giao dịch của các dự án PPP cũng khá cao, do đó, nếu thực

hiện PPP cho dự án nhỏ thì dẫn đến không hiệu quả. Bên cạnh đó, dự án với quy mô đủ lớn mới có tính hấp dẫn đối với các nhà đầu tư.

Theo các phân tích nêu trên, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án sau:

*** Phương án 1:** Áp dụng quy mô dự án tối thiểu để đầu tư theo phương thức PPP.

- **Phương án 1a:** Chỉ đầu tư PPP đối với các dự án có tổng mức đầu tư từ 1.200 tỷ đồng trở lên.

Hạn mức 1.200 tỷ đồng căn cứ hạn mức thấp nhất của các dự án nhóm A theo phân loại tại dự thảo Luật đầu tư công hiện tại (phương án đã được lấy ý kiến rộng rãi trong thời gian qua), đồng thời cũng như kinh nghiệm quốc tế chỉ thực hiện dự án PPP đối với dự án quy mô đủ lớn (khoảng 50 triệu USD, tương đương 1.200 tỷ đồng).

Bên cạnh đó, thực tế cho thấy đa số² các dự án BOT giao thông và dự án BOT điện trong thời gian qua có tổng mức đầu tư từ 1.200 tỷ đồng trở lên. Một số dự án trong lĩnh vực y tế đang được nghiên cứu để triển khai theo hình thức PPP như xây dựng bệnh viện đa khoa, bệnh viện sản nhi cũng có tổng mức đầu tư từ 1.200 tỷ đồng. Trong lĩnh vực xử lý nước thải, rác thải, dự án sẽ có tính khả thi về mặt tài chính và hấp dẫn nhà đầu tư hơn khi có quy mô đủ lớn, xử lý tập trung (do có thể tận dụng sản phẩm sau xử lý rác – như điện, phân composite, vật liệu xây dựng... để tăng nguồn thu cho nhà đầu tư).

Với việc áp dụng hạn mức như này, Luật chỉ quy định chung một quy trình thực hiện dự án, đảm bảo rõ ràng, đơn giản, thống nhất; không cần thiết kế cho dự án ở các quy mô khác nhau như hiện nay.

- **Phương án 1b:** Chỉ đầu tư PPP đối với các dự án có tổng mức đầu tư từ 300 tỷ đồng trở lên.

Mức 300 tỷ đồng được xác lập trên căn cứ quy định tại Nghị định 63/2018/NĐ-CP hiện nay.

*** Phương án 2:** Giữ nguyên như quy định hiện hành là không quy định quy mô dự án tối thiểu để được áp dụng PPP, có quy trình riêng cho dự án quy mô nhỏ để đảm bảo được chuẩn bị thực hiện một cách kinh tế với chi phí hợp lý.

3. Về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP

*** Phương án 1:** Tương ứng với phương án xây dựng Luật theo hướng áp dụng hạn mức đầu tư PPP từ 1.200 tỷ đồng trở lên, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư được đề xuất như sau:

- Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công từ 15.000 tỷ đồng trở lên (tương đương phân loại dự án quan trọng quốc gia

² 48/68 dự án do Bộ GTVT thực hiện và 22/40 dự án do các địa phương thực hiện

theo dự thảo Luật đầu tư công hiện nay) và/hoặc dự án có tổng mức đầu tư từ 40.000 tỷ đồng trở lên³ và các quy định khác về quy mô cư dân, diện tích đất sử dụng.

- Thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ:

+ Trường hợp lựa chọn phương án 1a tại Mục 1 nêu trên: Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công từ 1.200 tỷ đồng trở lên (tương đương hạn mức thấp nhất của dự án nhóm A theo dự thảo Luật đầu tư công hiện nay) và/hoặc dự án có tổng mức đầu tư từ 10.000 tỷ đồng trở lên.

