

Số: ~~10100~~100/BKHĐT-QLĐT

V/v lấy ý kiến đối với Hồ sơ đề
nghị xây dựng Luật về PPP

Hà Nội, ngày 11 tháng 12 năm 2017

Kính gửi:

- Bộ Tư pháp;
- Bộ Tài chính;
- Bộ Nội vụ;
- Bộ Ngoại giao.

Thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức nghiên cứu và hoàn thiện Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Định hướng xây dựng Luật về PPP đã được tiến hành lấy ý kiến rộng rãi các Bộ, ngành, địa phương bằng văn bản; đồng thời được đăng tải công khai trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định.

Trên cơ sở tiếp thu các ý kiến góp ý của các cơ quan, đơn vị, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã hoàn chỉnh Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật về PPP, bao gồm: (1) Dự thảo Tờ trình; (2) Dự thảo đề cương Luật; (3) Báo cáo đánh giá tác động; (4) Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện quy định pháp luật về PPP; (5) Báo cáo tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về đầu tư theo hình thức PPP.

Theo quy định tại Điều 36 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề nghị Quý Bộ có ý kiến đối với bộ Hồ sơ nêu trên, gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Cục Quản lý đấu thầu) **trước ngày 18/12/2017** để kịp thời hoàn thiện.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Bộ./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Các Vụ: PC, THKTQD, KCHT&ĐT, KT&PLT, GST&ĐT (để góp ý);
- Cục DTNN (để góp ý);
- Thanh tra Bộ (để góp ý);
- Lưu: VT, QLĐT (LG 14).

TL. BỘ TRƯỞNG
CỤC QUẢN LÝ ĐẤU THẦU



(Signature)

Nguyễn Đăng Trương

Số: /TTr-BKHĐT

Hà Nội, ngày tháng năm

DỰ THẢO

TỜ TRÌNH

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

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 của Chính phủ về nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế xã hội năm 2017, tiếp thu ý kiến đóng góp của các Bộ, ngành, địa phương và ý kiến thẩm định Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Chính phủ đề nghị xây dựng dự án 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

Hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) hiện nay được quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Nghị định 15/CP), Nghị định số 30/2015/NĐ-CP hướng dẫn một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư (Nghị định 30/CP) và một số Thông tư, văn bản hướng dẫn có liên quan. Tại thời điểm ban hành, 02 Nghị định này được kỳ vọng sẽ tạo đột phá trong thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân (đặc biệt là từ các nhà đầu tư nước ngoài) vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy tính đến thời điểm này, số lượng dự án thực hiện theo quy định tại Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP không nhiều, hầu hết vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư; những dự án trong giai đoạn xây dựng hoặc vận hành chủ yếu là các dự án chuyển tiếp từ khung pháp lý cũ (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP).

Trong quá trình hoàn thiện khung chính sách qua các thời kỳ, việc tiếp thu kinh nghiệm quốc tế và điều chỉnh để phù hợp với thực tiễn triển khai cũng như bối cảnh chính sách của Việt Nam luôn được chú trọng. Chính vì thế, Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP được đánh giá là có những quy định phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng còn chưa thực thi hiệu quả tại Việt Nam, dẫn đến Chính phủ phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung.

Việc xây dựng và hoàn thiện Nghị định thay thế Nghị định 15/CP và

Nghị định 30/CP hiện vẫn đang được Chính phủ gấp rút triển khai. Tuy nhiên, đánh giá một cách khách quan, việc sửa đổi Nghị định 15/CP và 30/CP chỉ nhằm tháo gỡ kịp thời một số vướng mắc chủ yếu để phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, mà không thể xử lý triệt để được tất cả các vấn đề do vướng các Luật. Do vậy, mặc dù quy định về đầu tư theo hình thức PPP đã được Chính phủ quan tâm, nghiên cứu, ban hành cũng như sửa đổi, hoàn thiện nhiều lần, nhưng do cấp quy định là Nghị định, bị ràng buộc bởi nhiều Luật nên trong thực thi còn nhiều vướng mắc, thậm chí còn để lại nhiều hệ lụy phải xử lý.

Thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2017 về việc nghiên cứu, xây dựng hồ sơ đề xuất Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư, trong quá trình nghiên cứu các nhóm chính sách, hồ sơ đề xuất Luật PPP được đặt trong bối cảnh sau đây:

1. Chủ trương, quan điểm của Đảng, chính sách của Nhà nước và Chính phủ về thu hút nguồn lực tư nhân vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia

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.

Trên cơ sở đó, nhằm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016 – 2020, tại Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội Đảng khóa XII, 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. Tăng cường quản lý, bảo đảm tiến độ, hiệu quả và chất lượng công trình, chống thất thoát, lãng phí”*.

Thực hiện Nghị quyết của Đảng, 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.

Nhằm thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng và Chính phủ 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. Ví dụ ở một số quy định về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP chịu sự điều chỉnh tại Luật Đầu tư công như một dự án đầu tư công thuần túy; 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 chuyên sâu nghiên cứu như quy định về chế tài xử lý vi phạm, quyết toán công trình, quyết toán hợp đồng dự án PPP...

Do đó, để chủ trương, quan điểm của Đảng và Chính phủ đi vào thực tiễn một cách hiệu quả, việc nâng cấp quy định về PPP từ cấp Nghị định lên cấp Luật là rất cần thiết, đúng với chỉ đạo của Chính phủ tại Nghị quyết 01/NQ-CP của Chính phủ năm 2017 yêu cầu Bộ KH&ĐT “*Sửa đổi, bổ sung các Nghị định liên quan đến công tác đấu thầu và hợp tác công tư. Nghiên cứu trình Quốc hội Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư*”.

2. Thực tiễn triển khai các dự án PPP còn nhiều bất cập

Trước khi Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP được ban hành, dự án BOT, BTO, BT được thực hiện theo quy định tại Nghị định 108/2009/NĐ-CP (có hiệu lực từ 15/01/2010) và các văn bản hướng dẫn có liên quan như Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT hướng dẫn thực hiện một số quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP; Thông tư số 166/2011/TT-BTC quy định về quản lý, sử dụng chi phí chuẩn bị dự án và kinh phí hoạt động của CQNNCTQ trong quá trình quản lý các dự án; một số chỉ tiêu tài chính của hợp đồng dự án; điều kiện và phương thức thanh toán cho nhà đầu tư...

Tính đến thời điểm hiện nay, các dự án đang trong quá trình thực hiện hợp đồng hầu hết được triển khai theo quy định tại Nghị định 108/CP và các Thông tư hướng dẫn nêu trên. Thông qua báo cáo thanh tra, kiểm toán các dự án BOT, BT trong thời gian vừa qua, một số bất cập của Nghị định 108/CP được nêu cụ thể như sau:

- Hầu hết các dự án BOT, BT 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 quá cao, vị trí đặt trạm thu phí chưa đảm bảo khoảng cách 70km, thời gian thu phí chưa phù hợp, chưa đảm bảo sự lựa chọn cho người dân do được thực hiện trên trục đường độc đạo hoặc đường Quốc lộ 1A....

- Đối với dự án BT, bất cập chủ yếu là việc xác định tổng mức đầu tư công trình và giá trị quỹ đất chưa chính xác dẫn đến sự chênh lệch quá lớn giữa 02 giá trị.

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 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.

Để có giải pháp cho các vấn đề này, tại Thông báo số 308/TB-VPCP ngày 18/7/2017 của Văn phòng Chính phủ về kết luận của Trưởng ban chỉ đạo đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại cuộc họp ngày 21/6/2016 và 30/6/2017, Phó Thủ tướng Chính phủ Trịnh Đình Dũng đã chỉ đạo: “*Giao Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính đánh giá cụ thể nhu cầu vốn tín dụng cho các dự án PPP trong giai đoạn tới, đề xuất các giải pháp khả thi để thu xếp vốn*” và “*Giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Giao thông vận tải, Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu các cơ chế bảo lãnh để áp dụng thí điểm cho một số dự án PPP giao thông quan trọng; dự thảo cơ chế sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước đối với dự án PPP, báo cáo Thủ tướng Chính phủ trong tháng 10/2017*”. Hiện Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước đang tổ chức nghiên cứu và đề xuất giải pháp cụ thể. Căn cứ kết quả nghiên cứu của các cơ quan này, các vấn đề nêu trên có thể được tháo gỡ và thể chế hóa tại Luật PPP.

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 duy nhất (không chịu ảnh hưởng và bị điều chỉnh bởi các Luật khác) và cao nhất (hạn chế rủi ro 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 tới đầu tư theo mô hình PPP tại nước ta.

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 khung pháp lý cao nhất, 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 cơ quan hậu kiểm.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật

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, 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 như sau:

- Quy định chặt chẽ về tiêu chí lựa chọn dự án để đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP.

- Bổ sung quy định về tiêu chí để đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư phù hợp từng hình thức hợp đồng và lĩnh vực dự án.

- Nghiên cứu quy định mức vốn chủ sở hữu phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm dự án.

- Rà soát quy định về lập, phê duyệt, quản lý chi phí đầu tư xây dựng, vận hành, khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, đặc biệt sớm ban hành định mức, đơn giá và việc công bố chỉ số giá thị trường phù hợp với điều kiện thực tế.

- Hướng dẫn chi tiết về các nội dung liên quan đến tài chính của hoạt động đầu tư.

- Bổ sung chế tài xử lý đối với các nhà đầu tư chậm quyết toán, chậm thực hiện trách nhiệm công khai, cập nhật lưu lượng phương tiện, doanh thu hoàn vốn, thời gian thu giá sử dụng dịch vụ.

- Quy định về trách nhiệm của nhà đầu tư bảo đảm chất lượng công trình khi vận hành và bàn giao cho nhà nước.

- Quy định về cơ chế tham vấn trước khi quyết định đầu tư và việc người sử dụng dịch vụ phản hồi việc cung cấp dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước.

- Quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện quy trình đầu tư, khai thác các dự án giao thông đầu tư theo hợp đồng BOT.

Thực hiện theo quan điểm chỉ đạo nêu trên, một số đã được thể chế cụ thể tại Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, một số cần nghiên cứu kỹ lưỡng để quy định tại Luật PPP.

III. 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 đối tác công tư; quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; 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 đối tác công tư.

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 đối tác công tư.

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... 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...

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

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

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiệu quả đầu tư của một dự án PPP được xem xét trên khía cạnh hiệu quả kinh tế - xã hội (phải được đánh giá trước) và hiệu quả tài chính. Đối với dự án cần đảm bảo mục tiêu công và mục tiêu thu lợi nhuận hợp lý cho nhà đầu tư như dự án PPP, việc xác định hiệu quả đầu tư cần được quán triệt xuyên suốt trong quá trình chuẩn bị đầu tư và tổ chức triển khai dự án.

Bên cạnh đó, khác với dự án đầu tư công, dự án PPP được *quản lý theo đầu ra* (chỉ đặt ra yêu cầu và để nhà đầu tư có sự chủ động, sáng tạo trong việc triển khai công trình, dịch vụ) thay vì *quản lý đầu vào* (áp đặt sẵn một công trình, dịch vụ). Điều này giúp tạo sự chủ động, sáng tạo cũng như trách nhiệm cho nhà đầu tư trong suốt vòng đời dự án. Tuy nhiên, điều này cũng tạo thách thức cho phía Cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc phải xác định rõ các yêu cầu đầu ra nhằm đạt được mục tiêu quản lý, cũng như có cơ chế giám sát khác với cơ chế vẫn được thực hiện đối với các dự án đầu tư công do nhà thầu thực hiện.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Mục tiêu chính của hầu hết các chính phủ trong việc thực hiện dự án PPP là đạt được hiệu quả đầu tư trong cung cấp cơ sở hạ tầng. “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. Nhiều chương trình PPP thành công đòi hỏi phải đánh giá liệu một dự án PPP có khả năng mang lại giá trị tốt hơn cho xã hội so với đầu tư công thông thường - thường được gọi là “phân tích hiệu quả đầu tư”. Đảm bảo tính hiệu quả kinh tế - xã hội là cao nhất khi đầu tư cơ sở hạ tầng quốc gia thông qua PPP, bên cạnh đó khu vực tư nhân vẫn có cơ hội thu hồi vốn và lợi nhuận.

1.3. Các nhóm chính sách cụ thể

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

Bước đầu tiên dẫn tới việc thực hiện một dự án PPP thành công là **xác định một dự án PPP tiềm năng**. Vì PPP là lựa chọn đầu tiên và trước nhất khi thực hiện đầu tư bằng ngân sách nhà nước, các dự án PPP thành công nhất bắt nguồn từ quá trình lập kế hoạch đầu tư công. Tại một số thời điểm trong quá trình này, các dự án đầu tư công ưu tiên có thể 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 chung¹ 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, nghiêm túc.

Hiện nay, tiêu chí lựa chọn sơ bộ dự án đang được quy định tại Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ KH&ĐT, bao gồm:

- Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;
- Phù hợp với lĩnh vực đầu tư quy định tại Điều 4 Nghị định 15/2015/NĐ-CP và là dự án ưu tiên của Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
- Có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh.

Ngoài các tiêu chí quy định tại điểm a khoản này, căn cứ mức độ thông tin của từng dự án, có thể xem xét bổ sung các tiêu chí sau để ưu tiên lựa chọn sơ bộ dự án:

- Có nhà đầu tư quan tâm;
- Có nhu cầu sử dụng dịch vụ lớn;
- Có yếu tố thuận lợi để thực hiện đầu tư (dự án đã thực hiện giải phóng mặt bằng; công trình phụ trợ, đấu nối đã được xây dựng; nguyên nhiên vật liệu, máy móc công nghệ sẵn có trên thị trường);
- Các yếu tố liên quan khác (nếu có).

