

TỜ TRÌNH**Đề nghị xây dựng Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ về việc nghiên cứu, trình Quốc hội Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT) đã chủ trì nghiên cứu, xây dựng hồ sơ đề nghị xây dựng Luật. Cụ thể, định hướng xây dựng Luật đã được lấy ý kiến rộng rãi các Bộ, ngành, địa phương (tại văn bản số 5277/BKHĐT-QLĐT ngày 29/6/2017), hồ sơ đề nghị xây dựng Luật được lấy ý kiến 04 Bộ: Tư pháp, Tài chính, Nội vụ, Ngoại giao (văn bản số 10100/BKHĐT-QLĐT ngày 11/12/2017) và được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Bộ KH&ĐT theo đúng quy định tại Điều 36 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tiếp theo đó, hồ sơ đề nghị xây dựng Luật đã được Bộ Tư pháp tổ chức thẩm định (văn bản số 95/BC-BTP ngày 17/04/2018).

Trên cơ sở tiếp thu ý kiến góp ý của các Bộ, ngành, địa phương và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ KH&ĐT kính trình Chính phủ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (hồ sơ gửi kèm theo) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN**1. Nhu cầu thu hút đầu tư nhằm phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại**

Nghị quyết của Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XII và Nghị quyết của Quốc hội đã thông qua mục tiêu tổng quát về phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 -2020 là: "*Bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, phấn đấu tăng trưởng kinh tế cao hơn 5 năm trước. Đẩy mạnh thực hiện các đột phá chiến lược, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh. Phát triển văn hoá, thực hiện dân chủ, tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, tăng cường phúc lợi xã hội và cải thiện đời sống nhân dân. Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý hiệu quả tài nguyên và bảo vệ môi trường. Tăng cường quốc phòng, an ninh, kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất toàn vẹn lãnh thổ*

quốc gia và bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội. Nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại và chủ động hội nhập quốc tế. Giữ gìn hoà bình, ổn định, tạo môi trường, điều kiện thuận lợi để xây dựng và bảo vệ đất nước. Nâng cao vị thế của nước ta trên trường quốc tế. Phấn đấu sớm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại."

Căn cứ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đặt ra nêu trên và khả năng huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước, theo báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020¹, tổng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2016-2020 theo giá hiện hành dự kiến khoảng 9.120- 9.750 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 32-34% GDP, trong đó: vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước 2.000 nghìn tỷ đồng, chiếm 20,5-21,9%; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước dự kiến khoảng 363-378 nghìn tỷ đồng, chiếm 3,9-4%; vốn từ khu vực doanh nghiệp nhà nước dự kiến khoảng 812-869 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 8,9%; ***vốn đầu tư của khu vực dân cư và doanh nghiệp tư nhân dự kiến 4.326 - 4.839 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 47,4-49,6%***; vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) dự kiến khoảng 1.592-1.635 nghìn tỷ đồng (không bao gồm phần vốn đóng góp ở trong nước), chiếm khoảng 16,8-17,5%; các nguồn vốn khác dự kiến khoảng 27,4-29,2 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 0,3%.

Đối với mục tiêu phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đất nước, ngày 16/01/2012, Ban Chấp hành Trung ương có Nghị quyết số 13-NQ/TW về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020 (sau đây gọi tắt là Nghị quyết 13-NQ/TW). Nghị quyết đã xác định một trong các giải pháp chủ yếu là *"thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư; mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm...; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng..."*. Ngày 08/6/2012, Chính phủ có Nghị quyết số 16/NQ-CP ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai thực hiện Nghị quyết số 13-NQ/TW.

Sau 05 năm, việc thực hiện chỉ đạo của các cấp Lãnh đạo Đảng và Chính phủ đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần nâng cao hệ thống kết cấu hạ tầng đất nước. Bên cạnh các nguồn vốn đầu tư truyền thống bao gồm ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ, ODA, vốn đầu tư từ các khu vực ngoài nhà nước thông qua hình thức hợp đồng BOT, BT đã góp phần thay đổi hình ảnh của các địa phương, cải thiện đáng kể hệ thống kết cấu hạ tầng *giao thông*, ví dụ: đã

¹ Báo cáo số 472/BC-CP ngày 19/10/2016

đưa vào sử dụng hàng nghìn km quốc lộ 1A và đường Hồ Chí Minh đoạn qua Tây Nguyên, các cầu quy mô lớn như cầu Cổ Chiên, cầu Rạch Miễu, cầu Việt Trì, cầu Yên Lệnh... Đối với ngành điện, lượng vốn đầu tư thu hút khá lớn và chủ yếu là vốn của doanh nghiệp xây dựng các nhà máy điện độc lập (IPP), trong đó bao gồm cả đầu tư nước ngoài. Kể từ khi có Nghị quyết 13-NQ/TW, ngành điện đã thu hút 233.400 tỷ đồng vào 07 dự án có sự tham gia của khu vực tư nhân. Ngành điện đang thực hiện một số dự án BOT cung cấp điện với quy mô rất lớn, có sự tham gia của cả các nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước. Đối với ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn, nguồn lực xã hội huy động vào đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng là khá lớn. Những năm gần đây, đầu tư của tư nhân vào ngành nông nghiệp đã tăng đáng kể, năm 2013 tăng gấp 1,9 lần so với năm 2009, riêng trong năm 2014, tổng vốn đầu tư của khu vực tư nhân (trong đó chủ yếu là doanh nghiệp và dân doanh) là 40.419 tỷ đồng, chiếm 54,8% tổng đầu tư xã hội vào ngành (73.667 tỷ đồng). Đối với lĩnh vực y tế, việc thu hút tham gia của khối tư nhân vào chủ yếu vẫn thông qua hoạt động xã hội hóa và hình thức khác mà chưa áp dụng PPP. Với chính sách xã hội hóa, hệ thống y tế tư nhân có cơ hội phát triển, đến nay cả nước có hơn 100 bệnh viện tư nhân và trên 30.000 phòng khám chữa bệnh tư nhân cùng với hệ thống y tế công lập tham gia khám chữa bệnh. Tỷ lệ bệnh viện tư nhân chiếm khoảng 13% so với tổng số bệnh viện trên toàn quốc và chiếm khoảng 6% tỷ lệ số giường bệnh. Điều này góp phần quan trọng trong công tác chăm sóc sức khỏe người dân, giúp giảm tải bệnh viện công. Đối với lĩnh vực giáo dục, quy định về PPP trong lĩnh vực này chưa được hướng dẫn cụ thể, đặc biệt là chưa có những quy định liên quan đến vấn đề người lao động (các chế độ đối với giáo viên, viên chức nhà nước khi thực hiện hợp tác công tư) do đó việc thu hút nguồn lực đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này cũng chủ yếu thông qua hình thức xã hội hóa.

Bên cạnh đó, theo nghiên cứu của Ngân hàng Phát triển Châu Á², từ năm 2015 – 2025, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng trung bình của Việt Nam khoảng 16,7 tỷ đô-la Mỹ; và theo Ngân hàng HSBC³, con số này vào khoảng 17,2 tỷ đô-la Mỹ.

Với nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng ngày càng tăng, trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước chỉ đáp ứng khoảng 50% tổng nhu cầu, việc huy động nguồn vốn dồi dào từ khu vực tư nhân (bao gồm cả khu vực tư nhân nước ngoài) là rất cần thiết; theo đó cần xây dựng cơ chế huy động vốn trong một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ổn định, cởi mở để kịp thời đáp ứng yêu cầu một cách hiệu quả. Xuất phát từ nhu cầu này, mô hình đầu tư theo hình thức đối

² Báo cáo “Đáp ứng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của Châu Á” năm 2017 của Ngân hàng Phát triển Châu Á

³ Theo thông tin tại trang <http://www.manilatimes.net/asean-faces-2t-infra-gap-hsbc/277368/>

tác công tư (PPP) được đa số quốc gia lựa chọn và *việc ban hành một khung pháp lý có hiệu lực cao và ổn định dưới dạng Luật là rất cần thiết.*

2. Quá trình hình thành và phát triển mô hình PPP tại Việt Nam

Mô hình PPP bắt đầu được thực hiện tại Việt Nam từ năm 1997 khi Chính phủ ban hành Nghị định 77/1997/NĐ-CP về quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT đối với nhà đầu tư trong nước. Qua nhiều lần bổ sung, sửa đổi để từng bước tiếp cận với thông lệ quốc tế, quy định về PPP của Việt Nam đã tương đối hoàn thiện khi Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về PPP (Nghị định 15/CP) và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP về lựa chọn nhà đầu tư (Nghị định 30/CP) được ban hành.

Về bản chất, PPP là phương thức đầu tư trong đó khu vực công và khu vực tư trở thành đối tác của nhau, cùng tham gia đầu tư thực hiện các dự án phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội để cung cấp dịch vụ công. Việc thu hút đầu tư tư nhân vào các dự án cơ sở hạ tầng góp phần nâng cao hiệu quả và hiệu suất của các dự án. PPP không phải là chìa khóa vạn năng để giải quyết những tồn tại trong đầu tư cơ sở hạ tầng, nhưng nếu có sự phân công hợp lý giữa khu vực công và khu vực tư theo hướng mỗi khu vực đảm nhiệm phần công việc mà mình có lợi thế nhất thì PPP có thể là một giải pháp tăng hiệu quả đầu tư và tăng chất lượng cung cấp dịch vụ công.