+ Trường hợp lựa chọn phương án 1a tại Mục 1 nêu trên: Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công từ 300 tỷ đồng trở lên và/hoặc dự án có tổng mức đầu tư từ 1.200 tỷ đồng trở lên.

- Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án không thuộc các trường hợp nêu trên của bộ, ngành mình.

- Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án không thuộc các trường hợp nêu trên của địa phương mình.

Đối với phương án này, đề nghị Quý Cơ quan có ý kiến về tính cần thiết quy định các trường hợp quyết định chủ trương đầu tư thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

*** Phương án 2:** Nâng cấp quy định của Nghị định 63/2018/NĐ-CP hiện hành.

4. Về áp dụng loại hợp đồng PPP

4.1. Về nguyên tắc áp dụng hợp đồng:

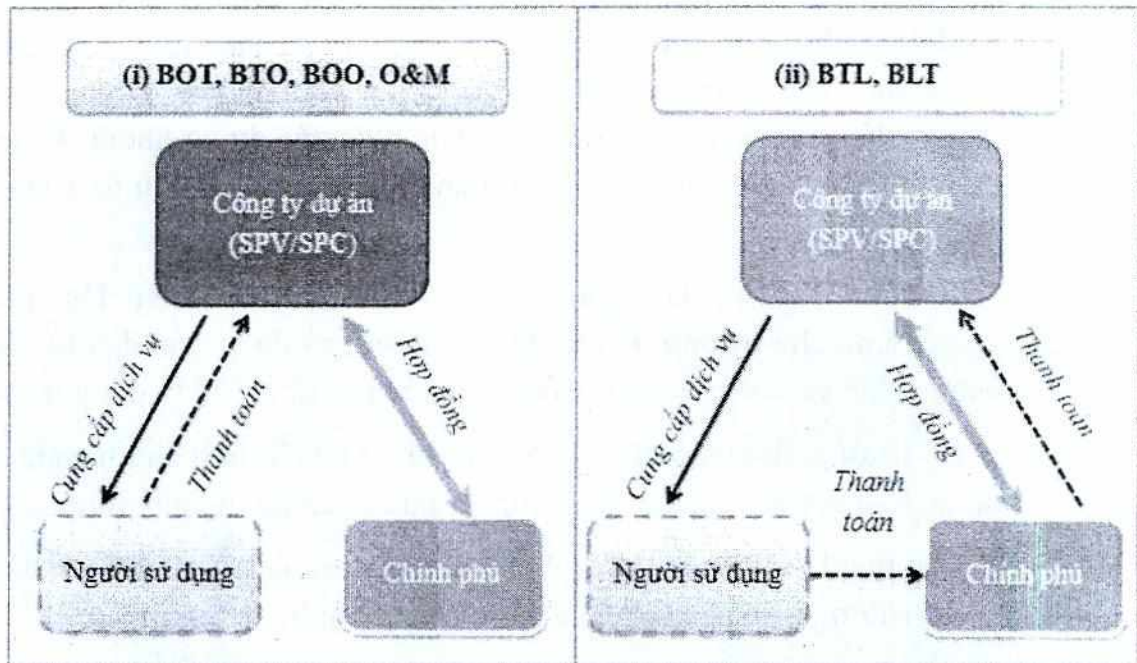
Tại Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21/10/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo quan điểm xây dựng Luật là “*Đối với các dự án đường bộ đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT chỉ áp dụng đối với các tuyến đường mới để bảo đảm quyền lựa chọn cho người dân, không đầu tư các dự án cải tạo, nâng cấp các tuyến đường độc đạo hiện hữu*”. Theo đó, rút kinh nghiệm từ thực tiễn triển khai các dự án BOT giao thông trong thời gian qua, đồng thời thực hiện ý kiến chỉ đạo của UBTVQH, Bộ KH&ĐT đề xuất quy định nguyên tắc áp dụng loại hợp đồng tại Luật PPP, cụ thể như sau:

(i) Chỉ lựa chọn áp dụng loại hợp đồng có cơ chế thu phí từ người sử dụng đối với các dự án PPP đầu tư, xây dựng mới và người dân có hơn một sự lựa chọn khi sử dụng dịch vụ.