¹ Theo kinh nghiệm quốc tế, tại 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

Khi ban hành quy định nêu trên, cơ quan soạn thảo đặt mục tiêu các cơ quan thực hiện sẽ nghiêm túc xem xét, xác định đúng các dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp trang thiết bị, dịch vụ công đủ điều kiện để nghiên cứu đầu tư theo hình thức PPP, tránh trường hợp lựa chọn dự án trên cơ sở nhu cầu mà không xét đến các khía cạnh phù hợp với mô hình PPP của dự án.

Tuy nhiên, xét trên tổng thể kinh nghiệm các nước, một khung nguyên tắc hoặc bộ tiêu chí cụ thể mới là công cụ tốt nhất để cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định được đúng dự án, đồng thời cũng nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong việc lựa chọn dự án. Định hướng Luật PPP sẽ chỉ ban hành dưới dạng khung nguyên tắc (có thể dưới dạng thang điểm đánh giá), sau đó Nghị định của Chính phủ sẽ quy định từng Bộ, ngành, căn cứ đặc thù ngành, lĩnh vực mình quản lý phải ban hành các công cụ cụ thể để hỗ trợ việc lựa chọn sơ bộ dự án thuộc Bộ, ngành mình.

Đối với nhóm chính sách này, đối tượng chịu tác động lớn nhất (cả tích cực và tiêu cực) là các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án, trong đó:

** Tác động tích cực:*

- Cách làm bài bản hơn, các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án có cơ sở để thuyết minh và thuyết phục cấp có thẩm quyền về các dự án được lựa chọn.

- Có cơ sở để xếp hạng ưu tiên các dự án, phù hợp với định hướng lập kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm.

** Tác động tiêu cực:*

- Các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án sẽ phải thực hiện nghiêm túc hơn, năng lực xác định dự án cũng cần phải được trau dồi hơn.

1.3.2. 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, có trách nhiệm.

Kinh nghiệm quốc tế ở các nước khác nhau thì sử dụng công cụ khác nhau², cách thông thường nhất là so sánh lợi ích – chi phí (B/C) để đưa ra được chỉ số hiệu quả kinh tế xã hội. Đây là phương pháp hiện đang được yêu cầu áp dụng tại Nghị định 15/CP và có hướng dẫn tại Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ KH&ĐT. Tuy nhiên, trong Luật PPP, các phương pháp

² Phương pháp so sánh với dự án do khu vực công thực hiện (Public Sector Comparator – PSC); Phương pháp phân tích hiệu quả đầu tư (Value for money-VfM)

mà quốc tế áp dụng cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn 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; đồng thời, là công cụ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phân tích, đánh giá hiệu quả các dự án do khối tư nhân tự đề xuất. 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 tượng được hưởng lợi lớn nhất từ chính sách này là cộng đồng dân cư chịu tác động từ dự án, từ đó môi trường kinh tế - xã hội của khu vực cũng sẽ phát triển. Với việc hiệu quả đầu tư của dự án được đánh giá chi tiết, tác động của dự án đối với cộng đồng dân cư trong khu vực triển khai dự án sẽ được chú trọng phân tích, qua đó lợi ích của nhóm đối tượng này sẽ được tối đa hóa thông qua dự án.

Bên cạnh đó, tương tự như bước lựa chọn sơ bộ dự án, khi chuyển sang bước lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu 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.

Đối với nhà đầu tư tư nhân, với việc áp dụng công cụ đánh giá hiệu quả đầu tư, nhà đầu tư khi đề xuất thực hiện dự án PPP có trách nhiệm chủ động đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án đối với cộng đồng, với kinh tế xã hội quốc gia, bên cạnh mục tiêu lợi nhuận. Việc áp dụng công cụ đánh giá hiệu quả đầu tư sẽ khiến các nhà đầu tư khi đề xuất dự án cân bằng giữa lợi ích xã hội và lợi nhuận mình thu được.

1.3.3. 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

Khác với dự án đầu tư công truyền thống, bằng hợp đồng, dự án PPP sẽ kéo dài trong khoảng thời gian từ 20-30 năm. Do đó, để đảm bảo chất lượng của công trình, dịch vụ do nhà đầu tư tổ chức vận hành và cung cấp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm tổ chức giám sát và quản lý hợp đồng chặt chẽ. Thực tiễn hiện nay, nhiều công trình BOT tại Việt Nam đang trong thời hạn của hợp đồng nhưng đã xuống cấp, có hiện tượng sụt lún, xuất hiện ổ gà nhưng không được cơ quan có thẩm quyền quan tâm kịp thời; dẫn đến tình trạng người dân phải sử dụng dịch vụ không đúng chất lượng nhưng vẫn phải trả phí³.

³ Tuyền Hạ Long – Uông Bí (Nguồn: <https://thanhnien.vn/doi-song/duong-bot-nghein-ti-xuong-cap-dan-van-phai-tra-phi-cau-882040.html>). Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 2 đoạn Nội Bài – Vĩnh Yên từ Km7+880 đến

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, được gọi là Key Performance Indicators (KPIs) để giám sát và quản lý hợp đồng với các nhà đầu tư PPP. Định hướng này đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư đưa vào hướng dẫn tại Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT. Tuy nhiên, do lĩnh vực được Chính phủ khuyến khích đầu tư theo hình thức PPP rất đa dạng nên từng Bộ quản lý chuyên ngành cần ban hành bộ công cụ giám sát và quản lý hợp đồng phù hợp với từng ngành, lĩnh vực để hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong quá trình nghiên cứu, xây dựng Luật PPP, 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 riêng của ngành mình.

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

2.1. Xác định vấn đề bất cập

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.

Nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư dự án PPP như đề cập tại mục 1 nêu trên, cần nâng cao trách nhiệm quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và cơ quan nhà nước có thẩm quyền của dự án nói riêng, đặc biệt đối với các dự án sử dụng vốn nhà nước hoặc được hưởng các ưu đãi, hỗ trợ từ phía Nhà nước. Bên cạnh đó, cần ban hành một số chế tài xử lý vi phạm để hạn chế các hành vi tư lợi, gây hậu quả xấu đối với việc triển khai dự án PPP.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Quy định cụ thể về phân cấp, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án và các cơ quan liên quan trong quá trình phối hợp chuẩn bị, thực hiện dự án, cơ chế giám sát cũng như chế tài xử lý vi phạm.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

2.3.1. 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

Các bên liên quan trực tiếp, bao gồm: đơn vị chuẩn bị dự án; tổ chức thẩm định; cấp có thẩm quyền phê duyệt dự án; bên mời thầu; cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng; đơn vị giám sát, quản lý hợp đồng; cơ quan hậu kiểm.

Đối với tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án, các công cụ được bổ sung trong Chính sách 1 nêu trên là cơ sở quan trọng để nâng cao kỹ năng lập dự án, đồng thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong lập dự án.

Bên cạnh đó, thực tiễn hiện nay công tác thẩm định dự án PPP đã được chú trọng, quan tâm hơn, tuy nhiên ở nhiều địa phương vẫn chỉ coi đây là một thủ tục trong quy trình, không gắn với trách nhiệm phải đảm bảo tính hiệu quả đầu tư của dự án cũng như tính khả thi về PPP, đặc biệt là đối với dự án do nhà đầu tư đề xuất. Đối với các nước triển khai PPP theo cơ chế tập trung, tất cả các dự án PPP phải thông qua một tổ chức thẩm định quốc gia⁴ đánh giá tính hiệu quả đầu tư và tính khả thi về tài chính – thương mại thì mới được đưa ra tổ chức lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, 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, so với đầu tư công thông thường.

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 giao cơ quan cấp dưới của mình để thực hiện nhiệm vụ lập và thẩm định dự án, tổ chức lựa chọn nhà đầu tư cũng như giao quản lý và giám sát hợp đồng. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, đây là vẫn cơ quan phải chịu trách nhiệm đối với các nghĩa vụ trong hợp đồng đã ký kết với nhà đầu tư.

Ngoài ra, các cơ quan hậu kiểm là cơ quan có trách nhiệm đảm bảo khâu cuối cùng tính hiệu quả đầu tư của dự án. Tuy nhiên hiện nay trong Nghị định 15/CP hiện nay chưa có quy định cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này trong hoạt động đầu tư theo PPP.

Theo đó, Luật PPP sẽ bao gồm một chương riêng về Trách nhiệm của các bên trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. Trong Chương này, ngoài việc quy định trách nhiệm của các bên phía Nhà nước, quy định cả nội dung 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.

⁴ PIMAC (Hàn Quốc); PPP Center (Philippines); Banapas (Indonesia)

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

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. Trong khi 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 như cam kết về tiến độ góp vốn chủ sở hữu hoặc xảy ra tình trạng chuyển nhượng dự án giữa các nhà đầu tư ngay từ 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.

Trong quá trình xây dựng Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, nội dung này đã được Bộ KH&ĐT phân tích và xin ý kiến nhiều lần. Trong quá trình lấy ý kiến, nhiều Bộ, ngành, địa phương thống nhất với phương án bổ sung quy định về chế tài trong thực hiện dự án PPP. Tuy nhiên, việc bổ sung các quy định về chế tài chưa có căn cứ riêng từ các văn bản quy phạm cấp luật nên chỉ thực hiện việc dẫn chiếu. Do đó, một số ý kiến cho rằng, các nội dung về chế tài đã được quy định tại các quy định của pháp luật về đầu tư công, hành chính, hình sự, do đó đề nghị không quy định tại Nghị định về PPP.

Do đó, Luật PPP sẽ có chương riêng quy định về chế tài xử lý vi phạm, trong đó quy định 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. Xác định vấn đề bất cập

Tính công khai, minh bạch trong đầu tư theo PPP hiện nay còn chưa được chú trọng mặc dù Luật Đấu thầu, Nghị định số 15/CP và Nghị định số 30/CP đã quy định công khai thông tin về đề xuất dự án PPP và các thông tin trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư. Do vậy, nhằm tạo môi trường thông tin thông suốt cho các nhà đầu tư cũng như đảm bảo sự tham gia giám sát của cộng đồng, cần nghiên cứu bổ sung quy định về công khai thông tin về dự án PPP trong suốt vòng đời dự án (bao gồm cả thông tin về tiến độ thực hiện).

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Luật PPP quy định các biện pháp công khai, minh bạch thông tin trong quá trình chuẩn bị, thực hiện dự án PPP và các chế tài liên quan trong trường hợp các bên không thực hiện đúng các quy định này.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

3.3.1. Nhóm chính sách 1: Tăng cường tính công khai thông tin dự án PPP

Một trong những nền tảng của cơ chế giải trình trách nhiệm là việc công khai các thông tin về chương trình PPP một cách kịp thời và toàn diện. Các cơ quan, đơn vị thực hiện việc giải trình này nhằm đảm bảo vai trò quản lý tốt chương trình PPP, các cơ quan này có thể bao gồm:

- Các cơ quan kiểm toán tối cao: nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền có các đơn vị kiểm toán độc lập, đóng vai trò đảm bảo quản lý tốt việc thực hiện chương trình PPP. Các đơn vị này sẽ xem xét các thỏa thuận PPP, kiểm toán các báo cáo tài chính của chính phủ. Họ cũng có thể xem xét lại các hoạt động của dự án PPP, kiểm tra những điểm đáng quan tâm hoặc xem lại hiệu quả đầu tư của toàn bộ chương trình. Những đánh giá này cho phép cơ quan lập pháp và người dân kiểm tra hiệu suất của chương trình PPP.

- Cơ quan lập pháp: nhánh lập pháp của chính phủ thường định nghĩa khuôn khổ PPP thông qua luật PPP. Trong một số trường hợp, cơ quan lập pháp có thể trực tiếp tham gia vào quá trình thực hiện, phê duyệt các dự án PPP. Thông thường, nó thực hiện trách nhiệm giám sát các báo cáo của chính phủ.

- Người dân: người dân có thể tham gia trực tiếp vào việc thiết kế dự án PPP, thông qua quy trình lấy ý kiến cộng đồng và theo dõi chất lượng dịch vụ bằng cách cung cấp các kênh phản hồi.

Bằng việc sửa đổi Nghị định 15/CP, hiện dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP đã bổ sung tương đối nhiều các quy định về công khai thông tin dự án PPP. Ví dụ: Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải đánh giá tác động của hình thức PPP đối với cộng đồng, dân cư thuộc phạm vi dự án khi lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi để quyết định chủ trương đầu tư và tham vấn ý kiến các bên về việc đầu tư thực hiện dự án khi lập báo cáo nghiên cứu khả thi; sau khi ký kết hợp đồng, nhà đầu tư có trách nhiệm công khai thông tin hợp đồng dự án trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và được khuyến khích đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng khác.

3.3.2. 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

Hiện nay, việc quản lý cơ sở dữ liệu thông tin về các dự án PPP là rất hạn chế. Tại Bộ KH&ĐT có trang tin riêng nhưng thông tin, dữ liệu không đầy đủ và chủ yếu được xây dựng từ cơ quan đầu mối là Bộ KH&ĐT; 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. Trên cơ sở hạ tầng thông tin hạn chế, 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 hiện nay và cần được quan tâm, đẩy mạnh trong thời gian tới.

Trước thực tiễn này, đồng thời học tập kinh nghiệm từ chính các hệ thống cơ sở dữ liệu của nước ta hiện đang vận hành hết sức hiệu quả (cơ sở dữ liệu về vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, về vốn ODA...), Luật PPP cần có 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. Gắn liền với công tác tổng hợp số liệu, việc xây dựng kênh thông tin truyền thông về PPP sẽ nâng cao tính công khai, minh bạch của không chỉ từng dự án mà cả chương trình PPP nói chung tới các nhà đầu tư và các tổ chức quốc tế.