Các mô hình hợp tác nhà nước - tư nhân mà các nước trên thế giới áp dụng đem lại cơ hội lớn nhưng cũng đòi hỏi những *điều kiện* về quyết tâm chính trị, khuôn khổ pháp lý, nguồn vốn Nhà nước tham gia và năng lực cán bộ triển khai. Đặc biệt đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, các nhà đầu tư nước ngoài thường yêu cầu Chính phủ cam kết nhiều hơn để đảm bảo một môi trường đầu tư thuận lợi. Trên thực tế, trong gần 20 năm tiếp cận và triển khai PPP, Việt Nam chưa thực sự thu hút được nguồn vốn từ các nhà đầu tư quốc tế, ngoài các dự án thuộc lĩnh vực năng lượng. Các dự án BOT điện thu hút được các nhà đầu tư quốc tế bởi Chính phủ cũng phải đưa ra các cam kết, bảo lãnh cho nhà đầu tư như: hợp đồng mua điện (PPA) từ EVN (tương tự bảo lãnh doanh thu cho nhà đầu tư); bảo lãnh nghĩa vụ của Bộ Công Thương trong hợp đồng hoặc bảo lãnh chuyển đổi ngoại tệ (một số dự án được áp dụng tỷ lệ 30% doanh thu của dự án). Bên cạnh đó, giao thông cũng là một lĩnh vực tiềm năng để thu hút đầu tư tư nhân, tuy nhiên hầu hết mới chỉ dừng ở các nhà đầu tư trong nước; trong khi đó việc triển khai các dự án BOT giao thông gần đây cũng bắt đầu nảy sinh một số hệ lụy cần phải khắc phục.

Tính đến thời điểm hiện nay, các dự án BOT giao thông đang trong quá trình thực hiện hợp đồng (đã xong giai đoạn xây dựng, đang vận hành, kinh

doanh) đều được triển khai theo quy định tại Nghị định 108/2009/NĐ-CP (Nghị định 108/CP). Thông qua các báo cáo thanh tra, kiểm toán đối với các dự án này và đặc biệt là Báo cáo giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các dự án BOT giao thông, một số bất cập của các dự án BOT thực hiện theo Nghị định 108/CP được nêu cụ thể như sau:

- Hầu hết các dự án được thực hiện kiểm toán đều áp dụng hình thức chỉ định thầu để lựa chọn nhà đầu tư, dẫn đến làm giảm sự cạnh tranh, minh bạch trong công tác lựa chọn nhà đầu tư, tiềm ẩn rủi ro lãng phí, thất thoát và chọn nhà đầu tư không có đủ năng lực thực hiện dự án.

- Công tác công bố dự án, danh mục dự án chưa được thực hiện nghiêm túc, công khai.

- Công tác giám sát trong quá trình thực hiện hợp đồng còn lỏng lẻo, dẫn đến chất lượng thường không đảm bảo, sụt lún, xuống cấp nhưng không được khắc phục kịp thời.

- Đối với dự án BOT giao thông, xuất hiện các bất cập về mức phí, vị trí đặt trạm thu phí, thời gian thu phí. Bên cạnh đó, chưa có quy định rõ ràng về việc lựa chọn những dự án “nâng cấp, cải tạo” hay đầu tư tuyến mới để thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT hay đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước, dẫn đến việc người dân không có sự lựa chọn đối với các tuyến đường độc đạo.

- Cơ chế giám sát đặc biệt là các cơ chế giám sát doanh thu của nhà đầu tư, chế tài xử lý vi phạm của nhà đầu tư cũng như cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn thiếu, chưa chặt chẽ.

- Quy định về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư còn thiếu, cụ thể về cơ chế chính sách chia sẻ rủi ro, giải quyết tranh chấp giữa các bên tham gia thực hiện dự án.

- Vai trò của người sử dụng dịch vụ chưa được quan tâm đúng mức, thiếu quy định về trình tự, hình thức tham vấn của chính quyền địa phương với các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của dự án. Mặt khác, chưa có quy định để người sử dụng dịch vụ phản hồi việc cung cấp dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước, làm hạn chế chất lượng cung ứng dịch vụ.

Nhằm khắc phục các vấn đề còn tồn tại nêu trên, Bộ KH&ĐT đã tham mưu Chính phủ ban hành các Nghị định số 15/CP và Nghị định 30/CP. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện 02 Nghị định, Bộ KH&ĐT nhận thấy nội dung quy định tại Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP chịu sự điều chỉnh của nhiều Luật khác nhau như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quản lý nợ công... Do quy định tại các Luật này được xây dựng hướng tới dự án đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân thuần túy, chưa xét đến đặc thù đầu tư PPP nên

quá trình triển khai dự án PPP còn nhiều khó khăn, bất cập. Đặc biệt ở một số nội dung như sau:

- Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thực hiện như một dự án đầu tư công thuần túy do chịu sự điều chỉnh tại *Luật Đầu tư công*.

- Tiến độ góp vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp dự án PPP chịu sự điều chỉnh của *Luật Doanh nghiệp*, theo đó trong vòng 90 ngày các nhà đầu tư phải góp đủ số vốn chủ sở hữu dẫn đến bất cập ứ đọng vốn trong khi đặc thù doanh nghiệp dự án PPP có thể huy động vốn theo tiến độ triển khai dự án.

- Một số quy định chưa thể quy định ngay tại cấp Nghị định do vướng các Luật khác như: Quy định về một dòng ngân sách riêng để làm phần vốn góp của Nhà nước tham gia thực hiện dự án (hiện vướng Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công); Quy định về các cơ chế bảo lãnh của Chính phủ về doanh thu tối thiểu, chuyển đổi ngoại tệ, rủi ro chính sách (hiện vướng Luật Quản lý nợ công, Luật Ngân sách nhà nước) và một số nội dung khác còn nhiều ý kiến khác nhau cần nghiên cứu chuyên sâu như quy định về chế tài xử lý vi phạm, quyết toán công trình, quyết toán hợp đồng dự án PPP... (*Bảng tổng hợp các quy định về PPP tại các Luật tại Phụ lục 1 kèm theo Tờ trình này*).

Từ thực tiễn nêu trên cho thấy, việc ***nâng cấp các quy định về PPP từ cấp Nghị định lên cấp Luật trong bối cảnh hiện nay là rất cần thiết.***

3. Khó khăn trong việc huy động các nguồn vốn trong dự án PPP

3.1. Đối với nguồn vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án

Hiện nay, do nguồn vốn ngân sách trong kế hoạch trung hạn là rất hạn hẹp nên việc bố trí ngân sách cho dự án PPP là rất khó khăn. Bên cạnh đó, đối với nguồn vốn ODA, hiện Bộ KH&ĐT vẫn đang tiếp tục phối hợp các Bộ, ngành thảo luận và đàm phán cơ chế huy động vốn với các nhà tài trợ nhưng lượng vốn dự kiến huy động được rất nhỏ so với nhu cầu thực tế; nguồn vốn này được huy động phải đảm bảo đồng thời 3 quy trình, thủ tục về đầu tư công, vốn ODA và dự án PPP nên mất nhiều thời gian. Ngoài ra, trần nợ công quốc gia đã đến ngưỡng an toàn cũng là một hạn chế lớn cho việc huy động nguồn vốn ODA cho các dự án PPP.

Khó khăn về nguồn vốn để thực hiện việc chuẩn bị và tham gia đầu tư các dự án PPP được xem là nút thắt chính trong quá trình triển khai đầu tư theo mô hình này.

3.2. Đối với nguồn vốn tín dụng

Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đã báo cáo Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 3110/NHNN-TD ngày 03/5/2017 về nguồn vốn tín dụng trong nước để đầu tư Dự án đường cao tốc Bắc – Nam. Qua đó cho thấy, việc huy động nguồn tín dụng trong nước hiện nay cho các dự án PPP giao thông nói riêng và các dự án PPP nói chung là rất khó khăn, bởi các lý do chính như sau:

(i) Năng lực tài chính của nhà đầu tư hạn chế;

(ii) Dự án PPP thường có tổng mức đầu tư lớn, thời gian vay vốn dài (đặc biệt là dự án BOT giao thông);

(iii) Hiện các ngân hàng trong nước sử dụng nguồn huy động ngắn hạn để cho vay dài hạn, trong khi đó hiện NHNN đang có chủ trương giảm dần tỷ lệ nguồn vốn ngắn hạn để cho vay trung và dài hạn nhằm đảm bảo an toàn hệ thống và phù hợp thông lệ quốc tế.

Trong khi đó, nguồn vốn tín dụng thương mại nước ngoài có khả năng về nguồn cung vốn và thời hạn vay tốt hơn so với mặt bằng trong nước. Tuy nhiên thực tiễn triển khai các dự án PPP hạ tầng lớn, quan trọng trong lĩnh vực năng lượng và giao thông trong thời gian qua cho thấy các tổ chức tín dụng nước ngoài đều yêu cầu các cơ chế bảo lãnh rủi ro về lưu lượng, doanh thu, chuyển đổi ngoại tệ, quy hoạch... Tuy nhiên, cơ chế, chính sách và nguồn lực để bảo lãnh các rủi ro nêu trên là chưa sẵn sàng.