³ Theo Nghị quyết 49/2010/QH12 ngày 19/6/2010, các dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội là dự án có tổng vốn đầu tư từ 35.000 tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước từ 11.000 tỷ đồng trở lên... Cân đối theo tỷ lệ lạm phát và trượt giá từ năm 2010 đến nay, Bộ KH&ĐT đề xuất giá trị như trong phương án.

(ii) Đối với các dự án nâng cấp, cải tạo, áp dụng loại hợp đồng nhà nước thanh toán cho nhà đầu tư (không thu phí từ người sử dụng).

Hình 2: Hai loại hợp đồng – Thu phí người sử dụng và Nhà nước thanh toán



Đề nghị Quý Cơ quan nêu quan điểm về nguyên tắc nêu trên.

4.2. Về các loại hợp đồng được quy định trong Luật:

Theo quy định hiện hành, phương thức đầu tư PPP được thực hiện theo 03 nhóm hợp đồng: (i) thu phí từ người sử dụng – BOT, BTO, BOO, O&M; (ii) nhà nước thanh toán theo chất lượng dịch vụ - BLT, BTL; (iii) đổi nguồn lực công lấy công trình – BT. Tuy nhiên, trên thực tế chỉ có 02 loại hợp đồng được áp dụng phổ biến ở nước ta trong thời gian qua là BOT và BT.

Pháp luật về PPP của các nước quy định về loại hợp đồng PPP theo một số cách khác nhau, cụ thể:

(i) Quy định đa dạng các loại hợp đồng và được đề xuất loại hợp đồng khác như nước ta (Phi-líp-pin);

(ii) Chỉ quy định một số loại được áp dụng (Hàn Quốc chỉ có BTO, BTL, BOO);

(iii) Không quy định cụ thể loại hợp đồng, hợp đồng dự án căn cứ trên tính chất dự án và kết quả đàm phán với nhà đầu tư (cách này thường áp dụng ở các nước áp dụng Thông Luật – Common Law).

Theo các nội dung nêu trên, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án sau:

*** Phương án 1:** Chỉ quy định 02 loại hợp đồng tương ứng với 02 phương thức thanh toán cho nhà đầu tư là BOT (thu phí từ người sử dụng) và BLT (nhà nước thanh toán cho nhà đầu tư).

*** Phương án 2:** Nâng cấp quy định của Nghị định 63/2018/NĐ-CP.

4.3. Đối với loại hợp đồng BT

Riêng đối với loại hợp đồng BT, từ năm 1997 đến nay, quy định pháp lý có bốn lần thay đổi lớn về hình thức thanh toán (bằng tiền, quỹ đất, tài sản công, quyền kinh doanh khai thác công trình). Theo cơ chế hiện hành, nguồn lực công đối ứng được xác định ngang giá với giá trị công trình BT.

Thực tiễn triển khai cho thấy việc thực hiện các dự án BT còn tồn tại, đặc biệt là việc xác định giá trị đất đối ứng còn chưa phản ánh giá trị thị trường⁴. Một số ý kiến cho rằng “không nên tiếp tục thực hiện loại hợp đồng BT”. *Đề nghị Quý Cơ quan nêu quan điểm về nhận định này. Trường hợp không duy trì loại hợp đồng BT, đề nghị Quý Cơ quan cung cấp thêm thông tin và lập luận để Bộ KH&ĐT có cơ sở báo cáo Chính phủ trong quá trình trình dự thảo Luật.*

Trường hợp tiếp tục thực hiện loại hợp đồng BT, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án sau:

*** Phương án 1:** Đấu thầu dự án BT, nhà đầu tư ứng trước tiền giải phóng mặt bằng; sau khi thu hồi đất và giải phóng mặt bằng, thực hiện đấu giá khu đất để thanh toán dự án BT. Tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thu được sau khi có kết quả đấu giá sẽ được thanh toán trực tiếp cho nhà đầu tư BT, phần còn lại được nộp vào ngân sách nhà nước. Trường hợp chậm thanh toán, nhà đầu tư vẫn được tính chi phí lãi vay trong thời gian chậm thanh toán.