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

4.1. Xác định vấn đề bất cập

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 tách 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. Tuy nhiên, hiện nay xuất hiện tâm lý “ngại” triển khai theo PPP do quy trình, thủ tục qua nhiều bước, thời gian kéo dài; nhiều cơ quan muốn có dự án, có nhà đầu tư triển khai ngay mà không quan tâm đến chất lượng dự án. Điều này có thể dẫn đến nhiều hệ lụy, ảnh hưởng đến kinh tế - xã hội của đất nước.

Do đó, Luật PPP cần quy định trình tự, thủ tục đầu tư phù hợp, đảm bảo hiệu quả đầu tư dự án đồng thời đơn giản, rút gọn để hài hòa giữa thực tiễn của Việt Nam và thông lệ quốc tế.

4.2. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

4.2.1. Nhóm chính sách 1: Quy định cụ thể giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Trong bối cảnh vẫn chịu sự điều chỉnh của Luật Đầu tư công, quy trình thực hiện dự án PPP hiện nay gần như tương tự một dự án đầu tư công, bao gồm

các bước: lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư (báo cáo nghiên cứu tiền khả thi); lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; tổ chức lựa chọn nhà đầu tư; đàm phán, ký kết hợp đồng và thực hiện hợp đồng.

Khi việc triển khai PPP đã có quy định riêng tại cấp Luật, một quy trình đảm bảo tính đặc thù của dự án PPP cần được quy định cụ thể, đảm bảo dự án được chuẩn bị kỹ lưỡng (khi áp dụng triệt để các chính sách được nêu tại mục II.1), đồng thời đẩy nhanh tiến độ thực hiện.

4.2.2. Nhóm chính sách 2: Rút ngắn thời gian trong đấu thầu

Quy định về tổng thời gian tại Nghị định 30/CP đã được nghiên cứu kỹ dựa trên thực tiễn triển khai và kinh nghiệm các nước (tại Úc từ 16-19 tháng, Nam Phi từ 10-26 tháng, Ai-len khoảng 18 tháng). Tuy nhiên, hiện nay, một số Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh có góp ý quy trình lựa chọn nhà đầu tư hiện nay chiếm rất nhiều thời gian, thủ tục và kiến nghị xem xét nghiên cứu tinh giảm quy trình và thời gian thực hiện. Đây không phải là điểm vướng mắc của quy định pháp lý mà chủ yếu bắt nguồn từ việc ngại nghiên cứu, chuẩn bị dự án bài bản và xu hướng muốn áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư của một số Bộ, ngành, địa phương; tuy vậy, các khoảng thời gian này cũng cần được rà soát lại, điều chỉnh phù hợp với đặc điểm dự án và tình hình thực tế.

Hiện nay, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 30/CP được sửa đổi theo hướng: Chỉ quy định mốc thời gian tối thiểu cho chuẩn bị hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất để đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư. Các khoảng thời gian khác (như lập, thẩm định, trình phê duyệt các nội dung trong đấu thầu) do người có thẩm quyền chịu trách nhiệm phê duyệt đồng thời với kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư căn cứ quy mô, tính chất từng dự án để thực hiện việc giám sát hoạt động đấu thầu theo quy định tại Khoản 3 Điều 87 Luật Đấu thầu. Quy định này sẽ được tiếp tục nghiên cứu tại Luật PPP để đảm bảo thời gian triển khai dự án PPP được rút ngắn tối đa nhưng vẫn đảm bảo tính hiệu quả trong đấu thầu.

4.2.3. Nhóm chính sách 3: Quy trình rút gọn đối với dự án quy mô nhỏ

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.

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

5.1. Xác định vấn đề bất cập

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, về tiền thuê đất. 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...

Vì vậy, nhằm khuyến khích, thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng thông qua PPP, Luật PPP cần quy định các chính sách ưu đãi, hỗ trợ phù hợp, bao gồm cả sử dụng vốn nhà nước để tăng tính khả thi cho dự án, hấp dẫn nhà đầu tư.

Để thu hút được các nhà đầu tư, tổ chức tài chính cho các dự án PPP hiện nay, pháp lý về PPP cần quy định rõ hơn các cơ chế, chính sách để 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... Tuy nhiên, hiện nay những quy định này chưa rõ ràng trong Nghị định 15/CP.

Trước yêu cầu đó, Bộ ta đã lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương về định hướng nghiên cứu, mở rộng một số hình thức bảo lãnh (như bảo lãnh doanh thu tối thiểu, bảo lãnh cân đối ngoại tệ...) để quy định trong dự thảo Nghị định. 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 cơ sở căn cứ để sửa đổi Nghị định 15/CP lần này. Các cơ chế bảo lãnh vốn vay, doanh thu tối thiểu đều thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước; vì vậy nếu hai cơ quan đó không đồng thuận thì Bộ ta có đưa ra quy định cũng không khả thi do hai cơ quan nêu trên sẽ không ban hành Thông tư hướng dẫn.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

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.

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

5.3.1. Nhóm chính sách 1: Tăng tính khả thi tài chính dự án PPP

Trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, Bộ KH&ĐT đã nghiên cứu, bổ sung 02 nội dung nhằm huy động tốt hơn các nguồn lực trong dự án PPP, cụ thể:

- Bổ sung nguồn lực làm phần Nhà nước tham gia trong dự án PPP: nguồn chi thường xuyên nhằm duy trì hoạt động cung cấp dịch vụ công, nguồn thu từ hoạt động cung cấp dịch vụ công; quỹ đất, tài sản công tại cơ quan nhà nước, tài sản kết cấu hạ tầng giao cho nhà đầu tư hoặc quyền kinh doanh công trình, dịch vụ mà nhà đầu tư có thể được nhượng quyền khai thác.

- Tăng tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu nhà đầu tư phải góp trong dự án nhằm lựa chọn được nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, giảm áp lực đối với thị trường tín dụng.

Đồng thời, cũng đã nghiên cứu phương án bổ sung quy định về xây dựng chương trình mục tiêu đối với phần vốn đầu tư nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. Tuy nhiên, theo ý kiến góp ý của Bộ Tài chính và một số cơ quan, ở thời điểm hiện tại, Quốc hội đã thông qua các chương trình mục tiêu trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020, do vậy việc xây dựng chương trình mục tiêu riêng cho PPP làm phần vốn góp của Nhà nước trong giai đoạn này là chưa phù hợp.

Tại cấp Luật, Bộ KH&ĐT sẽ tiếp tục nghiên cứu trên cơ sở thực tiễn Việt Nam cũng như thông lệ quốc tế về nội dung này và báo cáo Chính phủ trình Quốc hội phương án tối ưu nhất về cơ chế tài chính hình thành nguồn vốn Nhà nước hỗ trợ dự án PPP, ***dưới dạng Quỹ hoặc dòng ngân sách riêng*** trong kế hoạch đầu tư công, kế hoạch tài chính trung hạn, hàng năm, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế⁵, tạo công cụ hiệu quả thúc đẩy các dự án PPP.

- Các hình thức hỗ trợ và cam kết của Nhà nước làm tăng tính khả thi của dự án PPP: Luật cần làm rõ các hình thức hỗ trợ, góp vốn của Nhà nước vào dự án PPP; đi cùng là quy định về việc quản lý và sử dụng sự hỗ trợ này (lập kế hoạch bố trí nguồn lực, giải ngân, thanh quyết toán...). Bên cạnh đó, về phía

⁵ Ấn Độ, Indonesia hình thành Quỹ Bù đắp tài chính (VGF) dành cho các dự án PPP: Hàn Quốc trích 2% tổng thu ngân sách hàng năm dành hỗ trợ cho các dự án PPP

quản lý nhà nước cũng cần phải quy định cụ thể về thống kê, kiểm soát những cam kết về tài chính của Nhà nước (các Bộ, ngành và địa phương) trong thời điểm hiện tại và tương lai đảm bảo an ninh tài chính quốc gia một cách dài hạn.

- Quy định về tính khả thi tài chính: Trong các diễn đàn về PPP gần đây, các nhà đầu tư trong nước (vì chưa có nhà đầu tư PPP nước ngoài thực sự tại Việt Nam) đã liên tục có ý kiến về các chế định tài chính liên quan tới việc đánh giá hiệu quả tài chính cũng như các chỉ tiêu tài chính có liên quan dự án PPP. Theo quy định hiện hành tại Thông tư 55/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính, các chỉ tiêu tài chính được quy định cụ thể làm cơ sở để xây dựng phương án tài chính. Hướng dẫn này có thể chưa đảm bảo tính chính xác trong phương án tài chính do còn phụ thuộc nhiều yếu tố (đặc biệt là năng lực của cán bộ lập dự án), tuy nhiên vẫn phải được quy định để tránh tình trạng hiệu quả tài chính không được tính toán như trong các dự án trước đây. Tuy nhiên, khi các nhà đầu tư thấy những quy định này không hợp lý và ảnh hưởng lợi nhuận doanh nghiệp thì họ đã đề nghị thay đổi. Do vậy, Luật PPP cần nghiên cứu kỹ để có những quy định phù hợp về nội dung này.

5.3.2. Nhóm chính sách 2: Quy định về các cơ chế bảo lãnh của Chính phủ về doanh thu tối thiểu, chuyển đổi ngoại tệ, rủi ro chính sách...

Để thu hút được các nhà đầu tư, tổ chức tài chính cho các dự án PPP hiện nay, Chính phủ cần quy định rõ hơn các cơ chế, chính sách để bảo đảm rủi ro cho dự án, như: bảo lãnh doanh thu tối thiểu (hoặc bảo đảm lưu lượng); bảo đảm chuyển đổi 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... Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định cụ thể về nội dung này. Thực tiễn triển khai ở các dự án BOT giao thông, Bộ Giao thông vận tải với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước lĩnh vực giao thông vận tải đã nhiều lần kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nội dung này.

Trước yêu cầu đó, trong quá trình xây dựng Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, 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 để quy định trong dự thảo Nghị định. 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 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 cơ sở căn cứ để sửa đổi Nghị định 15/CP lần này. Hiện nay, nhiệm vụ "nghiên cứu

các cơ chế bảo lãnh để áp dụng thí điểm cho một số dự án PPP giao thông quan trọng” đã được Chính phủ tập trung chỉ đạo, thực hiện. Tuy nhiên, Bộ Tài chính (cơ quan đầu mối được giao thực hiện) nhận định việc áp dụng còn nhiều khó khăn, do đó để đảm bảo xây dựng và áp dụng hiệu quả các công cụ bảo lãnh thí điểm cho các dự án quan trọng của ngành giao thông, hiện Bộ Tài chính đang xin Thủ tướng Chính phủ cho phép lùi thời gian nghiên cứu sang Quý II/2018. Kết quả nghiên cứu nội dung nêu trên là cơ sở quan trọng trong việc thể chế hóa trong Luật PPP.

5.3.3. Nhóm chính sách 3: Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp

Dự án PPP thực hiện trong thời gian dài (thường 20-25 năm) với nhiều rủi ro phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng dự án. Do đó, sẽ không tránh khỏi các tình huống tranh chấp, kiện tụng từ hai phía Nhà nước hoặc Nhà đầu tư. Những 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. Do vậy, Luật PPP phải có một cách nhìn nhận mới hơn và quyết tâm lớn hơn từ Nhà nước trong việc tạo ra một sân chơi PPP công bằng và bình đẳng.

6. Chính sách 6: Tính pháp lý của hợp đồng PPP

6.1. Xác định vấn đề bất cập

Hợp đồng PPP thể hiện cam kết dài hạn (từ 20 – 30 năm) giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Việc thực hiện hợp đồng hiệu quả cần sự cam kết và thực hiện cam kết một cách nhất quán của Chính phủ. Điều này giúp xây dựng niềm tin của các nhà đầu tư đối với Chính phủ và môi trường đầu tư tại Việt Nam. Tuy nhiên, trong bối cảnh việc thực hiện dự án PPP còn chịu sự điều chỉnh và quy định chồng chéo của nhiều văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều cấp (Luật, Nghị định, Thông tư..), mục tiêu này khó có thể đạt được.

Vì vậy, Luật PPP có vai trò thống nhất tất cả các quy định liên quan đến thực hiện dự án PPP, tạo dựng được tính dự đoán trước đối với môi trường đầu tư PPP và đảm bảo giá trị pháp lý của hợp đồng PPP trong thời gian dài.

6.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bổ sung quy định về loại hợp đồng, cơ chế phân chia rủi ro giữa các bên tham gia dự án PPP và quy định pháp lý cần thiết khác.

6.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

6.3.1. Nhóm chính sách 1: Về ủy quyền, phân cấp ký kết hợp đồng và thực hiện dự án

Theo quy định hiện hành tại Nghị định 15/CP, cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án PPP chỉ bao gồm Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; các cơ quan này được phép **ủy quyền** cho các tổ chức, đơn vị cấp dưới của mình ký kết hợp đồng đối với các dự án nhóm B, nhóm C.

Theo đó, về bản chất, quy định tại Nghị định 15/CP mới chỉ dừng ở việc “ủy quyền ký kết hợp đồng” mà chưa “phân cấp ký kết hợp đồng”. Theo quy định của Bộ Luật Dân sự về nội dung ủy quyền, người ủy quyền vẫn phải chịu trách nhiệm về hợp đồng do người được ủy quyền ký kết. Điều này dẫn đến bất cập người ủy quyền (Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) không có công cụ để kiểm soát toàn bộ quá trình thực hiện hợp đồng nhưng vẫn phải chịu trách nhiệm đối với các hành vi tiêu cực nếu có phát sinh. Do đó, trong Luật PPP cần nghiên cứu và quy định cụ thể các trường hợp ủy quyền, trường hợp phân cấp để đảm bảo từng cơ quan đều có trách nhiệm cụ thể của riêng mình.