Theo đó, với mục tiêu tạo một cơ chế riêng để vốn Nhà nước tham gia vào các dự án PPP một cách hiệu quả và được quản lý chặt chẽ; đồng thời thể chế hóa các biện pháp ưu đãi, bảo đảm đầu tư để thu hút các nhà đầu tư mà đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài vào các dự án PPP thì ***việc nâng cấp quy định hiện hành lên cấp Luật là rất cần thiết.***

4. Tính pháp lý của hợp đồng PPP

Hợp đồng dự án PPP thường kéo dài từ 20 – 30 năm, do đó, nhà đầu tư cũng như các bên cho vay thường có yêu cầu cao đối với tính bền vững của các quy định pháp luật điều chỉnh hợp đồng. Tuy nhiên, do quy định liên quan về PPP chỉ dừng lại ở cấp Nghị định đồng thời các quy định tại các Luật liên quan được thiết kế chỉ phục vụ cho dự án đầu tư công hoặc dự án đầu tư tư nhân thuần túy, việc thay đổi quy định tại các Luật hoặc Nghị định dưới Luật liên quan gây ảnh hưởng rất lớn đến việc tuân thủ hợp đồng dự án PPP. Đây là một rủi ro hiện hữu đối với nhà đầu tư dẫn tới việc nhiều nhà đầu tư đề xuất áp dụng bảo lãnh rủi ro thay đổi chính sách, bảo lãnh chính trị hoặc yêu cầu một mức lợi nhuận cao hơn, thời gian thu giá dịch vụ dài hơn nhằm bù đắp cho những rủi ro mà nhà đầu tư phải chịu. Điều này gián tiếp làm tăng chi phí của bản thân dự án, chi phí xã hội để thực hiện dự án PPP (thời gian thu phí kéo dài cũng ảnh hưởng tới người dân sử dụng dịch vụ) cũng như chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư quốc tế do tính cam kết của Chính phủ còn thấp.

Vì vậy, để đảm bảo tính cam kết về mặt pháp lý của phía Nhà nước, giảm thiểu rủi ro và chi phí cho dự án nhằm thu hút nhà đầu tư, việc, việc ***xây dựng Luật PPP trong bối cảnh hiện nay là rất cần thiết.***

II. MỤC ĐÍCH VÀ QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG VĂN BẢN

1. Mục đích và yêu cầu xây dựng Luật

Căn cứ bối cảnh xây dựng chính sách nêu trên và các kinh nghiệm quốc tế (*theo báo cáo kinh nghiệm quốc tế kèm theo*) cho thấy, việc xây dựng được khung pháp lý cao, thống nhất, đồng bộ, hạn chế rủi ro về mặt thay đổi chính sách là một trong những điều kiện quan trọng để thu hút, hấp dẫn được các nhà đầu tư trong nước và quốc tế.

Mục tiêu xây dựng Luật bao gồm:

- Thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng về thu hút nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia; nâng cấp các quy định tại Nghị định hiện hành nhằm nâng cao cơ sở pháp lý của các quy định, xử lý các nội dung chồng chéo giữa các Luật và bổ sung các quy định còn thiếu;

- Tạo dựng môi trường đầu tư theo hình thức PPP với cơ sở pháp lý cao, thống nhất, đồng bộ, hạn chế rủi ro về mặt thay đổi chính sách.

- Nâng cao hiệu quả đầu tư theo hình thức PPP, gắn với trách nhiệm của các bên có liên quan bao gồm Bộ, ngành và địa phương là cơ quan nhà nước có thẩm quyền; nhà đầu tư; doanh nghiệp dự án; ngân hàng, tổ chức tín dụng và các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật

2.1. Chủ trương, quan điểm của Đảng, chính sách của Nhà nước và Chính phủ

Ngày 16/01/2012, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Nghị quyết số 13-NQ/TW trong đó xác định một trong các giải pháp chủ yếu là “*thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư; mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm...; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng...*”.

Trên cơ sở đó, nhằm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016 – 2020, tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (Khoản 3 Mục IV Phần thứ 2 phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 – 2020), Đảng đã đề ra giải pháp thu hút đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, trong đó bao gồm việc “*Hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế, kể cả đầu tư nước ngoài đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng bằng nhiều hình thức, nhất là hợp tác công tư (PPP) phù hợp với thông lệ quốc tế*”.

Ngày 10/11/2016, Quốc hội đã có Nghị quyết số 26/2016/QH14 trong đó tại Khoản 4 Điều 6, Quốc hội đề ra giải pháp triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020 gồm: *“Bố trí phần vốn ngân sách nhà nước và tăng cường huy động các nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng theo hình thức đối tác công tư (PPP)”*.

Bên cạnh đó, Đảng ta cũng nhấn mạnh việc đẩy mạnh hình thức đầu tư PPP đối với các lĩnh vực dịch vụ công, đặc biệt là dịch vụ y tế như nêu tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành Trung ương Khóa XII, cụ thể: *“Tiếp tục thực hiện cơ chế kết hợp công - tư về nhân lực và thương hiệu trong lĩnh vực y tế; xây dựng cơ chế hợp tác đầu tư giữa bệnh viện công và bệnh viện tư, giữa các bệnh viện công. Minh bạch hóa các hoạt động liên doanh, liên kết, hợp tác công - tư, nhất là ở các đơn vị thuộc lĩnh vực do Nhà nước cấp phép hoạt động”*.

Thực hiện các Nghị quyết của Đảng và Quốc hội, tại các Nghị quyết về những nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo điều hành phát triển kinh tế xã hội từ năm 2013 đến nay, Chính phủ đều nhấn mạnh việc thực hiện nhiệm vụ đa dạng hóa các hình thức huy động vốn, các hình thức đầu tư; đẩy mạnh đầu tư theo hình thức PPP để huy động tối đa nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội.

2.2. Quan điểm chỉ đạo cụ thể của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Trước thực tiễn còn nhiều bất cập trong triển khai các dự án BOT, BT giao thông và tại một số địa phương, Ủy ban Thường Vụ Quốc hội đã thành lập Đoàn giám sát *“Việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao (BOT)”*. Căn cứ Báo cáo kết quả của Đoàn giám sát, ngày 21/10/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 về một số nhiệm vụ và giải pháp tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT.

Tại Nghị quyết này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tập trung thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp, trong đó bao gồm *“Tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT đặt trong tổng thể hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức PPP với định hướng nghiên cứu xây dựng, trình Quốc hội ban hành Luật tạo cơ sở pháp lý cao, thống nhất, đồng bộ cho hình thức đầu tư này”*.

Theo đó, một số quan điểm định hướng xây dựng Luật được Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cụ thể như sau:

- Luật PPP là cơ sở pháp lý để quản lý thống nhất các hoạt động PPP; trường hợp các pháp luật khác có quy định khác quy định của Luật PPP thì thực hiện theo các quy định của Luật PPP;

- Quy định trong Luật PPP mang tính chất nguyên tắc, khung; nội dung quy định mang tính chất kỹ thuật được cụ thể hóa thông qua Nghị định của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của các Bộ, ngành;

- Quy định về quản lý các hoạt động PPP được thiết kế đảm bảo nguyên tắc quản lý trên cơ sở đầu ra; phù hợp với các nguyên tắc, tính chất của quan hệ hợp đồng;

- Trình tự, thủ tục đầu tư (trong đó có tiêu chí lựa chọn dự án) được quy định chặt chẽ, phù hợp với tính chất dự án PPP, các loại hợp đồng, quy mô và cấp quản lý khác nhau, chú trọng việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, đẩy mạnh việc phân cấp, từ đó nhằm nâng cao chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư của các dự án PPP, phù hợp với tính chất dự án PPP và thông lệ quốc tế;

- Quy định về lựa chọn nhà đầu tư thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu, đảm bảo tính công khai, minh bạch, cạnh tranh và hiệu quả kinh tế cũng như tiết kiệm thời gian trong đấu thầu;

- Quy định rõ hơn các cơ chế, biện pháp thu hút, đảm bảo đầu tư thông qua các công cụ hỗ trợ, bảo đảm, bảo lãnh của Chính phủ;

- Quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước và khu vực tư nhân (nhà đầu tư, nhà thầu, tổ chức tín dụng, ...); có các chế tài nhằm xử lý đối với các cá nhân, tổ chức vi phạm quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

III. QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN HỒ SƠ ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT PPP

Căn cứ nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ, Bộ KH&ĐT đã hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật PPP, quá trình cụ thể như sau:

- Ngày 29/6/2017, Bộ KH&ĐT có văn bản số 5277/BKHĐT-QLĐT gửi các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức có liên quan đề nghị có ý kiến đối với định hướng xây dựng các nhóm chính sách dự kiến quy định tại Luật PPP. Bên cạnh đó, dự thảo hồ sơ đề nghị xây dựng Luật đã được đăng tải công khai lên Cổng thông tin điện tử của Bộ KH&ĐT theo quy định. Đến nay, Bộ KH&ĐT đã nhận được ý kiến góp ý của 76 đơn vị;

- Ngày 11/12/2017, trên cơ sở tiếp thu ý kiến góp ý của các Bộ, ngành, địa phương, Bộ KH&ĐT đã hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật và có văn bản số 10100/BKHĐT-QLĐT gửi các Bộ: Tư pháp, Tài chính, Nội vụ, Ngoại giao đề nghị góp ý về dự thảo hồ sơ. Bên cạnh đó, dự thảo hồ sơ đề nghị xây dựng Luật (sửa đổi) đã được đăng tải công khai lên Cổng thông tin điện tử của Bộ KH&ĐT theo quy định;

- Ngày 23/02/2018, Bộ KH&ĐT đã có văn bản số 1069/BKHĐT-QLĐT gửi Bộ Tư pháp về việc thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Luật;

- Ngày 13/3/2018, Bộ Tư pháp chủ trì cuộc họp thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Luật;

- Ngày 23/3/2018, Bộ KH&ĐT đã phối hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tổ chức hội thảo lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp về hồ sơ đề nghị xây dựng Luật;

- Ngày 10/4/2018, Bộ KH&ĐT có văn bản số 387/QLĐT-PPP gửi Bộ Tư pháp về việc hoàn thiện hồ sơ;

- Ngày 17/4/2018, Bộ Tư pháp có văn bản thẩm định số 95/BC-BTP về hồ sơ đề nghị xây dựng Luật.

Trên cơ sở ý kiến của Bộ Tư pháp, Bộ KH&ĐT đã chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật PPP theo quy định.

IV. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG CỦA VĂN BẢN

1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về hoạt động đầu tư theo hình thức PPP; quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức PPP; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư theo hình thức PPP.