*** Phương án 2:** Thực hiện kết hợp đồng thời đấu giá đất và đấu thầu công trình BT. Nhà đầu tư chào đồng thời giá trị quỹ đất thanh toán và giá trị công trình BT. Giá trị quỹ đất được xác định trong hợp đồng. Tại thời điểm giao đất, cho thuê đất, không phải xác định lại tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhà đầu tư phải nộp.

Trên thực tế, cách tiếp cận nêu trên xoay quanh nguyên tắc **ngang giá** và thanh toán trên cơ sở tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất **một lần** tại thời điểm giao đất, cho thuê đất theo pháp luật về đất đai, pháp luật quản lý, sử dụng tài sản công. Một số nước trên thế giới có biện pháp chia sẻ lại với nhà nước, người dân giá trị thặng dư của đất (địa tô chênh lệch) thông qua cơ chế cùng thực hiện dự án, mà không dựa vào các nguyên tắc hiện đang áp dụng tại Việt Nam cho dự án BT (do giá trị địa tô phụ thuộc vào các yếu tố thị trường và chỉ hiện thực hoá khi có đầu tư).

⁴ Tại văn bản số 1407/KTNN-PC ngày 28/9/2018, Kiểm toán Nhà nước nhận định việc xác định giá trị tài sản công (bao gồm quyền sử dụng đất) trong dự án BT theo cơ chế Hội đồng thẩm định giá thẩm định, UBND cấp tỉnh phê duyệt mà không thông qua đấu giá là chưa thể hiện được sự công khai, minh bạch khi thanh toán cho nhà đầu tư.

Đề nghị Quý Cơ quan nêu quan điểm về 02 phương án nêu trên hoặc đề xuất phương án khác để tối đa hóa giá trị nguồn lực đất đai nhờ phát triển cơ sở hạ tầng như kinh nghiệm của một số nước để Bộ KH&ĐT tổng hợp, báo cáo các cấp Lãnh đạo trong quá trình xây dựng Luật.

5. Nguồn vốn của Nhà nước trong dự án PPP

Theo quy định hiện nay, phần Nhà nước tham gia trong dự án PPP vẫn chủ yếu được bố trí từ nguồn vốn đầu tư công; tuy Nghị định 63/2018/NĐ-CP đã mở rộng nguồn vốn chi thường xuyên nhưng chưa được triển khai. Phần vốn đầu tư công cần phải được tổng hợp trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm theo quy trình, thủ tục của pháp luật về đầu tư công. Điều này dẫn đến sự thiếu linh hoạt trong công tác bố trí vốn bởi phần vốn đầu tư công trong dự án PPP thay đổi theo từng phương án tài chính, phân chia rủi ro và chỉ được xác định chính xác khi ký kết hợp đồng với nhà đầu tư (sau khi đã đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư). Điều này ảnh hưởng tới việc thu hút các nhà đầu tư do các nhà đầu tư chưa thấy được sự đảm bảo từ phía Chính phủ.

Theo kinh nghiệm quốc tế, phần Nhà nước tham gia thực hiện dự án được bố trí theo các hình thức khác nhau, cụ thể: Quỹ bù đắp thiếu hụt tài chính (Canada, Mexico, Indonesia); dòng ngân sách riêng dành cho các dự án PPP (Hàn Quốc, Ấn Độ, Brazil).