Việc quy định rõ ràng cơ quan được phép ký kết hợp đồng là cơ sở đầu tiên tạo niềm tin với nhà đầu tư.

6.3.2. Nhóm chính sách 2: Về phân bổ rủi ro

Theo thông lệ quốc tế, bước đầu tiên để xây dựng cấu trúc dự án PPP thường là đưa ra một danh sách toàn diện về tất cả các rủi ro liên quan đến dự án. Danh sách này được gọi là "sổ đăng ký rủi ro". Trong bối cảnh này, 'rủi ro' là sự khác biệt không thể dự đoán được trong giá trị của dự án - từ quan điểm của một số hoặc tất cả các bên liên quan - phát sinh từ "yếu tố nguy cơ" tiềm ẩn. Ví dụ, “rủi ro về nhu cầu” là rủi ro mà giá trị dự án, và thu nhập của dự án, sẽ thấp hơn (hoặc cao hơn dự kiến) bởi vì nhu cầu thấp hơn (hoặc cao hơn) so với dự kiến. Một số rủi ro sau đây là các loại rủi ro thường gặp trong dự án PPP:

- Rủi ro về mặt bằng - các rủi ro liên quan đến tính sẵn có và chất lượng của khu vực dự án, như chi phí và thời gian để có được địa điểm, giấy phép cần thiết hoặc đảm bảo quyền tiếp cận khu vực dự án, ảnh hưởng của điều kiện địa chất hoặc các địa điểm khác, và chi phí để đáp ứng các tiêu chuẩn về môi trường.

- Rủi ro về thiết kế, xây dựng, và cung cấp dịch vụ - rủi ro việc xây dựng có thể kéo dài lâu hơn hoặc tốn nhiều chi phí hơn so với dự kiến, hoặc rủi ro về

chất lượng thiết kế hoặc chất lượng xây dựng, nghĩa là tài sản không đáp ứng tiêu chuẩn của dự án.

- Rủi ro vận hành - rủi ro đối với việc vận hành thành công, bao gồm rủi ro gián đoạn việc cung cấp dịch vụ hoặc sự sẵn có của tài sản, rủi ro các giao diện mạng không hoạt động như mong đợi hoặc chi phí vận hành và bảo trì tài sản khác với dự kiến.

- Rủi ro về nhu cầu và rủi ro thương mại khác - rủi ro việc sử dụng dịch vụ khác với dự kiến, hoặc thu nhập không được như mong đợi.

- Rủi ro chính trị và pháp lý - rủi ro của các quyết định chính sách hoặc những thay đổi trong luật ảnh hưởng xấu đến dự án, như thay đổi về thuế thu nhập doanh nghiệp nói chung hoặc trong các quy định về chuyển đổi tiền tệ hoặc lợi nhuận.

- Rủi ro về vi phạm - rủi ro phía tư nhân trong hợp đồng PPP không có năng lực tài chính hoặc kỹ thuật để thực hiện dự án.

- Rủi ro kinh tế hoặc tài chính – rủi ro thay đổi về lãi suất, tỷ giá hối đoái hoặc lạm phát ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả của dự án.

- Sự kiện bất khả kháng - rủi ro không thể lường trước được rằng các sự kiện bên ngoài vượt quá sự kiểm soát của các bên trong hợp đồng, như thiên tai, chiến tranh hoặc xáo trộn dân sự, ảnh hưởng đến dự án

Thực tiễn triển khai các dự án PPP tại Việt Nam hiện nay, việc xây dựng hợp đồng PPP chưa căn cứ trên cơ sở phân tích các rủi ro có thể phát sinh trong quá trình triển khai dự án, để từ đó hình thành trách nhiệm của các bên đối với việc giảm thiểu các rủi ro đó. Do đó, khi phát sinh rủi ro thường xảy ra tranh chấp. Trong tương lai, để tính pháp lý trong hợp đồng PPP được nâng cao, đặc biệt với các nhà đầu tư nước ngoài thì quy định cũng như kỹ năng xác định và phân bổ rủi ro của các cơ quan nhà nước Việt Nam cũng phải được nâng cao.

V. 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:

- 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...;

- Chi phí triển khai thi hành Luật khi có hiệu lực thi hành và chi phí phục vụ việc theo dõi, sơ kết, tổng kết, đánh giá tình hình thực thi Luật theo thời gian định kỳ hoặc đột xuất.

- Để tổ chức triển khai Luật PPP sau khi được ban hành, cần thiết bố trí các nguồn lực để xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành.

Tuy nhiên, xuất phát từ thực tế là việc triển khai PPP đã được thực hiện một thời gian nên bộ máy tại một số Bộ, ngành, địa phương đã chuyên nghiệp, đã có kinh nghiệm triển khai dự án PPP trong ngành, lĩnh vực và địa phương mình. Do đó, nguồn lực dự kiến thực hiện các nhiệm vụ phát sinh là không quá lớn.

VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH THÔNG QUA VĂN BẢN

Thời gian dự kiến trình thông qua dự án Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư cụ thể như sau:

Nội dung này, Bộ KH&ĐT xin ý kiến Bộ Tư pháp để có đề xuất thời gian phù hợp với chương trình xây dựng văn bản pháp luật chung của Chính phủ, đảm bảo tính khả thi.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

BỘ TRƯỞNG

Nơi nhận:

- Như trên;
- Các Bộ: Nội vụ, Tư pháp, Ngoại giao, Tài chính và Công an;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, QLĐT.

Nguyễn Chí Dũng

LUẬT ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;
Quốc hội ban hành Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư,*

Chương I**NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG****Điều 1. Phạm vi điều chỉnh**

Luật này quy định về hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư; quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; 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 đối tác công tư.

Điều 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 đối tác công tư.

Điều 3. Áp dụng Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư, điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế

1. Hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.

2. 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 thì thực hiện theo quy định của Luật này.

3. Trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng theo quy định của điều ước quốc tế đó.

4. Việc thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư tại nước ngoài tuân thủ các quy định của điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, thỏa thuận quốc tế giữa bên Việt Nam và bên nước ngoài.

Điều 4. Giải thích từ ngữ

Điều 5. Nguyên tắc quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

1. Phù hợp chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch phát triển ngành, địa phương.

2. Áp dụng đầu tư theo hình thức đối tác công tư trước khi lựa chọn hình thức đầu tư khác.

3. Quản lý dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư theo đúng quy định; đảm bảo đầu tư hiệu quả, không thất thoát, lãng phí nguồn lực quốc gia; đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng dịch vụ.

4. Bảo đảm bình đẳng giữa các nhà đầu tư; có các chính sách ưu đãi, hỗ trợ đối với các nhà đầu tư.

5. Bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 6. Lĩnh vực đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 7. Phân loại dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư

1. Tiêu chí phân loại dự án

2. Các nhóm dự án

Điều 8. Các nguồn vốn trong dự án đầu tư theo hình thức PPP.

1. Vốn ngân sách nhà nước hỗ trợ theo quy định tại Mục Chương II Luật này.

1. Vốn tư nhân

Chương II

ƯU ĐÃI, HỖ TRỢ VÀ BẢO ĐẢM ĐẦU TƯ

Mục 1

Ưu đãi đầu tư

Điều 9. Ưu đãi đầu tư

Điều 10. Thuế đối với các nhà thầu tham gia thực hiện dự án

Điều 11. Miễn, giảm tiền sử dụng đất

Điều 12. Thế chấp tài sản, quyền kinh doanh công trình dự án

Mục 2

Hỗ trợ đầu tư

Điều 13. Các hình thức hỗ trợ

1. Hỗ trợ xây dựng tăng tính khả thi cho dự án

2. Hỗ trợ giải phóng mặt bằng
3. Bảo lãnh nghĩa vụ Chính phủ
4. Hỗ trợ tín dụng vốn vay trong nước

Mục 3

Bảo đảm đầu tư

Điều 14. Bảo đảm thực hiện quyền sử dụng đất

Điều 15. Bảo đảm cân đối ngoại tệ

Điều 16. Bảo đảm cung cấp các dịch vụ công cộng

Điều 17. Bảo đảm về quyền sở hữu tài sản

Điều 18. Giải quyết tranh chấp

Chương III

CƠ CHẾ SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TRONG DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Mục 1

Quy định chung

Điều 19. Mục đích sử dụng

1. Góp vốn hỗ trợ xây dựng.
2. Thanh toán trên cơ sở chất lượng dịch vụ.
3. Hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư.

Điều 20. Các nguồn vốn

1. Vốn đầu tư công
2. Kinh phí chi thường xuyên
3. Nguồn thu của đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước.
4. Nguồn vốn hợp pháp khác.

Điều 21. Tỷ lệ vốn ngân sách nhà nước trong dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư

1. Xác định mức trần trên cơ sở phương án tài chính.
2. Giá trị theo kết quả đấu thầu là giá trị được xem xét để giải ngân cho nhà đầu tư.

Điều 22. Dòng ngân sách riêng cho các dự án PPP

1. Chương trình mục tiêu
2. Quỹ
3. Nguồn dự phòng 2% tổng thu ngân sách hàng năm phân bổ cho PPP

Điều 23. Chế độ báo cáo định kỳ đối với phần vốn nhà nước trong dự án PPP

Mục 2

Quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công trong dự án PPP

Điều 24. Lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm đối với phần vốn nhà nước tham gia dự án sử dụng vốn đầu tư công

1. Điều kiện bố trí vốn đầu tư công cho dự án PPP trong kế hoạch đầu tư công trung hạn
2. Kế hoạch đầu tư công trung hạn
3. Điều kiện bố trí vốn đầu tư công cho dự án PPP trong kế hoạch đầu tư công hàng năm
4. Kế hoạch đầu tư công hàng năm

Điều 25. Giải ngân vốn đầu tư công trong dự án PPP

Điều 26. Quyết toán vốn đầu tư công trong dự án PPP

Mục 3

Quản lý và sử dụng nguồn chi thường xuyên và nguồn thu của đơn vị sự nghiệp công trong dự án PPP

Điều 27. Lập kế hoạch tài chính trung hạn và dự toán ngân sách hàng năm đối với phần vốn nhà nước tham gia dự án sử dụng kinh phí chi thường xuyên

1. Kế hoạch tài chính trung hạn
2. Dự toán ngân sách hàng năm

Điều 28. Lập kế hoạch đối với phần vốn từ nguồn thu của đơn vị sự nghiệp công lập

Điều 29. Thanh toán cho nhà đầu tư trên cơ sở chất lượng, dịch vụ được cung cấp

Chương IV

TRÌNH TỰ, THỦ TỤC ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Mục 1

Quy trình chung

Điều 30. Trình tự thực hiện

1. Trình tự thực hiện dự án PPP
2. Trình tự thực hiện dự án PPP quy mô nhỏ
3. Trình tự thực hiện dự án ứng dụng công nghệ cao

Điều 27. Dự án do nhà đầu tư đề xuất

Mục 2

Trình tự lựa chọn, xác định dự án

Điều 28. Điều kiện lựa chọn dự án

Điều 29. Nội dung Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi

Điều 30. Thẩm quyền phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi

Mục 3

Trình tự phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi

Điều 31. Nội dung Báo cáo nghiên cứu khả thi

Điều 32. Lập và thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi

Điều 33. Thẩm quyền phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi

Điều 34. Điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi

Mục 4

Lựa chọn nhà đầu tư, ký kết hợp đồng dự án

Điều 35. Lựa chọn nhà đầu tư

Điều 36. Ký kết hợp đồng dự án

- Điều 37. Nội dung hợp đồng dự án
- Điều 38. Quyền tiếp nhận dự án của bên cho vay
- Điều 39. Chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án
- Điều 40. Sửa đổi, bổ sung hợp đồng dự án
- Điều 41. Thời hạn hợp đồng dự án
- Điều 42. Áp dụng pháp luật nước ngoài
- Điều 43. Bảo đảm thực hiện hợp đồng dự án

Mục 5

Thành lập doanh nghiệp dự án

- Điều 44. Thành lập doanh nghiệp dự án
- Điều 45. Hoạt động của doanh nghiệp dự án

Chương V

TRIỂN KHAI THỰC HIỆN DỰ ÁN

- Điều 46. Lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án
- Điều 47. Chuẩn bị mặt bằng xây dựng
- Điều 48. Lập thiết kế xây dựng
- Điều 49. Giám sát thực hiện hợp đồng dự án
- Điều 50. Giám sát chất lượng công trình dự án
- Điều 51. Quản lý và kinh doanh công trình dự án
- Điều 52. Hỗ trợ thu phí dịch vụ
- Điều 53. Giám sát và đánh giá đầu tư, công khai tài chính

Chương VI

QUYẾT TOÁN VÀ CHUYỂN GIAO CÔNG TRÌNH DỰ ÁN

- Điều 54. Quyết toán công trình dự án
- Điều 55. Chuyển giao công trình dự án
- Điều 56. Quyết toán hợp đồng dự án

Chương VII

TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC BÊN TRONG HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Điều 57. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Điều 58. Trách nhiệm của đơn vị chuẩn bị dự án

Điều 59. Trách nhiệm của đơn vị thẩm định

Điều 60. Trách nhiệm của nhà đầu tư

Điều 61. Trách nhiệm của ngân hàng, tổ chức tín dụng

Chương VIII

TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

Điều 62. Nội dung quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 63. Trách nhiệm quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 64. Hệ thống thông tin quốc gia về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 65. Chế độ báo cáo hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 66. Thanh tra, kiểm toán, kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 67. Trách nhiệm của Chính phủ

Điều 68. Trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ

Điều 69. Trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Điều 70. Trách nhiệm của Bộ Tài chính

Điều 71. Trách nhiệm của Bộ Tư pháp

Điều 72. Trách nhiệm của Ngân hàng nhà nước Việt Nam

Điều 73. Trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ

Điều 74. Trách nhiệm của Bộ Xây dựng

Điều 75. Trách nhiệm của các Bộ, ngành

Điều 76. Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Chương IX

XỬ LÝ VI PHẠM

Điều 77. Các hành vi bị cấm trong đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Điều 78. Xử lý vi phạm trong đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Chương X

ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 79. Hiệu lực thi hành

Điều 80. Tổ chức thực hiện

Chính phủ, cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Luật.