2. Đối tượng áp dụng

Luật này áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia hoặc có liên quan đến hoạt động đầu tư theo hình thức PPP.

Về kết cấu của Luật, ngoài các chương, điều quy định các nội dung nâng cấp từ Nghị định 15/CP như lĩnh vực, trình tự, thủ tục, nguồn vốn triển khai dự án PPP, ưu đãi, hỗ trợ đầu tư... dự kiến bổ sung các chương, điều mới về dòng ngân sách riêng cho nguồn vốn nhà nước trong dự án PPP, cơ chế bảo lãnh, chế tài xử lý vi phạm, trách nhiệm của các bên...

V. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG HỒ SƠ ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN

1. Chính sách 1: Nâng cao hiệu quả đầu tư dự án PPP

1.1. Mục tiêu của chính sách

Mục tiêu chính của hầu hết các nước trong việc thực hiện dự án PPP là đạt được hiệu quả đầu tư trong cung cấp các công trình cơ sở hạ tầng và dịch vụ đi kèm. “Hiệu quả đầu tư” có nghĩa là đạt được kết hợp tối ưu giữa lợi ích và chi phí trong việc cung cấp các dịch vụ tới người sử dụng. Dự án PPP thành công đòi hỏi phải có so sánh, đánh giá giữa giá trị mà dự án PPP mang lại cho xã hội so với việc thực hiện theo hình thức đầu tư công. Quá trình này được gọi là “phân tích hiệu quả đầu tư”. Điều này đảm bảo phương án thực hiện dự án PPP là phương án mang lại quả kinh tế - xã hội là cao nhất khi đầu tư cơ sở hạ tầng quốc gia, thông qua đó khu vực tư nhân vẫn có cơ hội thu hồi vốn và lợi nhuận. Tuy nhiên, thực tế đối với các dự án BOT, BT được triển khai trong thời gian qua cho thấy đa số dự án đều do nhà đầu tư đề xuất. Khách quan đánh giá, việc các nhà đầu tư quan tâm, đề xuất các dự án chứng tỏ các dự án này mang lại hiệu quả đầu tư (lợi nhuận) cho nhà đầu tư; đồng thời hỗ trợ phía cơ quan nhà nước một khoản kinh phí trong việc chuẩn bị đầu tư dự án. Tuy nhiên, những dự án kiểu này thường không được đánh giá, thẩm định tốt, dẫn đến chưa thực sự đáp ứng yêu cầu về hiệu quả kinh tế - xã hội nhưng vẫn được đầu tư và đưa vào vận hành, kinh doanh, dẫn đến thực trạng phải đối diện với những phản ứng tiêu cực, bức xúc từ cộng đồng dân cư xung quanh dự án nói riêng và xã hội nói chung. Chính vì quá trình chuẩn bị dự án không được chuẩn bị tốt, đánh giá hiệu quả đầu tư dự án chưa được chú trọng dẫn đến thực trạng nêu trên, ảnh hưởng tới tất cả các bên có liên quan như người sử dụng dịch vụ (ảnh hưởng cuộc sống), cơ quan Nhà nước (xử lý khủng hoảng, mất niềm tin ở dân), nhà đầu tư (giảm doanh thu, uy tín)...

Do đó, mục tiêu chính của chính sách này là đưa ra được các công cụ hỗ trợ các bên (trong đó yêu cầu sự tham gia tối đa của các bên có liên quan) đảm bảo tính hiệu quả đầu tư trong suốt quá trình triển khai một dự án PPP từ bước chuẩn bị đầu tư (với công cụ lựa chọn dự án, thẩm định dự án) đến bước xây dựng, vận hành dự án (với công cụ giám sát dự án).

1.2. Nội dung của chính sách

Để đạt được mục tiêu nêu trên, ba nhóm chính sách chính được xem xét, đánh giá tác động, bao gồm:

- Nhóm chính sách 1: Quy định khung nguyên tắc hoặc bộ tiêu chí chung để lựa chọn sơ bộ dự án.

- Nhóm chính sách 2: Xây dựng công cụ hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phân tích đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án một cách chính xác, gắn với trách nhiệm giải trình.

- Nhóm chính sách 3: Xây dựng công cụ hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức giám sát và quản lý hợp đồng.

Ba nhóm chính sách nêu trên là những công cụ cụ thể, hỗ trợ cho các bên trong suốt quá trình triển khai một dự án PPP.

Bước đầu tiên đảm bảo một dự án PPP có thể thành công là **xác định một dự án PPP tiềm năng**. Ở một số quốc gia, PPP là lựa chọn đầu tiên khi thực hiện đầu tư dự án có mục đích công, theo đó các dự án PPP thành công bắt nguồn từ quá trình lập kế hoạch đầu tư công khi các dự án đầu tư được lựa chọn sơ bộ để xác định tiềm năng đạt được hiệu quả đầu tư cao hơn nếu thực hiện theo hình thức PPP. Do đó, trong Luật PPP cần quy định khung nguyên tắc hoặc bộ tiêu chí chung⁴ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình lập kế hoạch đầu tư công trung hạn có căn cứ lựa chọn sơ bộ các dự án có khả năng thực hiện theo mô hình PPP từ danh sách các dự án cần đầu tư của mình, từ đó tập trung nguồn lực và chi phí để chuẩn bị đầu tư dự án một cách bài bản, khoa học và trách nhiệm.

Tiếp đó là bước lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và khả thi, các tổ chức, đơn vị được giao chuẩn bị dự án cũng cần có công cụ để phân tích hiệu quả đầu tư của dự án, thuyết phục các cơ quan thẩm định cũng như cấp có thẩm quyền phê duyệt dự án về tính khả thi và hiệu quả của dự án.

Sau khi dự án đã ký kết hợp đồng, cơ quan nhà nước cần có một bộ công cụ để giám sát và quản lý hợp đồng với các nhà đầu tư PPP. Tại một số nước áp dụng thành công mô hình PPP vào đầu tư cơ sở hạ tầng, các cơ quan quản lý hợp đồng PPP sử dụng bộ chỉ số đánh giá chất lượng dịch vụ trên cơ sở kết quả đầu ra (Key Performance Indicators - KPI). Định hướng này cần phải được nghiên cứu để thể chế trong Luật PPP.

1.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn

Đối với **nhóm chính sách 1** về khung nguyên tắc hoặc bộ tiêu chí chung để lựa chọn sơ bộ dự án, hai giải pháp chính được đưa ra, bao gồm:

⁴ Theo kinh nghiệm quốc tế, một số nước như Anh, Canada, Nam Phi, Bangladesh, Ấn Độ, Philippines... đều sử dụng Bộ tiêu chí, trong đó một số nước có ban hành kèm theo thang điểm để đánh giá

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, không cần bổ sung quy định tại Luật PPP mà chỉ dừng ở cấp Nghị định và hướng dẫn bộ tiêu chí tại Thông tư (tiêu chí chưa thực sự rõ ràng, vẫn còn định tính).

(2) Giải pháp 2: Ban hành quy định mới, theo định hướng Luật PPP sẽ chỉ ban hành nhóm chính sách này dưới dạng khung nguyên tắc (ví dụ áp dụng thang điểm đánh giá), sau đó Nghị định của Chính phủ sẽ quy định từng Bộ, ngành, căn cứ đặc thù ngành, lĩnh vực được giao quản lý phải ban hành các công cụ với tiêu chí và thang điểm cụ thể để hỗ trợ việc lựa chọn sơ bộ dự án thuộc Bộ, ngành mình.

Đối với **nhóm chính sách 2 và nhóm chính sách 3**, do có cùng bối cảnh về khung pháp lý hiện tại (đã có nhưng còn rất sơ bộ) nên các giải pháp được đưa ra bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, không cần bổ sung quy định tại Luật PPP mà chỉ dừng ở cấp Nghị định và Thông tư như hiện hành.

(2) Giải pháp 2: Không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi theo hướng hướng dẫn chi tiết hơn tại các Thông tư của từng ngành để đảm bảo đủ chi tiết trong thực thi.

(3) Giải pháp 3: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó: đối với nhóm chính sách 2 về phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư, sẽ có quy định nguyên tắc áp dụng đối với từng loại dự án PPP, để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có nhiều sự lựa chọn, phù hợp với dự án của Bộ, ngành, địa phương mình, đảm bảo tính hiệu quả đầu tư. Căn cứ đặc thù ngành, lĩnh vực, Bộ, ngành phải ban hành các phương pháp phân tích hiệu quả đầu tư của dự án thuộc Bộ, ngành mình; đối với nhóm chính sách 3 về công cụ giám sát và quản lý hợp đồng, các bộ chỉ số KPI của các nước cần phải được tập trung nghiên cứu kỹ lưỡng hơn để bảo đảm quy định phù hợp trong Luật, đồng thời tạo sự linh hoạt để các Bộ quản lý chuyên ngành ban hành bộ công cụ giám sát riêng của ngành mình.

Thực tế, bộ tiêu chí hay bộ công cụ tại ba nhóm chính sách nêu trên chỉ cần ban hành dưới dạng Thông tư hướng dẫn để đảm bảo đủ chi tiết cho các cơ quan thực hiện. Tuy nhiên, khi nâng tầm quy định thành Luật, kết hợp với các chế tài dự kiến áp dụng trong Chính sách 2 (về Trách nhiệm quản lý nhà nước đối với dự án PPP) dưới đây, việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan thực hiện sẽ nghiêm túc và có trách nhiệm hơn. Do đó, giải pháp ban hành quy định mới tại Luật là giải pháp được xem xét, lựa chọn để đảm bảo tính tuân thủ pháp luật, vừa đảm bảo đủ chi tiết để thực hiện.