Đặt trong bối cảnh việc sử dụng vốn đầu tư công cần tuân thủ pháp luật về đầu tư công, trường hợp hình thành dòng ngân sách riêng trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm thì quy trình thủ tục trình, thẩm định và lập kế hoạch cho nguồn vốn trong dự án PPP vẫn phải tuân thủ Luật Đầu tư công. Theo đó, không khắc phục được các hạn chế hiện tại. Chính vì lý do này mà hầu hết các dự án PPP có phần Nhà nước tham gia trong thời gian vừa qua vẫn đang dừng ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư.

Căn cứ các phân tích nêu trên, cơ chế Quỹ được xem xét là cơ chế linh hoạt có thể khắc phục được các hạn chế. Trong quá trình xây dựng Nghị định 63/2018/NĐ-CP, Bộ KH&ĐT đã nghiên cứu và đề xuất phương án này; tuy nhiên do vướng quy định của Luật Ngân sách nhà nước⁵ nên không áp dụng được. Trong quá trình xây dựng Luật PPP, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án:

*** Phương án 1:** Thành lập Quỹ phát triển các dự án PPP do Bộ Tài chính quản lý. Quỹ này có chức năng hỗ trợ dự án PPP trong tất cả các giai đoạn (chuẩn bị đầu tư; hỗ trợ phần nhà nước tham gia trong dự án; bảo lãnh Chính phủ và các nghĩa vụ khác của Nhà nước) và được phép huy động vốn từ nhiều nguồn khác nhau như ngân sách, trái phiếu Chính phủ, ODA, nhà đầu tư hoàn trả khi ký kết hợp đồng thành công, tiền bán, nhượng quyền khai thác các tài sản kết cấu hạ tầng, tiền bán tài sản công sau khi sắp xếp lại.... Tại các địa phương, mô hình Quỹ

⁵ Luật Ngân sách Nhà nước quy định hạn chế hình thành Quỹ trùng nhiệm vụ chi với ngân sách nhà nước

này có thể được phát triển và kế thừa từ hợp nhất 03 Quỹ gồm Quỹ đầu tư hạ tầng, Quỹ phát triển đất, Quỹ bảo vệ môi trường (như kinh nghiệm tại TP. Hà Nội).

*** Phương án 2:** Hình thành dòng ngân sách riêng trong kế hoạch đầu tư công. Đối với phương án này thì trong Luật PPP cần có quy định riêng về cách thức lập kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn (đối với nguồn vốn đầu tư công), kế hoạch tài chính – ngân sách (đối với nguồn vốn chi thường xuyên), thẩm định và phê duyệt nguồn vốn cho các dự án PPP.

6. Bảo lãnh Chính phủ

Xuất phát từ yêu cầu của các nhà đầu tư và tổ chức tín dụng (đặc biệt là các đối tác quốc tế) trong quá trình triển khai 02 dự án PPP giao thông của Bộ Giao thông vận tải (dự án cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết; Tân Vạn – Nhơn Trạch), cơ chế bảo lãnh của Chính phủ đối với một số rủi ro về doanh thu, khả năng chuyển đổi ngoại tệ và thực hiện trách nhiệm của Chính phủ được đặt ra. Việc thiếu hụt chính sách đối với cơ chế bảo lãnh của Chính phủ trong các dự án PPP là một trong những nguyên nhân dẫn đến 02 dự án nêu trên bị trì hoãn. Vừa qua, tại văn bản số 11107/BTC-ĐT ngày 12/9/2018 (*được sao gửi kèm theo*), Bộ Tài chính đã báo cáo Thủ tướng Chính phủ về kết quả nghiên cứu cơ chế bảo lãnh Chính phủ thí điểm đối với các dự án giao thông trọng điểm. Theo đó, tính cần thiết của cơ chế này được khẳng định; tuy nhiên vì cơ sở pháp lý chưa có nên không thể triển khai áp dụng, do đó Bộ Tài chính kiến nghị Bộ KH&ĐT hoàn thiện nội dung này trong quá trình xây dựng Luật PPP.