Luật này đã được Quốc hội Khóa XIV, kỳ họp thứ ... thông qua ngày tháng năm 201.../.

CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

Hà Nội, ngày tháng năm

DỰ THẢO

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG
LUẬT VỀ ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP)

(Kèm theo Tờ trình số /TTr-BKHĐT của Bộ KH&ĐT ngày / /2018)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) hiện nay được quy định tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Nghị định 15/CP), Nghị định số 30/2015/NĐ-CP hướng dẫn một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư (Nghị định 30/CP) và một số Thông tư, văn bản hướng dẫn có liên quan. Tại thời điểm ban hành, 02 Nghị định này được kỳ vọng sẽ tạo đột phá trong thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân (đặc biệt là từ các nhà đầu tư nước ngoài) vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy tính đến thời điểm này, số lượng dự án thực hiện theo quy định tại Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP không nhiều, hầu hết vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư; những dự án trong giai đoạn xây dựng hoặc vận hành chủ yếu là các dự án chuyển tiếp từ khung pháp lý cũ (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP).

Trong quá trình hoàn thiện khung chính sách qua các thời kỳ, việc tiếp thu kinh nghiệm quốc tế và điều chỉnh để phù hợp với thực tiễn triển khai cũng như bối cảnh chính sách của Việt Nam luôn được chú trọng. Chính vì thế, Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP được đánh giá là có những quy định phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng còn chưa thực thi hiệu quả tại Việt Nam, dẫn đến Chính phủ phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung.

Việc xây dựng và hoàn thiện Nghị định thay thế Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP hiện vẫn đang được Chính phủ gấp rút triển khai. Tuy nhiên, đánh giá một cách khách quan, việc sửa đổi Nghị định 15/CP và 30/CP chỉ nhằm tháo gỡ kịp thời một số vướng mắc chủ yếu để phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, mà không thể xử lý triệt để được tất cả các vấn đề do vướng các Luật. Do vậy, mặc dù quy định về đầu tư theo hình thức PPP đã được Chính phủ quan tâm, nghiên cứu, ban hành cũng như sửa đổi, hoàn thiện nhiều lần, nhưng do cấp quy định là Nghị định, bị ràng buộc bởi nhiều Luật nên trong thực thi còn nhiều

vướng mắc, thậm chí còn để lại nhiều hệ lụy phải xử lý.

Thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao về việc nghiên cứu, xây dựng hồ sơ đề xuất Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư, trong quá trình nghiên cứu các nhóm chính sách, hồ sơ đề xuất Luật PPP được đặt trong bối cảnh sau đây:

1.1. Chủ trương, quan điểm của Đảng, chính sách của Nhà nước và Chính phủ về thu hút nguồn lực tư nhân vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia

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.

Trên cơ sở đó, nhằm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016 – 2020, tại Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội Đảng khóa XII, 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. Tăng cường quản lý, bảo đảm tiến độ, hiệu quả và chất lượng công trình, chống thất thoát, lãng phí”*.

Thực hiện Nghị quyết của Đảng, 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.

Nhằm thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng và Chính phủ 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. Ví dụ ở một số quy định về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP chịu sự điều chỉnh tại Luật Đầu tư công như một dự án đầu tư công thuần túy; 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 chuyên sâu nghiên cứu như quy định về chế tài xử lý vi phạm, quyết toán công trình, quyết toán hợp đồng dự án PPP...

Do đó, để chủ trương, quan điểm của Đảng và Chính phủ đi vào thực tiễn một cách hiệu quả, việc nâng cấp quy định về PPP từ cấp Nghị định lên cấp Luật là rất cần thiết, đúng với chỉ đạo của Chính phủ tại Nghị quyết 01/NQ-CP của Chính phủ năm 2017 yêu cầu Bộ KH&ĐT “*Sửa đổi, bổ sung các Nghị định liên quan đến công tác đấu thầu và hợp tác công tư. Nghiên cứu trình Quốc hội Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư*”.

1.2. Thực tiễn triển khai các dự án PPP còn nhiều bất cập

Trước khi Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP được ban hành, dự án BOT, BTO, BT được thực hiện theo quy định tại Nghị định 108/2009/NĐ-CP (có hiệu lực từ 15/01/2010) và các văn bản hướng dẫn có liên quan như Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT hướng dẫn thực hiện một số quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP; Thông tư số 166/2011/TT-BTC quy định về quản lý, sử dụng chi phí chuẩn bị dự án và kinh phí hoạt động của CQNNCTQ trong quá trình quản lý các dự án; một số chỉ tiêu tài chính của hợp đồng dự án; điều kiện và phương thức thanh toán cho nhà đầu tư...

Tính đến thời điểm hiện nay, các dự án đang trong quá trình thực hiện hợp đồng hầu hết được triển khai theo quy định tại Nghị định 108/CP và các Thông tư hướng dẫn nêu trên. Thông qua báo cáo thanh tra, kiểm toán các dự án BOT, BT trong thời gian vừa qua, một số bất cập của Nghị định 108/CP được nêu cụ thể như sau:

- Hầu hết các dự án BOT, BT 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 quá cao, vị trí đặt trạm thu phí chưa đảm bảo khoảng cách 70km, thời gian thu phí chưa phù hợp, chưa đảm bảo sự lựa chọn cho người dân do được thực hiện trên trục đường độc đạo hoặc đường Quốc lộ 1A....

- Đối với dự án BT, bất cập chủ yếu là việc xác định tổng mức đầu tư công trình và giá trị quỹ đất chưa chính xác dẫn đến sự chênh lệch quá lớn giữa 02 giá trị.

Một số bất cập nêu trên về cơ bản đã được Chính phủ tập trung đánh giá và sửa đổi trong Nghị định 15/CP (có hiệu lực từ ngày 10/3/2015) và Nghị định 30/CP (có hiệu lực từ ngày 05/5/2015); đồng thời sẽ được tiếp tục sửa đổi tại Nghị định thay thế Nghị định 15/CP và Nghị định 30/CP. Bên cạnh đó, các nội dung còn vướng Luật như phân tích tại mục 1.1 nêu trên phải được nghiên cứu và xử lý tại Luật PPP.

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

1.3.1. 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.

1.3.2. Đối với nguồn vốn tín dụng

Ngân hàng Nhà nước 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.

Để có giải pháp cho các vấn đề này, tại Thông báo số 308/TB-VPCP ngày 18/7/2017 của Văn phòng Chính phủ về kết luận của Trưởng ban chỉ đạo đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại cuộc họp ngày 21/6/2016 và 30/6/2017, Phó Thủ tướng Chính phủ Trịnh Đình Dũng đã chỉ đạo: *“Giao Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính đánh giá cụ thể nhu cầu vốn tín dụng cho các dự án PPP trong giai đoạn tới, đề xuất các giải pháp khả thi để thu xếp vốn”* và *“Giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Giao thông vận tải, Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu các cơ chế bảo lãnh để áp dụng thí điểm cho một số dự án PPP giao thông quan trọng; dự thảo cơ chế sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước đối với dự án PPP, báo cáo Thủ tướng Chính phủ trong tháng 10/2017”*. Hiện Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước đang tổ chức nghiên cứu và đề xuất giải pháp cụ thể. Căn cứ kết quả nghiên cứu của các cơ quan này, các vấn đề nêu trên có thể được tháo gỡ và thể chế hóa tại Luật PPP.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

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 duy nhất (không chịu ảnh hưởng và bị điều chỉnh bởi các Luật khác) và cao nhất (hạn chế rủi ro 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

tới đầu tư theo mô hình PPP tại nước ta.

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 khung pháp lý cao nhất, 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 cơ quan hậu kiểm.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

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

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiệu quả đầu tư của một dự án PPP được xem xét trên khía cạnh hiệu quả kinh tế - xã hội (phải được đánh giá trước) và hiệu quả tài chính. Đối với dự án cần đảm bảo mục tiêu công và mục tiêu thu lợi nhuận hợp lý cho nhà đầu tư như dự án PPP, việc xác định hiệu quả đầu tư cần được quán triệt xuyên suốt trong quá trình chuẩn bị đầu tư và tổ chức triển khai dự án.

Bên cạnh đó, khác với dự án đầu tư công, dự án PPP được *quản lý theo đầu ra* (chỉ đặt ra yêu cầu và để nhà đầu tư có sự chủ động, sáng tạo trong việc triển khai công trình, dịch vụ) thay vì *quản lý đầu vào* (áp đặt sẵn một công trình, dịch vụ). Điều này giúp tạo sự chủ động, sáng tạo cũng như trách nhiệm cho nhà đầu tư trong suốt vòng đời dự án. Tuy nhiên, điều này cũng tạo thách thức cho phía Cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc phải xác định rõ các yêu cầu đầu ra nhằm đạt được mục tiêu quản lý, cũng như có cơ chế giám sát khác với cơ chế vẫn được thực hiện đối với các dự án đầu tư công do nhà thầu thực hiện.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Mục tiêu chính của hầu hết các chính phủ trong việc thực hiện dự án PPP là đạt được hiệu quả đầu tư trong cung cấp cơ sở hạ tầng. “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. Nhiều chương trình PPP thành công đòi hỏi phải đánh giá liệu một dự án PPP có khả năng mang lại giá trị tốt hơn cho xã hội so với đầu tư công thông thường - thường được gọi là “phân tích hiệu quả đầu tư”.

Đảm bảo tính hiệu quả kinh tế - xã hội là cao nhất khi đầu tư cơ sở hạ tầng quốc gia thông qua PPP, bên cạnh đó khu vực tư nhân vẫn có cơ hội thu hồi vốn và lợi nhuận.

1.3. Các nhóm chính sách cụ thể

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

Bước đầu tiên dẫn tới việc thực hiện một dự án PPP thành công là **xác định một dự án PPP tiềm năng**. Vì PPP là lựa chọn đầu tiên và trước nhất khi thực hiện đầu tư bằng ngân sách nhà nước, các dự án PPP thành công nhất bắt nguồn từ quá trình lập kế hoạch đầu tư công. Tại một số thời điểm trong quá trình này, các dự án đầu tư công ưu tiên có thể 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 chung¹ 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, nghiêm túc.

Hiện nay, tiêu chí lựa chọn sơ bộ dự án đang được quy định tại Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ KH&ĐT, bao gồm:

- Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;
- Phù hợp với lĩnh vực đầu tư quy định tại Điều 4 Nghị định 15/2015/NĐ-CP và là dự án ưu tiên của Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
- Có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh.

Ngoài các tiêu chí quy định tại điểm a khoản này, căn cứ mức độ thông tin của từng dự án, có thể xem xét bổ sung các tiêu chí sau để ưu tiên lựa chọn sơ bộ dự án:

- Có nhà đầu tư quan tâm;
- Có nhu cầu sử dụng dịch vụ lớn;

¹ Theo kinh nghiệm quốc tế, tại 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

- Có yếu tố thuận lợi để thực hiện đầu tư (dự án đã thực hiện giải phóng mặt bằng; công trình phụ trợ, đầu nối đã được xây dựng; nguyên nhiên vật liệu, máy móc công nghệ sẵn có trên thị trường);

- Các yếu tố liên quan khác (nếu có).

Khi ban hành quy định nêu trên, cơ quan soạn thảo đặt mục tiêu các cơ quan thực hiện sẽ nghiêm túc xem xét, xác định đúng các dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp trang thiết bị, dịch vụ công đủ điều kiện để nghiên cứu đầu tư theo hình thức PPP, tránh trường hợp lựa chọn dự án trên cơ sở nhu cầu mà không xét đến các khía cạnh phù hợp với mô hình PPP của dự án.

Tuy nhiên, xét trên tổng thể kinh nghiệm các nước, một khung nguyên tắc hoặc bộ tiêu chí cụ thể mới là công cụ tốt nhất để cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định được đúng dự án, đồng thời cũng nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong việc lựa chọn dự án. Định hướng Luật PPP sẽ chỉ ban hành dưới dạng khung nguyên tắc (có thể dưới dạng thang điểm đánh giá), sau đó Nghị định của Chính phủ sẽ quy định từng Bộ, ngành, căn cứ đặc thù ngành, lĩnh vực mình quản lý phải ban hành các công cụ cụ thể để hỗ trợ việc lựa chọn sơ bộ dự án thuộc Bộ, ngành mình.

Đối với nhóm chính sách này, đối tượng chịu tác động lớn nhất (cả tích cực và tiêu cực) là các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án, trong đó:

** Tác động tích cực:*

- Cách làm bài bản hơn, các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án có cơ sở để thuyết minh và thuyết phục cấp có thẩm quyền về các dự án được lựa chọn.

- Có cơ sở để xếp hạng ưu tiên các dự án, phù hợp với định hướng lập kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm.

** Tác động tiêu cực:*

- Các tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án sẽ phải thực hiện nghiêm túc hơn, năng lực xác định dự án cũng cần phải được trau dồi hơn.

1.3.2. 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, có trách nhiệm.