2. Chính sách 2: Trách nhiệm quản lý nhà nước đối với dự án PPP

2.1. Mục tiêu của chính sách

Trong quá trình chuẩn bị và triển khai dự án PPP, rất nhiều cơ quan được phân cấp thực hiện các nhiệm vụ liên quan như lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi; lập, thẩm định, phê duyệt tài liệu đấu thầu và tổ chức lựa chọn nhà đầu tư; thẩm tra, cấp giấy chứng nhận đầu tư.

Trong bối cảnh phân cấp triệt để như nước ta, từng đơn vị, cơ quan thẩm định tại các Bộ, ngành và địa phương phải nâng cao trách nhiệm của mình, tối thiểu là phân tích và đánh giá được hiệu quả kinh tế xã hội, hiệu quả đầu tư của dự án, đảm bảo dự án được đầu tư là dự án mang lại giá trị tốt hơn cho xã hội, đồng thời khẳng định được việc đầu tư theo PPP có lợi thế hơn so với đầu tư công thông thường. Bên cạnh đó, quá trình triển khai các dự án PPP gần đây cho thấy nhiều nhà đầu tư không tuân thủ các cam kết trong hợp đồng dự án về tiến độ góp vốn chủ sở hữu hoặc xảy ra tình trạng chuyển nhượng dự án giữa các nhà đầu tư ngay sau khi có kết quả lựa chọn nhà đầu tư. Điều này dẫn đến việc triển khai dự án bị chậm trễ, tăng chi phí dự án. Theo đó, việc xem xét, bổ sung các chế tài xử lý vi phạm là rất cần thiết, một phần để các Bộ, ngành và địa phương phải nâng cao trách nhiệm của mình trong quá trình chuẩn bị đầu tư cũng như triển khai, thực hiện dự án, một phần để hạn chế các hành vi tư lợi, gây hậu quả xấu đối với việc triển khai dự án PPP.

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. Điều này chưa phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như chưa đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư tư nhân.

Để giải quyết được các vấn đề bất cập nêu trên, mục tiêu chính của nhóm chính sách này là xác định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm của tất cả các bên trong quá trình thực hiện dự án, bao gồm cả các cơ quan hậu kiểm; đồng thời có chế tài xử lý tương ứng khi các cơ quan này chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình.

2.2. Nội dung của chính sách

Để đạt được mục tiêu nêu trên, hai nhóm chính sách chính được xem xét, đánh giá tác động, bao gồm:

- Nhóm chính sách 1: Phân định rõ ràng trách nhiệm và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có liên quan đến việc thực hiện dự án.

- Nhóm chính sách 2: Chế tài xử lý đối với các đối tượng không thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình.

Đối với **nhóm chính sách 1**, theo quy định hiện hành, trách nhiệm cũng như cơ chế phối hợp giữa từng cơ quan, tổ chức nêu trên đã được đề cập nhưng nằm dàn trải trong trình tự, thủ tục thực hiện dự án mà không quy định tập trung. Ví dụ, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cơ quan có quyền hạn và trách nhiệm cao nhất trong suốt vòng đời dự án PPP; cơ quan này được phép ủy quyền cho tổ chức, đơn vị cấp dưới của mình để thực hiện việc ký kết, thực hiện và giám sát hợp đồng; trong mọi trường hợp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền vẫn phải chịu trách nhiệm đối với các nghĩa vụ trong hợp đồng đã ký kết với nhà đầu tư (quy định tại Điều 8 Nghị định 15/CP). Trong khi đó, trách nhiệm của đơn vị chuẩn bị dự án, cơ quan thẩm định cũng như mối quan hệ với cơ quan nhà nước có thẩm quyền lại được quy định tại Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn Nghị định 15/CP. Theo đó, Luật PPP cần có một Chương riêng, quy định cụ thể trách nhiệm của từng đối tượng trong suốt quá trình thực hiện dự án, để đảm bảo tính thống nhất, tập trung trong chính sách.

Đối với **nhóm chính sách 2**, gắn liền với trách nhiệm của các bên là chế tài xử lý đối với các đối tượng không thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình. Nghị định 15/CP hiện nay không có quy định về chế tài xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện hợp đồng dự án PPP. Khi xây dựng Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, nội dung về chế tài xử lý vi phạm đã được Bộ KH&ĐT phân tích, dự thảo một chương riêng và xin ý kiến các Bộ, ngành, địa phương nhiều lần; đồng thời nhận được nhiều ý kiến thống nhất. Tuy nhiên, cũng rất nhiều ý kiến cho rằng nội dung về chế tài được quy định tại pháp luật về đầu tư công, hành chính, hình sự, trong khi đó các văn bản quy phạm cấp Luật nêu trên không có quy định giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết về nội dung này đối với riêng dự án PPP; do đó việc đưa quy định này vào Nghị định thay thế Nghị định 15/CP là chưa phù hợp. Vì vậy, nội dung này chỉ có thể được thể chế tại Luật PPP.

2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn

Căn cứ phân tích nêu trên, đối với **nhóm chính sách 1** thì giải pháp “*giữ nguyên hiện trạng*” và giải pháp “*không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi*” sẽ không còn khả thi, phù hợp do quy định hiện hành chưa rõ ràng, đồng thời thiếu hụt một đối tượng chưa được quy định cụ thể. Do đó, giải pháp duy nhất được đưa ra là “*ban hành quy định mới tại Luật PPP*”, trong đó bao gồm một chương riêng về trách nhiệm của các bên trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. Bên cạnh quy định về trách nhiệm của các bên phía Nhà nước, Chương này dự kiến sẽ có quy định về trách nhiệm của nhà

đầu tư, doanh nghiệp dự án và các tổ chức tín dụng để đảm bảo thống nhất trong quá trình thực thi.

Nhóm chính sách 2 là một nội dung thiếu hụt trong chính sách mà chưa thể giải quyết ngay ở cấp Nghị định. Do vậy, đối với nhóm chính sách này thì giải pháp “*giữ nguyên hiện trạng*” và giải pháp “*không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi*” cũng không còn khả thi, phù hợp bởi quy định hiện hành tuy đã có nhưng được áp dụng đối với dự án đầu tư công thuần túy, chưa phản ánh hết thực tiễn đối với dự án PPP. Bên cạnh đó, một trong các nội dung chỉ đạo về quan điểm xây dựng Luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã nhấn mạnh “có các chế tài nhằm xử lý đối với các cá nhân, tổ chức vi phạm quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư”. Vì vậy, nhằm đảm bảo quá trình thực thi pháp luật về PPP được hiệu quả, giải pháp duy nhất được đưa ra đối với nhóm chính sách này là “*ban hành quy định mới tại Luật PPP*”, trong đó có một chương riêng quy định về các hành vi bị cấm trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP và chế tài tương ứng đối với từng hành vi.

3. Chính sách 3: Công khai, minh bạch thông tin trong quá trình đầu tư

3.1. Mục tiêu của chính sách

Một trong những nền tảng của cơ chế giải trình trách nhiệm là việc công khai các thông tin một cách kịp thời và toàn diện. Đánh giá một cách khách quan, về mặt chính sách, cơ quan soạn thảo đã không ngừng nỗ lực cải thiện, nâng cấp chính sách nhằm mục tiêu tối đa hóa tính công khai, minh bạch thông tin. Tuy nhiên, trong thực thi chính sách còn nhiều hạn chế. Cụ thể, Nghị định 108/CP quy định sau bước công bố danh mục dự án, trường hợp chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký thực hiện dự án thì được phép áp dụng hình thức chỉ định thầu. Quy định này dẫn đến tình trạng thông tin dự án chưa thực sự được công khai rộng rãi đến các nhà đầu tư cũng như cộng đồng doanh nghiệp. Từ đó, xuất hiện thực trạng hình thức chỉ định thầu được áp dụng phổ biến đối với các dự án BOT, BT trong thời gian qua. Ngay trong quá trình xây dựng Luật Đấu thầu năm 2013, Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP, cơ quan chủ trì soạn thảo đã điều chỉnh quy định tại Nghị định 108/CP theo hướng: sau khi công bố dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tổ chức sơ tuyển năng lực và kinh nghiệm của nhà đầu tư; trường hợp chỉ có một nhà đầu tư đáp ứng năng lực kinh nghiệm thực hiện dự án thì mới được áp dụng hình thức chỉ định thầu. Quy định này phần nào đã nâng cao tính công khai đối với thông tin dự án PPP, đặc biệt đảm bảo nhà đầu tư được lựa chọn đã đáp ứng các điều kiện về năng lực, kinh nghiệm trong bối cảnh cạnh tranh với các nhà đầu tư khác. Tuy nhiên, từ thực tiễn thực thi, quy định này lại dẫn đến một thực trạng khác, đó là đa số các dự án

được tổ chức sơ tuyển theo đúng quy định, nhưng vẫn áp dụng hình thức chỉ định thầu do chỉ có một nhà đầu tư đáp ứng năng lực kinh nghiệm thực hiện dự án. Nhằm tiếp tục nâng cao tính công khai, minh bạch thông tin dự án PPP, khắc phục thực trạng nêu trên, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 30/CP cũng bổ sung quy định về việc nộp hồ sơ dự sơ tuyển thông qua Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (lộ trình theo hướng dẫn của Bộ KH&ĐT).

Bên cạnh đó, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP cũng bổ sung quy định về việc công khai thông tin hợp đồng dự án, cụ thể: sau khi ký kết hợp đồng dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền của dự án có trách nhiệm đăng tải một số nội dung hợp đồng dự án lên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia; được khuyến khích đăng tải thêm trên trang thông tin điện tử của Bộ, ngành, địa phương hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng khác để minh bạch thông tin dự án cũng như đẩy mạnh công tác phối hợp, giám sát từ cộng đồng người dân và xã hội.