Theo đó, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về nội dung liên quan đến các loại hình bảo lãnh, bao gồm:

6.1. Về bảo lãnh doanh thu tối thiểu

(i) Loại bảo lãnh: Áp dụng cơ chế bảo lãnh doanh thu tối thiểu;

(ii) Đối tượng được bảo lãnh: Các dự án do Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư (theo phương án 1 nội dung phân cấp thẩm quyền tại mục 3 Phụ lục này). Tuy nhiên không phải tất cả các dự án này đều được cấp bảo lãnh mà căn cứ từng dự án, Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ trong quá trình quyết định chủ trương đầu tư sẽ xem xét quyết định cấp bảo lãnh doanh thu tối thiểu.

(iii) Nguyên tắc áp dụng bảo lãnh doanh thu tối thiểu:

- Trong 05 năm đầu vận hành công trình dự án, Nhà nước bảo lãnh doanh thu tối thiểu đảm bảo tới 75% doanh thu được dự kiến trong hợp đồng dự án và 65% trong 5 năm kế tiếp.

- Trường hợp ngược lại, khoản doanh thu vượt quá 125% trong 5 năm kể từ thời điểm bắt đầu hoạt động, và 135% trong 5 năm kế tiếp sẽ được thanh toán cho phía Nhà nước.

6.2. Về bảo lãnh ngoại tệ

Vấn đề về bảo lãnh ngoại tệ đã được trao đổi nhiều lần trong quá trình xây dựng Nghị định 15/2015/NĐ-CP, Nghị định số 63/2018/NĐ-CP. Trong quá trình trao đổi, phía Ngân hàng Nhà nước nhiều lần bày tỏ quan điểm rất khó để bảo đảm ngoại tệ cho các dự án PPP do nguồn dự trữ ngoại hối chưa thực sự vững chắc, việc cam kết bảo đảm ngoại tệ với quy mô lớn sẽ gây áp lực lớn đến an ninh tiền tệ.

Tuy nhiên, do đây là một vấn đề vướng mắc được nhiều nhà đầu tư và tổ chức tín dụng nước ngoài kiến nghị, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về phương án sau:

(i) Loại bảo lãnh: Bảo đảm về tỷ giá và về lượng ngoại tệ có thể chuyển đổi.

(ii) Đối tượng được bảo lãnh: Các dự án do Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, không phải tất cả các dự án đều được cam kết bảo lãnh ngoại tệ mà căn cứ từng dự án, Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ sẽ xem xét quyết định cấp bảo lãnh trên cơ sở ý kiến của Ngân hàng Nhà nước.

(iii) Nguyên tắc áp dụng:

- Đối với tỷ giá: Quy định một mức biên độ biến động tỷ giá trong một khoảng thời gian nhất định (ví dụ như 5 năm), trường hợp tỷ giá thực tế vượt quá mức này thì Chính phủ cam kết chia sẻ [50%] giá trị chênh lệch do biến động tỷ giá (thiệt hại hoặc tăng thêm).

- Đối với lượng ngoại tệ có thể chuyển đổi: Tối đa từ [30 – 50%] nhu cầu ngoại tệ.

6.3. Bảo lãnh vốn vay

Hiện nay, việc cấp bảo lãnh chính phủ đối với khoản vay của doanh nghiệp được thực hiện theo pháp luật về quản lý nợ công. Tuy nhiên, các điều kiện để được cấp bảo lãnh vốn vay chưa xét đến đặc thù cho dự án PPP, đặc biệt là các dự án có nhà đầu tư nước ngoài như doanh nghiệp phải thành lập tại Việt Nam và có hoạt động ít nhất 03 năm trước ngày đề nghị cấp bảo lãnh, doanh nghiệp không bị lỗ trong 03 năm liền kề gần nhất (trong khi dự án PPP trong thời gian đầu chưa có doanh thu).