Kinh nghiệm quốc tế ở các nước khác nhau thì sử dụng công cụ khác nhau², cách thông thường nhất là so sánh lợi ích – chi phí (B/C) để đưa ra được

² Phương pháp so sánh với dự án do khu vực công thực hiện (Public Sector Comparator – PSC); Phương pháp phân tích hiệu quả đầu tư (Value for money-VfM)

chỉ số hiệu quả kinh tế xã hội. Đây là phương pháp hiện đang được yêu cầu áp dụng tại Nghị định 15/CP và có hướng dẫn tại Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ KH&ĐT. Tuy nhiên, trong Luật PPP, các phương pháp mà quốc tế áp dụng cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn 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; đồng thời, là công cụ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phân tích, đánh giá hiệu quả các dự án do khối tư nhân tự đề xuất. 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 tượng được hưởng lợi lớn nhất từ chính sách này là cộng đồng dân cư chịu tác động từ dự án, từ đó môi trường kinh tế - xã hội của khu vực cũng sẽ phát triển. Với việc hiệu quả đầu tư của dự án được đánh giá chi tiết, tác động của dự án đối với cộng đồng dân cư trong khu vực triển khai dự án sẽ được chú trọng phân tích, qua đó lợi ích của nhóm đối tượng này sẽ được tối đa hóa thông qua dự án.

Bên cạnh đó, tương tự như bước lựa chọn sơ bộ dự án, khi chuyển sang bước lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu 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.

Đối với nhà đầu tư tư nhân, với việc áp dụng công cụ đánh giá hiệu quả đầu tư, nhà đầu tư khi đề xuất thực hiện dự án PPP có trách nhiệm chủ động đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án đối với cộng đồng, với kinh tế xã hội quốc gia, bên cạnh mục tiêu lợi nhuận. Việc áp dụng công cụ đánh giá hiệu quả đầu tư sẽ khiến các nhà đầu tư khi đề xuất dự án cân bằng giữa lợi ích xã hội và lợi nhuận mình thu được.

1.3.3. 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

Khác với dự án đầu tư công truyền thống, bằng hợp đồng, dự án PPP sẽ kéo dài trong khoảng thời gian từ 20-30 năm. Do đó, để đảm bảo chất lượng của công trình, dịch vụ do nhà đầu tư tổ chức vận hành và cung cấp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm tổ chức giám sát và quản lý hợp đồng chặt chẽ. Thực tiễn hiện nay, nhiều công trình BOT tại Việt Nam đang trong thời hạn của hợp đồng nhưng đã xuống cấp, có hiện tượng sụt lún, xuất hiện ổ gà nhưng không được cơ quan có thẩm quyền quan tâm kịp thời; dẫn đến tình trạng người dân phải sử dụng dịch vụ không đúng chất lượng nhưng vẫn phải trả phí³.

³ Tuyền Hạ Long – Ưông Bí (Nguồn: <https://thanhnien.vn/doi-song/duong-bot-nghin-ti-xuong-cap-dan-van-phai-tra-phi-cau-882040.html>).

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, được gọi là Key Performance Indicators (KPIs) để giám sát và quản lý hợp đồng với các nhà đầu tư PPP. Định hướng này đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư đưa vào hướng dẫn tại Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT. Tuy nhiên, do lĩnh vực được Chính phủ khuyến khích đầu tư theo hình thức PPP rất đa dạng nên từng Bộ quản lý chuyên ngành cần ban hành bộ công cụ giám sát và quản lý hợp đồng phù hợp với từng ngành, lĩnh vực để hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong quá trình nghiên cứu, xây dựng Luật PPP, 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 riêng của ngành mình.

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

2.1. Xác định vấn đề bất cập

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.

Nhằm đảm bảo hiệu quả đầu tư dự án PPP như đề cập tại mục 1 nêu trên, cần nâng cao trách nhiệm quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và cơ quan nhà nước có thẩm quyền của dự án nói riêng, đặc biệt đối với các dự án sử dụng vốn nhà nước hoặc được hưởng các ưu đãi, hỗ trợ từ phía Nhà nước. Bên cạnh đó, cần ban hành một số chế tài xử lý vi phạm để hạn chế các hành vi tư lợi, gây hậu quả xấu đối với việc triển khai dự án PPP.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Quy định cụ thể về phân cấp, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dự án và các cơ quan liên quan trong quá trình phối hợp chuẩn bị, thực hiện dự án, cơ chế giám sát cũng như chế tài xử lý vi phạm.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

2.3.1. 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

Dự án cải tạo, nâng cấp Quốc lộ 2 đoạn Nội Bài – Vĩnh Yên từ Km7+880 đến Km29+800 (Nguồn: <http://www.nhandan.com.vn/xahoi-giao-thong/item/34145862-buc-xuc-duong-bot-quoc-lo-2-xuong-cap-cham-duoc-sua-chua.html>)

Các bên liên quan trực tiếp, bao gồm: đơn vị chuẩn bị dự án; tổ chức thẩm định; cấp có thẩm quyền phê duyệt dự án; bên mời thầu; cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng; đơn vị giám sát, quản lý hợp đồng; cơ quan hậu kiểm.

Đối với tổ chức, đơn vị được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án, các công cụ được bổ sung trong Chính sách 1 nêu trên là cơ sở quan trọng để nâng cao kỹ năng lập dự án, đồng thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong lập dự án.

Bên cạnh đó, thực tiễn hiện nay công tác thẩm định dự án PPP đã được chú trọng, quan tâm hơn, tuy nhiên ở nhiều địa phương vẫn chỉ coi đây là một thủ tục trong quy trình, không gắn với trách nhiệm phải đảm bảo tính hiệu quả đầu tư của dự án cũng như tính khả thi về PPP, đặc biệt là đối với dự án do nhà đầu tư đề xuất. Đối với các nước triển khai PPP theo cơ chế tập trung, tất cả các dự án PPP phải thông qua một tổ chức thẩm định quốc gia⁴ đánh giá tính hiệu quả đầu tư và tính khả thi về tài chính – thương mại thì mới được đưa ra tổ chức lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, 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, so với đầu tư công thông thường.

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 giao cơ quan cấp dưới của mình để thực hiện nhiệm vụ lập và thẩm định dự án, tổ chức lựa chọn nhà đầu tư cũng như giao quản lý và giám sát hợp đồng. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, đây là vẫn cơ quan phải chịu trách nhiệm đối với các nghĩa vụ trong hợp đồng đã ký kết với nhà đầu tư.

Ngoài ra, các cơ quan hậu kiểm là cơ quan có trách nhiệm đảm bảo khâu cuối cùng tính hiệu quả đầu tư của dự án. Tuy nhiên hiện nay trong Nghị định 15/CP hiện nay chưa có quy định cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này trong hoạt động đầu tư theo PPP.

Theo đó, Luật PPP sẽ bao gồm một chương riêng về Trách nhiệm của các bên trong hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. Trong Chương này, ngoài việc quy định trách nhiệm của các bên phía Nhà nước, quy định cả nội dung 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.

⁴ PIMAC (Hàn Quốc); PPP Center (Philippines); Banapas (Indonesia)

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

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. Trong khi 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 như cam kết về tiến độ góp vốn chủ sở hữu hoặc xảy ra tình trạng chuyển nhượng dự án giữa các nhà đầu tư ngay từ 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.

Trong quá trình xây dựng Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, nội dung này đã được Bộ KH&ĐT phân tích và xin ý kiến nhiều lần. Trong quá trình lấy ý kiến, nhiều Bộ, ngành, địa phương thống nhất với phương án bổ sung quy định về chế tài trong thực hiện dự án PPP. Tuy nhiên, việc bổ sung các quy định về chế tài chưa có căn cứ riêng từ các văn bản quy phạm cấp luật nên chỉ thực hiện việc dẫn chiếu. Do đó, một số ý kiến cho rằng, các nội dung về chế tài đã được quy định tại các quy định của pháp luật về đầu tư công, hành chính, hình sự, do đó đề nghị không quy định tại Nghị định về PPP.

Do đó, Luật PPP sẽ có chương riêng quy định về chế tài xử lý vi phạm, trong đó quy định 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. Xác định vấn đề bất cập

Tính công khai, minh bạch trong đầu tư theo PPP hiện nay còn chưa được chú trọng mặc dù Luật Đấu thầu, Nghị định số 15/CP và Nghị định số 30/CP đã quy định công khai thông tin về đề xuất dự án PPP và các thông tin trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư. Do vậy, nhằm tạo môi trường thông tin thông suốt cho các nhà đầu tư cũng như đảm bảo sự tham gia giám sát của cộng đồng, cần nghiên cứu bổ sung quy định về công khai thông tin về dự án PPP trong suốt vòng đời dự án (bao gồm cả thông tin về tiến độ thực hiện).

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Luật PPP quy định các biện pháp công khai, minh bạch thông tin trong quá trình chuẩn bị, thực hiện dự án PPP và các chế tài liên quan trong trường hợp các bên không thực hiện đúng các quy định này.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

3.3.1. Nhóm chính sách 1: Tăng cường tính công khai thông tin dự án PPP

Một trong những nền tảng của cơ chế giải trình trách nhiệm là việc công khai các thông tin về chương trình PPP một cách kịp thời và toàn diện. Các cơ quan, đơn vị thực hiện việc giải trình này nhằm đảm bảo vai trò quản lý tốt chương trình PPP, các cơ quan này có thể bao gồm:

- Các cơ quan kiểm toán tối cao: nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền có các đơn vị kiểm toán độc lập, đóng vai trò đảm bảo quản lý tốt việc thực hiện chương trình PPP. Các đơn vị này sẽ xem xét các thỏa thuận PPP, kiểm toán các báo cáo tài chính của chính phủ. Họ cũng có thể xem xét lại các hoạt động của dự án PPP, kiểm tra những điểm đáng quan tâm hoặc xem lại hiệu quả đầu tư của toàn bộ chương trình. Những đánh giá này cho phép cơ quan lập pháp và người dân kiểm tra hiệu suất của chương trình PPP.

- Cơ quan lập pháp: nhánh lập pháp của chính phủ thường định nghĩa khuôn khổ PPP thông qua luật PPP. Trong một số trường hợp, cơ quan lập pháp có thể trực tiếp tham gia vào quá trình thực hiện, phê duyệt các dự án PPP. Thông thường, nó thực hiện trách nhiệm giám sát các báo cáo của chính phủ.

- Người dân: người dân có thể tham gia trực tiếp vào việc thiết kế dự án PPP, thông qua quy trình lấy ý kiến cộng đồng và theo dõi chất lượng dịch vụ bằng cách cung cấp các kênh phản hồi.

Bằng việc sửa đổi Nghị định 15/CP, hiện dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP đã bổ sung tương đối nhiều các quy định về công khai thông tin dự án PPP. Ví dụ: Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải đánh giá tác động của hình thức PPP đối với cộng đồng, dân cư thuộc phạm vi dự án khi lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi để quyết định chủ trương đầu tư và tham vấn ý kiến các bên về việc đầu tư thực hiện dự án khi lập báo cáo nghiên cứu khả thi; sau khi ký kết hợp đồng, nhà đầu tư có trách nhiệm công khai thông tin hợp đồng dự án trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và được khuyến khích đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng khác.

3.3.2. 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

Hiện nay, việc quản lý cơ sở dữ liệu thông tin về các dự án PPP là rất hạn chế. Tại Bộ KH&ĐT có trang tin riêng nhưng thông tin, dữ liệu không đầy đủ và chủ yếu được xây dựng từ cơ quan đầu mối là Bộ KH&ĐT; 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. Trên cơ sở hạ tầng thông tin hạn chế, 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 hiện nay và cần được quan tâm, đẩy mạnh trong thời gian tới.

Trước thực tiễn này, đồng thời học tập kinh nghiệm từ chính các hệ thống cơ sở dữ liệu của nước ta hiện đang vận hành hết sức hiệu quả (cơ sở dữ liệu về vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, về vốn ODA...), Luật PPP cần có 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. Gắn liền với công tác tổng hợp số liệu, việc xây dựng kênh thông tin truyền thông về PPP sẽ nâng cao tính công khai, minh bạch của không chỉ từng dự án mà cả chương trình PPP nói chung tới các nhà đầu tư và các tổ chức quốc tế.

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

4.1. Xác định vấn đề bất cập

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 tách 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. Tuy nhiên, hiện nay xuất hiện tâm lý “ngại” triển khai theo PPP do quy trình, thủ tục qua nhiều bước, thời gian kéo dài; nhiều cơ quan muốn có dự án, có nhà đầu tư triển khai ngay mà không quan tâm đến chất lượng dự án. Điều này có thể dẫn đến nhiều hệ lụy, ảnh hưởng đến kinh tế - xã hội của đất nước.

Do đó, Luật PPP cần quy định trình tự, thủ tục đầu tư phù hợp, đảm bảo hiệu quả đầu tư dự án đồng thời đơn giản, rút gọn để hài hòa giữa thực tiễn của Việt Nam và thông lệ quốc tế.

4.2. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

4.2.1. Nhóm chính sách 1: Quy định cụ thể giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Trong bối cảnh vẫn chịu sự điều chỉnh của Luật Đầu tư công, quy trình thực hiện dự án PPP hiện nay gần như tương tự một dự án đầu tư công, bao gồm các bước: lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư (báo cáo nghiên cứu tiền khả thi); lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi; tổ chức lựa chọn nhà đầu tư; đàm phán, ký kết hợp đồng và thực hiện hợp đồng.

Khi việc triển khai PPP đã có quy định riêng tại cấp Luật, một quy trình đảm bảo tính đặc thù của dự án PPP cần được quy định cụ thể, đảm bảo dự án được

chuẩn bị kỹ lưỡng (khi áp dụng triệt để các chính sách được nêu tại mục II.1), đồng thời đẩy nhanh tiến độ thực hiện.