Với mục tiêu công khai, minh bạch mọi thông tin về dự án PPP, từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư, tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đến giai đoạn thực hiện hợp đồng, Luật PPP bên cạnh việc ban hành chính sách cần phải có công cụ hỗ trợ cụ thể để đảm bảo quản lý thông tin hiệu quả, từ đó nâng cao tính minh bạch.

3.2. Nội dung của chính sách

Để đạt được mục tiêu nêu trên, hai nhóm chính sách chính được xem xét, đánh giá tác động, bao gồm:

- Nhóm chính sách 1: Ứng dụng đấu thầu qua mạng đối với lựa chọn nhà đầu tư;
- Nhóm chính sách 2: Quy định về chế độ báo cáo định kỳ, làm căn cứ xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về PPP.

Lộ trình ứng dụng đấu thầu qua mạng đối với lựa chọn nhà thầu của nước ta tính đến thời điểm hiện nay đã có những bước tiến bộ khả quan, mang lại một hệ thống thông tin công khai, minh bạch, hạn chế được rất nhiều các hành vi tiêu cực trong đấu thầu cũng như góp phần nâng cao tỷ lệ tiết kiệm trong đấu thầu. Bắt kịp xu hướng này, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 30/CP đã bổ sung quy định về việc nộp hồ sơ dự sơ tuyển thông qua Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (lộ trình theo hướng dẫn của Bộ KH&ĐT). Trong xu thế ngày càng phát triển của mô hình PPP tại nước ta, thì quy định mới của Nghị định thay thế Nghị định 30/CP sẽ là nền tảng đầu tiên trong việc ứng dụng đấu thầu qua mạng đối với cả quy trình lựa chọn nhà đầu tư. Thực tế, định hướng ứng dụng đấu thầu qua mạng đối với lựa chọn nhà đầu tư đã được quy định tại Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13. Do vậy, trong bối cảnh này, cần có quy định đồng bộ giữa Luật

Đấu thầu và Luật PPP. Nội dung, quy trình, lộ trình áp dụng lựa chọn nhà đầu tư qua mạng cần phải được quy định cụ thể hơn, rõ ràng hơn với lộ trình nhanh hơn.

Song song với công tác ứng dụng đấu thầu qua mạng đối với lựa chọn nhà đầu tư, việc xây dựng và phát triển một nền tảng thông tin về PPP là rất cần thiết. Thực tế cho thấy, việc quản lý cơ sở dữ liệu thông tin về các dự án PPP ở nước ta hiện nay còn rất thiếu. Bộ KH&ĐT có trang thông tin điện tử riêng về PPP nhưng thông tin, dữ liệu không đầy đủ và chủ yếu được Bộ KH&ĐT tổng hợp từ các kênh thông tin thứ cấp khác (như Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, báo cáo hàng năm của các Bộ, ngành); những thông tin dự án, chương trình PPP cụ thể tại các Bộ, ngành, địa phương chưa được chủ động đăng tải lên cùng một trang tin để thuận tiện trong việc quản lý và cung cấp thông tin kịp thời. Do nền tảng thông tin còn hạn chế như vậy nên việc truyền thông, xúc tiến đầu tư PPP tới thị trường quốc tế chưa được thực hiện hiệu quả trong thời gian qua. Hiện nay, các nhà đầu tư, các tổ chức tài chính quốc tế muốn tìm hiểu thông tin dự án PPP tại Việt Nam chủ yếu phải chủ động đến Việt Nam tìm hiểu trực tiếp hoặc thông qua các kênh thông tin từ đại sứ quán, các tổ chức đại diện xúc tiến thương mại. Đây được xem là hạn chế rất lớn của chương trình PPP tại Việt Nam và cần được quan tâm, đẩy mạnh trong thời gian tới; trong đó biện pháp tốt nhất là thể chế quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tổng hợp và báo cáo định kỳ về số liệu dự án PPP; trách nhiệm của cơ quan đầu mối tổng hợp số liệu và xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về PPP tại Luật PPP.

3.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn

Đối với ***nhóm chính sách 1***, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, quy định hiện hành đã đủ để khắc phục tình trạng bất cập trong công khai thông tin.

(2) Giải pháp 2: Không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi, trong đó đẩy nhanh lộ trình áp dụng đối với việc lựa chọn nhà đầu tư qua mạng.

(3) Giải pháp 3: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó quy định nội dung, quy trình và lộ trình áp dụng đối với việc lựa chọn nhà đầu tư qua mạng.

Dự kiến giải pháp 2 sẽ được xem xét lựa chọn để tránh sự xáo trộn, sửa đổi đối với Luật Đấu thầu hiện nay; Luật PPP sẽ chỉ quy định nội dung để đảm bảo tính đồng bộ, kết nối thông tin thông suốt (ví dụ các thông tin về dự án nằm ngoài giai đoạn đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư như đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng dự án, báo cáo giám sát tình hình thực hiện dự án... cũng cần phải được đồng bộ trên Hệ thống mạng).

Đối với **nhóm chính sách 2** thì giải pháp “*giữ nguyên hiện trạng*” và giải pháp “*không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi*” là không phù hợp bởi quy định hiện hành chưa có. Theo đó, giải pháp duy nhất được đưa ra đối với nhóm chính sách này là “*ban hành quy định mới tại Luật PPP*”, trong đó bổ sung trách nhiệm cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tổng hợp và báo cáo định kỳ về số liệu dự án PPP; bổ sung quy định về nội dung cơ sở dữ liệu cần có và giao cơ quan đầu mối thực hiện nhiệm vụ này.

4. Chính sách 4: Về trình tự, thủ tục đầu tư

4.1. Mục tiêu của chính sách

Do tính chất đặc thù khi có sự tham gia đầu tư của cả Nhà nước và nhà đầu tư, theo thông lệ quốc tế, việc chuẩn bị đầu tư một dự án PPP thường rất kỹ lưỡng để đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên, đặc biệt các nội dung về phân chia trách nhiệm của các bên trong hợp đồng và cơ chế chia sẻ rủi ro luôn được chú trọng nghiên cứu do các loại hợp đồng trong PPP tương đối đa dạng. Từ thực tiễn các dự án BOT vừa qua cho thấy, các Bộ, ngành, địa phương “ngại” triển khai các bước chuẩn bị đầu tư mà thường để các nhà đầu tư đề xuất dự án; nhiều địa phương muốn có dự án, có nhà đầu tư triển khai ngay dự án mà không quan tâm đến hiệu quả đầu tư, chất lượng dự án. Điều này có thể dẫn đến nhiều hệ lụy, ảnh hưởng đến kinh tế - xã hội của đất nước. Bất cập này đã được phân tích chi tiết tại Chính sách 1.

Bên cạnh đó, do chưa có Luật riêng cho loại hình này nên trong suốt quá trình triển khai, một dự án PPP bị chi phối bởi rất nhiều Luật. Có Luật đã tính đến đặc thù PPP để đưa ra quy định riêng như Luật Xây dựng, nhưng đa phần các Luật khác đều chưa có quy định phân biệt, cụ thể: Luật Đầu tư công (đối với quy định về chủ trương đầu tư dự án, quản lý và sử dụng phần vốn Nhà nước trong dự án PPP); Luật Doanh nghiệp (đối với quy định về hoạt động của Doanh nghiệp dự án PPP – một loại hình doanh nghiệp tương đối đặc thù); Luật Ngân sách nhà nước (đối với quy định về việc thành lập Quỹ cho phần vốn Nhà nước trong dự án PPP); Luật Quản lý nợ công, Luật Ngân sách nhà nước (đối với quy định về bảo lãnh của Chính phủ trong dự án PPP). Việc bị chi phối bởi quá nhiều Luật, trong khi văn bản quy phạm pháp luật tập trung duy nhất chỉ ở cấp Nghị định, dẫn đến việc triển khai dự án PPP gặp nhiều vướng mắc, kéo dài thời gian thực hiện.

Do vậy, mục tiêu chính của chính sách này là ban hành quy định trình tự, thủ tục đầu tư phù hợp để đảm bảo hài hòa giữa thực tiễn của Việt Nam và thông lệ quốc tế, đồng thời đảm bảo hiệu quả đầu tư dự án.

4.2. Nội dung của chính sách

Để đạt được mục tiêu nêu trên, hai nhóm chính sách chính được xem xét, đánh giá tác động, bao gồm:

- Nhóm chính sách 1: Quy định nguyên tắc khi áp dụng Luật PPP, trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật này và các luật khác về trình tự, thủ tục đầu tư; quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước; sử dụng tài sản công; đất đai và các vấn đề khác có liên quan thì thực hiện theo quy định của Luật PPP.

- Nhóm chính sách 2: Quy định về trình tự, thủ tục đầu tư bài bản, khoa học, phù hợp với thông lệ quốc tế; có quy trình riêng đối với dự án quy mô nhỏ.

- Nhóm chính sách 3: Quy định cụ thể về hoạt động của doanh nghiệp dự án.

Do tính chất phức tạp và dài hạn của mô hình đầu tư theo hình thức PPP, kinh nghiệm từ Hàn Quốc cho thấy, việc tạo một môi trường pháp lý ổn định, không chồng chéo và có tính chất “là Luật được ưu tiên áp dụng khi có nội dung khác nhau” là một biện pháp thuyết phục và hấp dẫn nhất đối với các nhà đầu tư. Vì vậy, một trong các nguyên tắc áp dụng Luật PPP của Hàn Quốc được quy định cụ thể như sau: “*Luật này có hiệu lực áp dụng cao hơn các luật khác liên quan đến dự án PPP*”⁵. Với quy định này, Hàn Quốc trở thành quốc gia triển khai rất thành công PPP với cả loại hợp đồng BTO và BTL, góp phần phát triển cơ sở hạ tầng đất nước nhanh chóng và thúc đẩy kinh tế. Luật PPP cũng cần nghiên cứu, xem xét áp dụng nguyên tắc này.