Về vấn đề này, Bộ KH&ĐT đề nghị Quý Cơ quan cho ý kiến đối với định hướng bổ sung đối tượng dự án PPP được cấp bảo lãnh vốn vay, sửa đổi điều kiện được cấp bảo lãnh vốn vay cho phù hợp với dự án PPP.

Tương ứng với phương án thành lập Quỹ phát triển dự án PPP ở mục 5 nêu trên, Quỹ này sẽ có chức năng cấp các loại bảo lãnh nêu trên.

7. Quyết toán công trình dự án PPP

Nghị định 63/2018/NĐ-CP quy định nhà đầu tư phải thực hiện việc quyết toán công trình kể từ ngày hoàn thành công trình dự án. Bên cạnh đó, Thông tư 88/2018/TT-BTC quy định việc quyết toán vốn đầu tư công trình dự án PPP hoàn thành thực hiện theo quy định tại Thông tư của Bộ Tài chính về quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn Nhà nước. Theo đó, dự án PPP được quyết toán như một dự án đầu tư công đối với tổng chi phí đã bỏ ra.

Việc quy định quyết toán dự án PPP sau khi hoàn thành giai đoạn như quyết toán dự án sử dụng vốn nhà nước sẽ không đảm bảo khoa học vì bản chất dự án PPP là nhà nước lựa chọn nhà đầu tư để đầu tư xây dựng vận hành dự án trong suốt vòng đời 20-30 năm sẽ hoàn toàn khác với dự án sử dụng vốn nhà nước – nhà nước lựa chọn nhà thầu để thi công công trình. Bên cạnh đó, quy định hiện hành cũng không phù hợp với thông lệ quốc tế (ví dụ: Luật PPP Hàn Quốc xem giá công trình là trọn gói và không quyết toán chi phí xây dựng; nhà nước kiểm soát qua bộ chỉ số yêu cầu về chất lượng công trình/dịch vụ được quy định tại hợp đồng dự án – output based). Ngoài ra, quy định này sẽ làm giảm tính chủ động của nhà đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư tăng chi phí xây dựng, chất lượng công trình ban đầu để giảm chi phí vận hành trong suốt vòng đời sau này của dự án.

Theo đó, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về nội dung sau:

- Về chủ thể thực hiện quyết toán: Có thể giao một cơ quan độc lập thực hiện.
- Nội dung quyết toán không chỉ bao gồm quyết toán về vốn đầu tư mà bao gồm cả quyết toán về nghĩa vụ hợp đồng tại các giai đoạn khác nhau như hoàn thành xây dựng, bàn giao công trình cho phía nhà nước...
- Việc quyết toán được thực hiện trên cơ sở tôn trọng thỏa thuận hợp đồng, chỉ nghiệm thu về chất lượng công trình, dịch vụ, trường hợp không đảm bảo chất lượng thì thực hiện điều khoản về phạt hợp đồng, đền bù thiệt hại.

8. Trách nhiệm của các cơ quan hậu kiểm

Một nội dung còn thiếu hụt trong chính sách về PPP hiện hành là quy định cụ thể về trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan hậu kiểm. Thực tiễn các dự án hiện nay, các cơ quan hậu kiểm đã và đang thực hiện việc thanh tra, kiểm toán các dự án BOT, BT như đối với dự án được đầu tư thuần túy bằng vốn ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, nhiều cơ quan thanh, kiểm tra thực hiện nhiệm vụ tại cùng một dự án của một Bộ, ngành, địa phương với cùng một nội dung, khiến việc thanh, kiểm tra chồng chéo, chưa hiệu quả.

Căn cứ tính chất khác biệt của dự án PPP và nhằm đảm bảo tính rõ ràng trong Luật PPP, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về phạm vi thực hiện hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán như sau:

(i) Tham gia ý kiến (bắt buộc) tại các giai đoạn chuẩn bị đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư để đảm bảo việc lập dự án tuân thủ quy định hiện hành và tính chính xác, hợp lý của các giá trị trong hợp đồng.