4.2.2. Nhóm chính sách 2: Rút ngắn thời gian trong đấu thầu

Quy định về tổng thời gian tại Nghị định 30/CP đã được nghiên cứu kỹ dựa trên thực tiễn triển khai và kinh nghiệm các nước (tại Úc từ 16-19 tháng, Nam Phi từ 10-26 tháng, Ai-len khoảng 18 tháng). Tuy nhiên, hiện nay, một số Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh có góp ý quy trình lựa chọn nhà đầu tư hiện nay chiếm rất nhiều thời gian, thủ tục và kiến nghị xem xét nghiên cứu tinh giảm quy trình và thời gian thực hiện. Đây không phải là điểm vướng mắc của quy định pháp lý mà chủ yếu bắt nguồn từ việc ngại nghiên cứu, chuẩn bị dự án bài bản và xu hướng muốn áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư của một số Bộ, ngành, địa phương; tuy vậy, các khoảng thời gian này cũng cần được rà soát lại, điều chỉnh phù hợp với đặc điểm dự án và tình hình thực tế.

Hiện nay, dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 30/CP được sửa đổi theo hướng: Chỉ quy định mốc thời gian tối thiểu cho chuẩn bị hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất để đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư. Các khoảng thời gian khác (như lập, thẩm định, trình phê duyệt các nội dung trong đấu thầu) do người có thẩm quyền chịu trách nhiệm phê duyệt đồng thời với kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư căn cứ quy mô, tính chất từng dự án để thực hiện việc giám sát hoạt động đấu thầu theo quy định tại Khoản 3 Điều 87 Luật Đấu thầu. Quy định này sẽ được tiếp tục nghiên cứu tại Luật PPP để đảm bảo thời gian triển khai dự án PPP được rút ngắn tối đa nhưng vẫn đảm bảo tính hiệu quả trong đấu thầu.

4.2.3. Nhóm chính sách 3: Quy trình rút gọn đối với dự án quy mô nhỏ

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.

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

5.1. Xác định vấn đề bất cập

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, về tiền thuê đất. 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...

Vì vậy, nhằm khuyến khích, thu hút nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng thông qua PPP, Luật PPP cần quy định các chính sách ưu đãi, hỗ trợ phù hợp, bao gồm cả sử dụng vốn nhà nước để tăng tính khả thi cho dự án, hấp dẫn nhà đầu tư.

Để thu hút được các nhà đầu tư, tổ chức tài chính cho các dự án PPP hiện nay, pháp lý về PPP cần quy định rõ hơn các cơ chế, chính sách để 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... Tuy nhiên, hiện nay những quy định này chưa rõ ràng trong Nghị định 15/CP.

Trước yêu cầu đó, Bộ ta đã lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương về định hướng nghiên cứu, mở rộng một số hình thức bảo lãnh (như bảo lãnh doanh thu tối thiểu, bảo lãnh cân đối ngoại tệ...) để quy định trong dự thảo Nghị định. 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 cơ sở căn cứ để sửa đổi Nghị định 15/CP lần này. Các cơ chế bảo lãnh vốn vay, doanh thu tối thiểu đều thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước; vì vậy nếu hai cơ quan đó không đồng thuận thì Bộ ta có đưa ra quy định cũng không khả thi do hai cơ quan nêu trên sẽ không ban hành Thông tư hướng dẫn.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

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.

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

5.3.1. Nhóm chính sách 1: Tăng tính khả thi tài chính dự án PPP

Trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, Bộ

KH&ĐT đã nghiên cứu, bổ sung 02 nội dung nhằm huy động tốt hơn các nguồn lực trong dự án PPP, cụ thể:

- Bổ sung nguồn lực làm phần Nhà nước tham gia trong dự án PPP: nguồn chi thường xuyên nhằm duy trì hoạt động cung cấp dịch vụ công, nguồn thu từ hoạt động cung cấp dịch vụ công; quỹ đất, tài sản công tại cơ quan nhà nước, tài sản kết cấu hạ tầng giao cho nhà đầu tư hoặc quyền kinh doanh công trình, dịch vụ mà nhà đầu tư có thể được nhượng quyền khai thác.

- Tăng tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu nhà đầu tư phải góp trong dự án nhằm lựa chọn được nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, giảm áp lực đối với thị trường tín dụng.

Đồng thời, cũng đã nghiên cứu phương án bổ sung quy định về xây dựng chương trình mục tiêu đối với phần vốn đầu tư nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP. Tuy nhiên, theo ý kiến góp ý của Bộ Tài chính và một số cơ quan, ở thời điểm hiện tại, Quốc hội đã thông qua các chương trình mục tiêu trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020, do vậy việc xây dựng chương trình mục tiêu riêng cho PPP làm phần vốn góp của Nhà nước trong giai đoạn này là chưa phù hợp.

Tại cấp Luật, Bộ KH&ĐT sẽ tiếp tục nghiên cứu trên cơ sở thực tiễn Việt Nam cũng như thông lệ quốc tế về nội dung này và báo cáo Chính phủ trình Quốc hội phương án tối ưu nhất về cơ chế tài chính hình thành nguồn vốn Nhà nước hỗ trợ dự án PPP, **dưới dạng Quỹ hoặc dòng ngân sách riêng** trong kế hoạch đầu tư công, kế hoạch tài chính trung hạn, hàng năm, đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế⁵, tạo công cụ hiệu quả thúc đẩy các dự án PPP.

- Các hình thức hỗ trợ và cam kết của Nhà nước làm tăng tính khả thi của dự án PPP: Luật cần làm rõ các hình thức hỗ trợ, góp vốn của Nhà nước vào dự án PPP; đi cùng là quy định về việc quản lý và sử dụng sự hỗ trợ này (lập kế hoạch bố trí nguồn lực, giải ngân, thanh quyết toán...). Bên cạnh đó, về phía quản lý nhà nước cũng cần phải quy định cụ thể để thống kê, kiểm soát những cam kết về tài chính của Nhà nước (các Bộ, ngành và địa phương) trong thời điểm hiện tại và tương lai đảm bảo an ninh tài chính quốc gia một cách dài hạn.

- Quy định về tính khả thi tài chính: Trong các diễn đàn về PPP gần đây, các nhà đầu tư trong nước (vì chưa có nhà đầu tư PPP nước ngoài thực sự tại Việt Nam) đã liên tục có ý kiến về các chế định tài chính liên quan tới việc đánh giá hiệu quả tài chính cũng như các chỉ tiêu tài chính có liên quan dự án PPP.

⁵ Ấn Độ, Indonesia hình thành Quỹ Bù đắp tài chính (VGF) dành cho các dự án PPP; Hàn Quốc trích 2% tổng thu ngân sách hàng năm dành hỗ trợ cho các dự án PPP

Theo quy định hiện hành tại Thông tư 55/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính, các chỉ tiêu tài chính được quy định cụ thể làm cơ sở để xây dựng phương án tài chính. Hướng dẫn này có thể chưa đảm bảo tính chính xác trong phương án tài chính do còn phụ thuộc nhiều yếu tố (đặc biệt là năng lực của cán bộ lập dự án), tuy nhiên vẫn phải được quy định để tránh tình trạng hiệu quả tài chính không được tính toán như trong các dự án trước đây. Tuy nhiên, khi các nhà đầu tư thấy những quy định này không hợp lý và ảnh hưởng lợi nhuận doanh nghiệp thì họ đã đề nghị thay đổi. Do vậy, Luật PPP cần nghiên cứu kỹ để có những quy định phù hợp về nội dung này.

5.3.2. Nhóm chính sách 2: Quy định về các cơ chế bảo lãnh của Chính phủ về doanh thu tối thiểu, chuyển đổi ngoại tệ, rủi ro chính sách...

Để thu hút được các nhà đầu tư, tổ chức tài chính cho các dự án PPP hiện nay, Chính phủ cần quy định rõ hơn các cơ chế, chính sách để bảo đảm rủi ro cho dự án, như: bảo lãnh doanh thu tối thiểu (hoặc bảo đảm lưu lượng); bảo đảm chuyển đổi 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... Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định cụ thể về nội dung này. Thực tiễn triển khai ở các dự án BOT giao thông, Bộ Giao thông vận tải với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước lĩnh vực giao thông vận tải đã nhiều lần kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nội dung này.

Trước yêu cầu đó, trong quá trình xây dựng Nghị định thay thế Nghị định 15/CP, 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 để quy định trong dự thảo Nghị định. 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 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 cơ sở căn cứ để sửa đổi Nghị định 15/CP lần này. Hiện nay, nhiệm vụ “*nghiên cứu các cơ chế bảo lãnh để áp dụng thí điểm cho một số dự án PPP giao thông quan trọng*” đã được Chính phủ tập trung chỉ đạo, thực hiện. Tuy nhiên, Bộ Tài chính (cơ quan đầu mối được giao thực hiện) nhận định việc áp dụng còn nhiều khó khăn, do đó để đảm bảo xây dựng và áp dụng hiệu quả các công cụ bảo lãnh thí điểm cho các dự án quan trọng của ngành giao thông, hiện Bộ Tài chính đang xin Thủ tướng Chính phủ cho phép lùi thời gian nghiên cứu sang Quý II/2018. Kết quả nghiên cứu nội dung nêu trên là cơ sở quan trọng trong việc thể chế hóa trong Luật PPP.

5.3.3. Nhóm chính sách 3: Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp

Dự án PPP thực hiện trong thời gian dài (thường 20-25 năm) với nhiều rủi ro phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng dự án. Do đó, sẽ không tránh khỏi các tình huống tranh chấp, kiện tụng từ hai phía Nhà nước hoặc Nhà đầu tư. Những 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. Do vậy, Luật PPP phải có một cách nhìn nhận mới hơn và quyết tâm lớn hơn từ Nhà nước trong việc tạo ra một sân chơi PPP công bằng và bình đẳng.

6. Chính sách 6: Tính pháp lý của hợp đồng PPP

6.1. Xác định vấn đề bất cập

Hợp đồng PPP thể hiện cam kết dài hạn (từ 20 – 30 năm) giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Việc thực hiện hợp đồng hiệu quả cần sự cam kết và thực hiện cam kết một cách nhất quán của Chính phủ. Điều này giúp xây dựng niềm tin của các nhà đầu tư đối với Chính phủ và môi trường đầu tư tại Việt Nam. Tuy nhiên, trong bối cảnh việc thực hiện dự án PPP còn chịu sự điều chỉnh và quy định chòng chéo của nhiều văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều cấp (Luật, Nghị định, Thông tư..), mục tiêu này khó có thể đạt được.

Vì vậy, Luật PPP có vai trò thống nhất tất cả các quy định liên quan đến thực hiện dự án PPP, tạo dựng được tính dự đoán trước đối với môi trường đầu tư PPP và đảm bảo giá trị pháp lý của hợp đồng PPP trong thời gian dài.

6.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bổ sung quy định về loại hợp đồng, cơ chế phân chia rủi ro giữa các bên tham gia dự án PPP và quy định pháp lý cần thiết khác.

6.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

6.3.1. Nhóm chính sách 1: Về ủy quyền, phân cấp ký kết hợp đồng và thực hiện dự án

Theo quy định hiện hành tại Nghị định 15/CP, cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng dự án PPP chỉ bao gồm Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; các cơ quan này được phép **ủy quyền** cho các tổ chức, đơn vị cấp dưới của mình ký kết hợp đồng đối với các dự án nhóm B, nhóm C.

Theo đó, về bản chất, quy định tại Nghị định 15/CP mới chỉ dừng ở việc “ủy quyền ký kết hợp đồng” mà chưa “phân cấp ký kết hợp đồng”. Theo quy định của Bộ Luật Dân sự về nội dung ủy quyền, người ủy quyền vẫn phải chịu trách nhiệm về hợp đồng do người được ủy quyền ký kết. Điều này dẫn đến bất cập người ủy quyền (Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) không có công cụ để kiểm soát toàn bộ quá trình thực hiện hợp đồng nhưng vẫn phải chịu trách nhiệm đối với các hành vi tiêu cực nếu có phát sinh. Do đó, trong Luật PPP cần nghiên cứu và quy định cụ thể các trường hợp ủy quyền, trường hợp phân cấp để đảm bảo từng cơ quan đều có trách nhiệm cụ thể của riêng mình.

Việc quy định rõ ràng cơ quan được phép ký kết hợp đồng là cơ sở đầu tiên tạo niềm tin với nhà đầu tư.

6.3.2. Nhóm chính sách 2: Về phân bổ rủi ro

Theo thông lệ quốc tế, bước đầu tiên để xây dựng cấu trúc dự án PPP thường là đưa ra một danh sách toàn diện về tất cả các rủi ro liên quan đến dự án. Danh sách này được gọi là “sổ đăng ký rủi ro”. Trong bối cảnh này, ‘rủi ro’ là sự khác biệt không thể dự đoán được trong giá trị của dự án - từ quan điểm của một số hoặc tất cả các bên liên quan - phát sinh từ “yếu tố nguy cơ” tiềm ẩn. Ví dụ, “rủi ro về nhu cầu” là rủi ro mà giá trị dự án, và thu nhập của dự án, sẽ thấp hơn (hoặc cao hơn dự kiến) bởi vì nhu cầu thấp hơn (hoặc cao hơn) so với dự kiến. Một số rủi ro sau đây là các loại rủi ro thường gặp trong dự án PPP:

- Rủi ro về mặt bằng: Các rủi ro liên quan đến tính sẵn có và chất lượng của khu vực dự án, như chi phí và thời gian để có được địa điểm, giấy phép cần thiết hoặc đảm bảo quyền tiếp cận khu vực dự án, ảnh hưởng của điều kiện địa chất hoặc các địa điểm khác, và chi phí để đáp ứng các tiêu chuẩn về môi trường.

- Rủi ro về thiết kế, xây dựng, và cung cấp dịch vụ: Rủi ro việc xây dựng có thể kéo dài lâu hơn hoặc tốn nhiều chi phí hơn so với dự kiến, hoặc rủi ro về chất lượng thiết kế hoặc chất lượng xây dựng, nghĩa là tài sản không đáp ứng tiêu chuẩn của dự án.