Đối với trình tự đầu tư dự án PPP, quy định hiện hành tại Nghị định 15/CP (đối với giai đoạn lập đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi) và Nghị định 30/CP (đối với giai đoạn tổ chức lựa chọn nhà đầu tư) đã tương đối cụ thể, phù hợp với thông lệ quốc tế. Quy định này cần phải được kế thừa tại Luật PPP, đồng thời sửa đổi (trong bối cảnh không còn chịu sự điều chỉnh của Luật Đầu tư công) cho phù hợp với định hướng rút gọn tối đa; đồng thời bổ sung thêm quy trình cho dự án quy mô nhỏ.

Đối với hoạt động của Doanh nghiệp dự án PPP, đây là một tổ chức đặc biệt, được thành lập chỉ để thực hiện một nhiệm vụ duy nhất là triển khai dự án PPP theo hợp đồng ký kết với Nhà nước. Hiện có nhiều quan điểm khác nhau về việc doanh nghiệp dự án có được đối xử như một doanh nghiệp thông thường theo Luật Doanh nghiệp, hay cần phải có những quy định khác biệt. Thực tế hiện nay các dự án PPP đang triển khai vấp phải vướng mắc về tiến độ góp vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp dự án. Theo quy định của Luật Doanh nghiệp,

⁵ Act on Private partnership in infrastructure (Article 3): This Act shall precede the Applicable Laws in relation to the PPI Projects

trong vòng 90 ngày doanh nghiệp phải huy động đủ số vốn điều lệ đã đăng ký để đảm bảo sự hoạt động. Nếu không có quy định khác biệt ở cấp Luật tương đương, thì doanh nghiệp dự án PPP cũng phải áp dụng quy định nêu trên tại Luật Doanh nghiệp, trong khi việc huy động toàn bộ số vốn chủ sở hữu là chưa cần thiết, gây ứ đọng vốn và không phát huy hiệu quả đầu tư. Về bản chất, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư sẽ huy động vào doanh nghiệp dự án theo tiến độ thực hiện dự án, đảm bảo dự án luôn khả thi về tài chính. Đây là vướng mắc cốt yếu mà ở cấp Nghị định chưa thể giải quyết được, trừ khi Luật Doanh nghiệp sửa đổi, quy định riêng cho loại hình doanh nghiệp dự án PPP hoặc ban hành Luật PPP với các quy định riêng.

4.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn

Đối với ***nhóm chính sách 1***, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, quy định về PPP nằm rải rác tại các Luật khác nhau.

(2) Giải pháp 2: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó quy định nguyên tắc khi áp dụng Luật PPP, trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật này và các luật khác về trình tự, thủ tục đầu tư; quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước; sử dụng tài sản công; đất đai và các vấn đề khác có liên quan thì thực hiện theo quy định của Luật PPP.

Trường hợp áp dụng giải pháp 1, thì việc sửa đổi các Luật có liên quan vẫn cần phải thực hiện để hạn chế sự chồng chéo đang diễn ra hiện nay; theo đó Nghị định về PPP (không cần nâng cấp thành Luật) sẽ dẫn chiếu đến các Luật này. Tuy nhiên, về tổng thể, việc ban hành Luật PPP (giải pháp 2) với các quy định tập trung và bãi bỏ toàn bộ các nội dung có liên quan đến PPP ở các Luật khác thì tính đồng bộ, thống nhất pháp luật sẽ được đảm bảo; đồng thời không lãng phí nguồn lực và thời gian để sửa từng Luật có liên quan. Bên cạnh đó, đối với một số quy định mang tính đột phá (ví dụ dòng ngân sách riêng cho phần vốn Nhà nước trong dự án PPP, cơ chế bảo lãnh Chính phủ...) nhưng chưa được quy định cụ thể ở các Luật liên quan sẽ được thể chế trong Luật PPP; trường hợp có sự khác biệt thì quy định tại Luật PPP sẽ được ưu tiên áp dụng.

Đối với ***nhóm chính sách 2*** về trình tự đầu tư, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng.

(2) Giải pháp 2: Không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi, trong đó đẩy mạnh việc áp dụng các nhóm chính sách về

đánh giá hiệu quả đầu tư và bộ chỉ số giám sát hoạt động của dự án được nêu tại Chính sách 1 để đảm bảo chất lượng dự án.

(3) Giải pháp 3: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó quy định trình tự, thủ tục đầu tư mới (có kế thừa từ quy định hiện hành nhưng tách rời khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công, đồng thời có quy trình riêng đối với dự án quy mô nhỏ); song song với việc đẩy mạnh áp dụng các nhóm chính sách về đánh giá hiệu quả đầu tư và bộ chỉ số giám sát hoạt động của dự án được nêu tại Chính sách 1 để đảm bảo chất lượng dự án.

Giải pháp 1 không khắc phục được các hạn chế hiện nay đang diễn ra, dẫn đến không có dự án PPP được triển khai hoặc được triển khai nhưng không đảm bảo hiệu quả. Giải pháp 2 có thể được xem xét áp dụng nhưng chỉ trong ngắn hạn (như hiện nay dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP đã hài hòa quy định với Luật Đầu tư công) nhưng về lâu dài, việc thực hiện nhiều thủ tục của các Luật khác nhau sẽ kéo dài thời gian triển khai một dự án, cũng dễ dẫn đến tâm lý “ngại” triển khai như đã phân tích ở trên. Do vậy, về lâu dài giải pháp 3 cần phải được xem xét, áp dụng. Bên cạnh đó, Luật PPP dự kiến sẽ phân loại cụ thể các nhóm dự án PPP theo tính chất đặc thù của loại hình này (hiện nay đang dẫn chiếu theo phân loại tại Luật Đầu tư công). Theo kinh nghiệm quốc tế, các nước hầu như không phân loại theo nhóm hoặc từng lĩnh vực như nước ta hiện nay, mà chỉ quy định quy mô dự án được phép đầu tư theo PPP. Ví dụ, 50 triệu đô la Mỹ (Úc, Singapore); 10 triệu đô la Mỹ (Brazil)... Thực tiễn nước ta, có nhiều dự án quy mô nhỏ thuộc các lĩnh vực xã hội như y tế, giáo dục hoặc lĩnh vực nông nghiệp cũng có nhu cầu thu hút đầu tư tư nhân qua PPP. Do vậy, đối với nhóm dự án này, quy trình đầu tư cần nhanh gọn, đảm bảo hiệu quả đầu tư tức thời của dự án. Theo đó, Luật PPP sẽ bổ sung quy trình riêng đối với dự án quy mô nhỏ.

Đối với nhóm **chính sách 3** về hoạt động của doanh nghiệp dự án, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, sửa đổi một số nội dung tại Luật Doanh nghiệp để phù hợp với đặc thù PPP, sau đó hướng dẫn tại cấp Nghị định.

(2) Giải pháp 2: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó có Chương riêng về hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP.

Trong hai giải pháp được đưa ra, áp dụng giải pháp nào thì việc sửa Luật cũng cần phải được thực hiện. Trường hợp áp dụng giải pháp 1, Luật Doanh nghiệp cần phải sửa đổi, tối thiểu là quy định về tiến độ góp vốn điều lệ để có đặc thù cho doanh nghiệp dự án PPP. Trường hợp áp dụng giải pháp 2, hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP sẽ được quy định tập trung, cụ thể tại một

chương trong Luật PPP. Nội dung này cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng từ kinh nghiệm quốc tế để đưa ra các quy định phù hợp với đặc thù dự án PPP.

5. Chính sách 5: Các biện pháp thu hút đầu tư

5.1. Mục tiêu của chính sách

Kinh nghiệm thực hiện chương trình PPP thành công của các quốc gia như Hàn Quốc, Ấn Độ, Philippines cho thấy, trong giai đoạn đầu thực hiện PPP, Chính phủ cần có chiến lược tổng thể về các chính sách hỗ trợ đặc thù cho dự án PPP bên cạnh các hình thức ưu đãi đầu tư thông thường như ưu đãi về thuế, đất đai. Theo đó, các quốc gia nêu trên đã thiết lập các cơ chế như: Quỹ bù đắp thiếu hụt tài chính (Quỹ VGF), quỹ dự phòng dành cho bảo lãnh chính phủ, áp dụng bảo lãnh doanh thu tối thiểu...

Quy định hiện hành tại Nghị định 15/CP đã bao gồm một số biện pháp thu hút đầu tư như cơ chế sử dụng vốn Nhà nước trong dự án PPP (bên cạnh nguồn vốn đầu tư phát triển, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP đã bổ sung quy định về việc sử dụng nguồn chi thường xuyên, nguồn thu từ hoạt động cung cấp dịch vụ công cho các dự án áp dụng loại hợp đồng BLT, BTL). Đồng thời, trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định nêu trên, đánh giá được tính cần thiết của cơ chế, chính sách bảo đảm rủi ro cho dự án, như: bảo lãnh doanh thu tối thiểu (hoặc bảo đảm lưu lượng); bảo đảm ngoại tệ (tỷ giá và lượng ngoại tệ cung ứng sẵn sàng trong quá trình chuyển đổi); bảo đảm rủi ro về chính sách, chính trị..., Bộ KH&ĐT đã lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương về định hướng nghiên cứu, mở rộng một số hình thức bảo lãnh này. Một số Bộ, ngành đặc biệt là Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước có ý kiến cho rằng các cơ chế bảo lãnh đặc thù nêu trên chỉ nên được xem xét áp dụng đối với từng trường hợp cụ thể do nguồn lực của nhà nước (như dự trữ ngoại hối) để thực hiện bảo lãnh là có hạn. Thêm vào đó, các quy định về bảo đảm đầu tư nêu trên cho các dự án PPP chưa được quy định trong các văn bản cấp luật nên không có căn cứ để quy định tại cấp Nghị định thay thế Nghị định 15/CP.