(ii) Định kỳ thực hiện việc xác định sự tuân thủ hợp đồng của các bên về các nội dung: doanh thu, quá trình cung cấp dịch vụ...

Đối với nội dung này, đề nghị Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ có ý kiến và đề xuất các nội dung khác để Bộ KH&ĐT có cơ sở báo cáo Chính phủ trong quá trình xây dựng Luật.

9. Về hoạt động của doanh nghiệp dự án

Theo kinh nghiệm quốc tế, doanh nghiệp dự án PPP chỉ có một nhiệm vụ, mục tiêu duy nhất là nhằm thực hiện dự án PPP, không được hoạt động trong các ngành, nghề khác với mục đích thực hiện dự án. Việc doanh nghiệp dự án vừa thực hiện dự án PPP vừa kinh doanh các ngành, nghề khác có thể biến thành “mánh lới” kế toán để chuyển doanh thu, chi phí từ các hoạt động khác sang dự án PPP, hạch toán không minh bạch, gây thiệt hại cho nhà nước.

Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp quy định về hoạt động của doanh nghiệp nói chung, không cấm doanh nghiệp đăng ký kinh doanh ngành, nghề được pháp luật cho phép; được góp vốn, chuyển nhượng vốn; phát hành cổ phiếu; chưa quy định đặc thù của doanh nghiệp dự án PPP.

Do đó, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về nội dung sau:

- Doanh nghiệp dự án được thành lập chỉ để triển khai duy nhất một dự án PPP và/hoặc các hoạt động kinh doanh khác vì mục đích thực hiện dự án, không được đăng ký kinh doanh các ngành, nghề khác với mục tiêu dự án.

- Doanh nghiệp dự án được phép phát hành cổ phiếu, trái phiếu để huy động vốn, chuyển nhượng vốn nhưng vẫn phải đảm bảo mục đích thực hiện dự án.

10. Về ưu đãi miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thế chấp quyền sử dụng đất

Theo quy định tại khoản 3 Điều 38 Nghị định 108/2009/NĐ-CP trước đây, doanh nghiệp BOT và BTO được **miễn tiền sử dụng đất** đối với diện tích đất được Nhà nước giao hoặc được **miễn tiền thuê đất** trong toàn bộ thời gian thực hiện Dự án. Theo quy định tại khoản 2 Điều 173 Luật đất đai 2013, tổ chức được Nhà nước

giao đất không thu tiền sử dụng đất không có quyền thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất.

Chính vì vậy, từ Nghị định 15/2015/NĐ-CP và được kế thừa trong Nghị định 63/2018/NĐ-CP, doanh nghiệp dự án được **miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất** đối với diện tích đất được Nhà nước giao hoặc được **miễn hoặc được giảm tiền thuê đất** trong thời gian thực hiện dự án phù hợp với quy định của pháp luật về đất đai. Trong khi đó, theo quy định tại Điều 110 Luật Đất đai, **việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư**. Điều này gây khó khăn cho các địa phương trong việc xác định trường hợp nào miễn, trường hợp nào giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho nhà đầu tư trong thực hiện dự án PPP.

Khắc phục sự không rõ ràng nêu trên, đồng thời tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong quá trình huy động vốn, Bộ KH&ĐT lấy ý kiến về 02 phương án sau:

*** Phương án 1:** Doanh nghiệp dự án được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao trong toàn bộ thời gian thực hiện dự án; đồng thời doanh nghiệp dự án được thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam.

*** Phương án 2:** Doanh nghiệp dự án được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao; đồng thời doanh nghiệp dự án được thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam.

Đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho ý kiến cụ thể về 02 phương án này hoặc đề xuất phương án khác./.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs and appears to be a formal document or report.