Do vậy, Luật PPP cần có các ưu đãi, chính sách hỗ trợ phù hợp trên cơ sở một số nguyên tắc nhất định, đồng thời cần lưu ý các chính sách nhằm đẩy nhanh quá trình thực hiện dự án như: giải phóng mặt bằng, cơ chế huy động vốn cho dự án, vốn đầu tư nhà nước tham gia thực hiện dự án, chia sẻ rủi ro.

5.2. Nội dung của chính sách

Để đạt được mục tiêu nêu trên, hai nhóm chính sách chính được xem xét, đánh giá tác động, bao gồm:

- Nhóm chính sách 1: Định hình cụ thể nguồn vốn Nhà nước tham gia trong dự án PPP.

- Nhóm chính sách 2: Quy định về các cơ chế bảo lãnh của Chính phủ.
- Nhóm chính sách 3: Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp.

Thực tế hiện nay đã có quy định về nguồn vốn Nhà nước tham gia trong dự án PPP nhưng việc quản lý và sử dụng còn nhiều bất cập, đặc biệt là nguồn vốn đầu tư công. Trường hợp dự án PPP sử dụng vốn đầu tư công, phần vốn này cần phải được tổng hợp trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm theo quy định của pháp luật về đầu tư công, điều này dẫn đến sự thiếu linh hoạt trong công tác bố trí vốn bởi khác với dự án đầu tư công, phần vốn đầu tư công trong dự án PPP thay đổi theo từng nghiên cứu và chỉ được xác định chính xác khi ký kết hợp đồng với 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. Mặt khác, các nhà đầu tư nước ngoài rất quan tâm đến sự chuyển biến trong chính sách của Việt Nam về nội dung bảo lãnh Chính phủ. Đến nay, chỉ có các dự án BOT điện là thu hút được các nhà đầu tư quốc tế cũng bởi Chính phủ phải đưa ra các cam kết, bảo lãnh cho nhà đầu tư như: hợp đồng mua điện từ EVN (tương tự bảo lãnh doanh thu cho nhà đầu tư); bảo lãnh nghĩa vụ của Bộ Công Thương trong hợp đồng; hoặc bảo lãnh chuyển đổi ngoại tệ (một số dự án được áp dụng tỷ lệ 30% doanh thu của dự án). Theo đó, cho đến khi các nhóm chính sách nêu trên cơ bản được quy định tại văn bản cấp Luật (quy phạm mang tính ổn định, lâu dài) thì việc thu hút nhà đầu tư nước ngoài vào phát triển cơ sở hạ tầng mới thực sự có hiệu quả do mang lại tâm lý “yên tâm” cho các nhà đầu tư này.

Bên cạnh đó, đối với nội dung Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp, quy định hiện nay vẫn chưa tạo được sân chơi bình đẳng cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước khi tham gia dự án PPP nếu có vấn đề tranh chấp phát sinh; cụ thể, những quy định hiện tại trong Nghị định về PPP vẫn phải tham chiếu tới Luật Đầu tư và Bộ Luật Dân sự hiện hành và những văn bản Luật này chưa làm yên tâm các nhà đầu tư, tổ chức tài chính quốc tế khi đầu tư một nguồn vốn lớn trong thời gian dài cho các dự án PPP tại Việt Nam. Bên cạnh đó, hiện nay còn tồn tại nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề lựa chọn Luật áp dụng đối với hợp đồng PPP. Cụ thể, rất nhiều nhà đầu tư mong muốn áp dụng một số quy định của luật nước ngoài nhằm định nghĩa một số nội dung mà Luật Việt Nam chưa quy định hoặc chưa đáp ứng được yêu cầu của nhà đầu tư. Trong khi đó, theo một số đơn vị, đặc biệt là Bộ Tư pháp, việc áp dụng pháp luật nước ngoài cũng dẫn tới rất nhiều rủi ro cho phía Việt Nam như: cách giải thích, cách áp dụng quy định của pháp luật nước ngoài có sự khác biệt so với Việt Nam; bị phụ thuộc vào việc thay đổi, điều chỉnh của pháp luật nước ngoài... Do đó, nội dung này cần phải được quy định cụ thể tại Luật PPP theo hướng khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài.

5.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn

Đối với ***nhóm chính sách 1***, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng.

(2) Giải pháp 2: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó xem xét các phương án sau đây:

- Định hình phân vốn Nhà nước dưới dạng “chương trình mục tiêu”.
- Định hình phân vốn Nhà nước dưới dạng “dòng ngân sách riêng nằm trong kế hoạch đầu tư công, kế hoạch tài chính trung hạn, hàng năm”.
- Định hình phân vốn Nhà nước dưới dạng “Quỹ hỗ trợ phân vốn Nhà nước trong các dự án PPP”.

Giải pháp 1 hầu như không có tính đột phá, không khắc phục được các hạn chế của quy định hiện nay. Trường hợp áp dụng giải pháp 2, các phương án trong giải pháp này đều có các ưu nhược điểm riêng. Ví dụ, việc xây dựng chương trình mục tiêu có thể tạo tính linh hoạt cho các dự án thuộc chương trình nhưng tổng thể vẫn phụ thuộc rất lớn vào kế hoạch đầu tư công trung hạn; hay việc xây dựng Quỹ sẽ là cơ chế linh hoạt nhất (huy động được nhiều nguồn vốn như ODA của nhiều nhà tài trợ, ngân sách nhà nước) nhưng song hành với cơ chế này là bộ máy tổ chức để vận hành Quỹ. Đây là một nội dung khó, cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng và phải có sự thống nhất ở các cấp Lãnh đạo để hình thành, thể chế cụ thể.

Đối với ***nhóm chính sách 2***, một trong các chỉ đạo rất cụ thể của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với Luật PPP đó là: “*Quy định rõ hơn các cơ chế, biện pháp thu hút, đảm bảo đầu tư thông qua các công cụ hỗ trợ, bảo đảm, bảo lãnh của Chính phủ*”. Với định hướng này thì giải pháp “*giữ nguyên hiện trạng*” và giải pháp “*không thay đổi quy định hiện hành, chỉ thay đổi cách thức tổ chức thực thi*” là không phù hợp bởi quy định hiện hành chưa có. Theo đó, giải pháp duy nhất được đưa ra đối với nhóm chính sách này là “*ban hành quy định mới tại Luật PPP*”.

Đối với ***nhóm chính sách 3***, các giải pháp được đưa ra phân tích bao gồm:

Từ thực tiễn nêu trên, các giải pháp được đưa ra như sau:

(1) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng

(2) Giải pháp 2: Ban hành quy định mới tại Luật PPP, trong đó thống nhất cách áp dụng pháp luật đối với riêng dự án PPP.

Đây là nội dung khó và còn nhiều ý kiến khác nhau nên việc lựa chọn giải pháp cụ thể chưa có cơ sở để xác định tại thời điểm này. Do vậy, cơ quan soạn

thảo chỉ dự kiến đưa ra định hướng việc áp dụng pháp luật nước ngoài phải đảm bảo khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư.

6. Định hướng triển khai xây dựng các văn bản quy định chi tiết dự kiến phải sửa đổi, bổ sung và ban hành mới để đồng bộ với quy định của Luật

6.1. Các văn bản quy định chi tiết

Văn bản quy định chi tiết dưới Luật dự kiến bao gồm 02 Nghị định như sau:

(i) *Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật PPP*, trong đó hướng dẫn cụ thể các nội dung về quy trình thực hiện dự án PPP (lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi), hướng dẫn quản lý và sử dụng nguồn vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án (bao gồm vốn đầu tư phát triển, kinh phí chi thường xuyên, nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp công và các loại tài sản công khác), hợp đồng dự án, doanh nghiệp dự án, chế tài xử lý vi phạm, trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hình thức đầu tư PPP... Dưới Nghị định nêu trên, dự kiến các Bộ, ngành sẽ ban hành Thông tư riêng hướng dẫn một số đặc thù của dự án PPP trong ngành, lĩnh vực mình; Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn về cơ chế tài chính trong dự án PPP.

(ii) *Nghị định quy định chi tiết về bảo lãnh Chính phủ đối với dự án PPP*, trong đó quy định chi tiết các hình thức bảo lãnh của Chính phủ đối với dự án PPP, các trường hợp được áp dụng bảo lãnh Chính phủ và cách thức triển khai áp dụng cụ thể đối với từng trường hợp.

6.2. Các văn bản sửa đổi, bổ sung

Do quy định về lựa chọn nhà đầu tư PPP có thể thay đổi căn cứ theo cách phân loại dự án quy định tại Luật PPP hoặc theo một số dự án đặc thù, Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư cũng cần được sửa đổi, bổ sung tương ứng.

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA

Sau khi Luật PPP được ban hành, Nhà nước cần đầu tư một khoản kinh phí cho việc tổ chức thực hiện, cụ thể là:

- Chi phí triển khai xây dựng các văn bản quy định chi tiết dự kiến phải sửa đổi, bổ sung và ban hành mới để đồng bộ với quy định của Luật;
- Cân đối, bố trí nguồn ngân sách để hình thành nguồn vốn nhà nước tham gia trong các dự án PPP (dưới dạng Quỹ hoặc dòng ngân sách riêng tùy thuộc vào cơ chế được quy định trong Luật).
- Tuyên truyền, phổ biến, đào tạo nội dung của Luật gồm: chi phí cho việc in ấn tài liệu, hợp đồng với phương tiện thông tin đại chúng...;