- Rủi ro vận hành: Rủi ro đối với việc vận hành thành công, bao gồm rủi ro gián đoạn việc cung cấp dịch vụ hoặc sự sẵn có của tài sản, rủi ro các giao diện mạng không hoạt động như mong đợi hoặc chi phí vận hành và bảo trì tài sản khác với dự kiến.

- Rủi ro về nhu cầu và rủi ro thương mại khác: Rủi ro việc sử dụng dịch vụ khác với dự kiến, hoặc thu nhập không được như mong đợi.

- Rủi ro chính trị và pháp lý: Rủi ro của các quyết định chính sách hoặc những thay đổi trong luật ảnh hưởng xấu đến dự án, như thay đổi về thuế thu

nhập doanh nghiệp nói chung hoặc trong các quy định về chuyển đổi tiền tệ hoặc lợi nhuận.

- Rủi ro về vi phạm: Rủi ro phía tư nhân trong hợp đồng PPP không có năng lực tài chính hoặc kỹ thuật để thực hiện dự án.

- Rủi ro kinh tế hoặc tài chính: Rủi ro thay đổi về lãi suất, tỷ giá hối đoái hoặc lạm phát ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả của dự án.

- Sự kiện bất khả kháng: Rủi ro không thể lường trước được rằng các sự kiện bên ngoài vượt quá sự kiểm soát của các bên trong hợp đồng, như thiên tai, chiến tranh hoặc xáo trộn dân sự, ảnh hưởng đến dự án

Thực tiễn triển khai các dự án PPP tại Việt Nam hiện nay, việc xây dựng hợp đồng PPP chưa căn cứ trên cơ sở phân tích các rủi ro có thể phát sinh trong quá trình triển khai dự án, để từ đó hình thành trách nhiệm của các bên đối với việc giảm thiểu các rủi ro đó. Do đó, khi phát sinh rủi ro thường xảy ra tranh chấp. Trong tương lai, để tính pháp lý trong hợp đồng PPP được nâng cao, đặc biệt với các nhà đầu tư nước ngoài thì quy định cũng như kỹ năng xác định và phân bổ rủi ro của các cơ quan nhà nước Việt Nam cũng phải được nâng cao.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động các nhóm chính sách dự kiến trong Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật PPP, kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

DỰ THẢO**BÁO CÁO TỔNG KẾT
TÌNH HÌNH THỰC HIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT
VỀ ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ**

(Kèm theo Tờ trình số /TTr-BKHĐT của Bộ KH&ĐT ngày / /2018)

I. Quy định pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư***1. Quy định pháp luật điều chỉnh trực tiếp đầu tư theo hình thức đối tác công tư******1.1. Giai đoạn 1997-2014***

Tại Việt Nam, đầu tư theo hình thức đối tác công tư dưới dạng các hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT – một trong các loại hợp đồng PPP đã xuất hiện và được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật từ năm 1997. Trong giai đoạn 1997-1998, Chính phủ đã ban hành Nghị định 77/CP ngày 18/6/1997 về đầu tư theo hình thức Hợp đồng xây dựng – kinh doanh - chuyển giao (BOT) áp dụng cho nhà đầu tư trong nước, và Nghị định 62/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1998 về đầu tư theo Hợp đồng xây dựng – kinh doanh chuyển giao (BOT), Hợp đồng xây dựng chuyển giao – kinh doanh (BTO) và Hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT) áp dụng cho nhà đầu tư nước ngoài.

Ngày 11/5/2007, Nghị định số 78/2007/NĐ-CP về đầu tư theo các hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT đã được ban hành nhằm áp dụng thống nhất cho nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế.

Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 thay thế Nghị định số 78/2007/NĐ-CP nêu trên. Đồng thời, các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính đã ban hành hướng dẫn cụ thể tại Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT và Thông tư 166/2011/TT-BTC. Các văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý cần thiết để khuyến khích các hình thức đầu tư trên cơ sở hợp đồng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm tiến hành đầu tư xây dựng, vận hành, cải tạo, mở rộng, hiện đại hóa và quản lý các công trình kết cấu hạ tầng như đường bộ, cầu, đường sắt, cảng hàng không, cảng biển, cảng sông; hệ thống cung cấp nước sạch; hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; nhà máy điện, đường dây tải điện...

Có thể nói các quy định về đầu tư theo các hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT là cơ sở pháp lý đầu tiên về hợp tác PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam. Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra, việc thu hút đầu tư dưới các

hình thức này còn một số mặt hạn chế. Ngoài những yếu tố khách quan (như chi phí đầu tư lớn, độ rủi ro cao...), những bất cập trong cơ chế thực hiện cũng là nguyên nhân chủ yếu làm hạn chế đáng kể khả năng thu hút đầu tư trong lĩnh vực này.

Do vậy, để hoàn thiện khung pháp lý về hợp tác nhà nước và khu vực tư nhân, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Điểm quan trọng của khung chính sách PPP theo Quyết định 71 là xác định đầy đủ hơn các hình thức và cơ chế Nhà nước tham gia trong các dự án PPP nhằm tăng tính khả thi và hiệu quả kinh tế cho các dự án. Trên cơ sở đó khuyến khích nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư. Chính sách này nhằm mục tiêu huy động và định hướng khu vực tư nhân sử dụng nguồn vốn thương mại và các nguồn vốn khác do nhà đầu tư huy động cho các dự án PPP; qua đó nâng cao hiệu quả đầu tư, kiểm soát nợ công trong hạn mức an toàn và mở rộng mô hình hợp tác PPP sang nhiều dự án và lĩnh vực của nền kinh tế, trong đó:

Ngoài các khung chính sách chung về PPP, để thúc đẩy các dự án đầu tư theo phương thức BOT, BTO và BT, đặc biệt là các dự án sử dụng vốn đầu tư cho các dự án kết cấu hạ tầng quan trọng, thiết yếu cần hoàn thành trong giai đoạn đến 2020 theo Quyết định 412/QĐ-TTg ngày 11/4/2007 của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành, và địa phương đã có nhiều nỗ lực và giải pháp như đẩy mạnh công tác lập quy hoạch chi tiết, chủ động lập đề xuất dự án, xem xét các cơ chế đặc thù và tháo gỡ các khó khăn về thủ tục đầu tư; phát hành trái phiếu công trình, trái phiếu Chính phủ; hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước đối với đền bù giải phóng mặt bằng của một số dự án ở những vùng kinh tế và địa bàn khó khăn...; Quyết định 1290/QĐ-TTg ngày 26 tháng chín năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Danh mục quốc gia về các dự án kêu gọi đầu tư nước ngoài giai đoạn 2007-2010; Quyết định 2667/QĐ-BGTVT, ngày 30/8/2007, Bộ Giao thông vận tải phê duyệt danh sách các dự án BOT đang chờ vốn đầu tư trong ngành công nghiệp vận chuyển và hậu cần.

Từ đó, có thể thấy, các văn bản điều chỉnh trong lĩnh vực đầu tư PPP ra đời tương đối sớm, đã và đang là cơ sở pháp lý cho các hoạt động đầu tư của khu vực tư nhân vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Bên cạnh đó, nếu như trước đây cá loại hợp đồng PPP chỉ hạn chế ở các hình thức BOT, BT trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật dưới luật thì hiện nay thuật ngữ này được công nhận với tên thống nhất là đầu tư theo hình thức PPP, mang tính pháp lý ở các văn bản có giá trị pháp lý cao hơn, bao gồm:

- Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13

Để góp phần hoàn thiện thêm hành lang pháp luật về PPP, Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 đã bổ sung quy định về tổ chức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án PPP vào phạm vi điều chỉnh của Luật nhằm lựa chọn được nhà đầu tư một cách công bằng, minh bạch, cạnh tranh và hiệu quả kinh tế.

- Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13

Một trong những nội dung làm tăng tính khả thi, cũng như thể hiện sự cam kết của Chính phủ khi thực hiện dự án PPP là sự tham gia của Nhà nước trong các dự án này. Vì vậy, để có cơ chế thực hiện hiệu quả, Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 đã quy định một số nội dung liên quan đến dự án PPP. Theo đó, đầu tư của nhà nước vào các dự án PPP được coi là một trong lĩnh vực đầu tư công. Việc đầu tư theo hình thức PPP là một trong các nguyên tắc được khuyến khích thực hiện trong quản lý đầu tư công; điều kiện quyết định chủ trương đầu tư chương trình dự án là ưu tiên thực hiện dự án PPP.

- Luật Xây dựng số 50/2014/QH13

Việc quản lý của nhà nước về các hoạt động xây dựng nói chung và đối với các dự án PPP nói riêng đã có những bước tiến tích cực ở cấp luật nhằm góp phần hoàn thiện hơn khung pháp lý về PPP. Một số điều đã có quy định trên cách nhìn nhận mới của Nhà nước – thay vì quản lý đầu vào (theo hình thức đầu tư công truyền thống) và phải quản lý chất lượng xây dựng theo đầu ra. Tuy nhiên, hiện nay, những quy định về PPP trong Luật Xây dựng vẫn mang đậm tư duy quản lý chặt như đối với nhà thầu xây dựng.

- Luật Đầu tư số 67/2014/QH13

Luật Đầu tư đã quy định về đầu tư theo hình thức PPP, trong đó nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án ký kết hợp đồng PPP với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện dự án đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo, nâng cấp, mở rộng, quản lý và vận hành công trình kết cấu hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công.

1.2. Giai đoạn 2015 đến nay

Như phân tích tại Mục 1.1 nêu trên, đến thời điểm năm 2014, tồn tại hai hệ quy định pháp lý về PPP, bao gồm: Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về các hình thức hợp đồng BOT, BT, BTO và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTG về quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Tuy nhiên, việc thực hiện hai văn bản này còn gặp nhiều vướng mắc, bao gồm:

- Vướng mắc trong thực hiện Nghị định 108/2009/NĐ-CP:

+ Nghị định chưa quy định các công cụ cần thiết nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả thủ tục xây dựng, công bố dự án và lựa chọn nhà đầu tư.

+ Các quy định về lập Báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng dự án và cơ chế tài chính, huy động vốn đầu tư thực hiện dự án còn thiếu rõ ràng và chưa thật sự phù hợp với thông lệ quốc tế.

+ Công tác quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO và BT chưa được quy định đầy đủ, đồng bộ và phù hợp với yêu cầu, điều kiện thực hiện các hình thức hợp đồng dự án khác nhau; quy trình, thủ tục phê duyệt dự án, cấp Giấy chứng nhận đầu tư, thành lập doanh nghiệp dự án còn phức tạp.

- Vương mắc trong thực hiện Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg:

Bên cạnh những hạn chế nêu trên của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, việc thực hiện Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 9/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư cũng tồn tại những bất cập chủ yếu sau:

+ Quyết định 71/2010/QĐ-TTg chưa quy định cụ thể các mô hình hợp đồng dự án PPP, tiêu chí lựa chọn dự án, cơ chế lựa chọn nhà đầu tư, thủ tục triển khai dự án, quyền, nghĩa vụ và phân chia lợi ích, rủi ro giữa Cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, cũng như cơ chế quản lý, sử dụng nguồn vốn nhà nước để tham gia hoặc hỗ trợ thực hiện dự án.

+ Một số quy định của Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg không phù hợp với Nghị định số 108/2006/NĐ-CP, đặc biệt là các quy định liên quan đến thẩm quyền, thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt dự án, xác định nguồn vốn tham gia của Nhà nước... Sự thiếu tương thích giữa văn bản này đã gây nghi ngại cho nhà đầu tư cũng như các nhà tài trợ về tính khả thi và tính thống nhất trong chính sách thu hút đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng tại Việt Nam.

+ Sự tồn tại đồng thời của Nghị định 108/2009/NĐ-CP và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg để điều chỉnh các dự án BOT, BTO, BT và các dự án PPP đã dẫn đến cách hiểu không thống nhất, cho rằng đây là các hình thức đầu tư khác nhau.

Với những lý do nêu trên, trong năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2017 về PPP trên cơ sở hợp nhất, hoàn thiện Nghị định 108/2006/NĐ-CP và Quyết định 71/2010/QĐ-TTg và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2017 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư. Hai Nghị định nêu trên đã tạo khuôn khổ pháp lý thống nhất về đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Sau khi Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP được ban hành, thực hiện nhiệm vụ được Chính phủ giao tại Nghị định, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các Bộ đã xây dựng 08 Thông tư hướng dẫn.

(Các văn bản, chính sách chính cho đầu tư theo hình thức đối tác công tư được trình bày trong Phụ lục 01)

2. Quy định pháp luật hỗ trợ đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Để thực hiện dự án PPP một cách hiệu quả, đúng mục tiêu thì ngoài hành lang pháp lý trực tiếp quy định về dự án PPP thì cần hàng loạt các quy định liên quan như pháp luật về đầu tư từ ngân sách nhà nước, pháp luật về đất đai... để hỗ trợ các dự án này, cụ thể:

- Pháp luật về đất đai

Một trong những nội dung mà các nhà đầu tư quan ngại khi thực hiện đầu tư dự án PPP là vấn đề đảm bảo về đất đai (chuẩn bị mặt bằng xây dựng). Vì vậy, trong Luật Đất đai số 45/2013/QH13 đã có quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và trách nhiệm Nhà nước giao cho nhà đầu tư quản lý diện tích đất để thực hiện dự án PPP và các hình thức đầu tư khác theo quy định của pháp luật về đầu tư.

- Pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công

Hiện nay, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công đã quy định về việc sử dụng tài sản công để tham gia dự án PPP; sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư theo loại hợp đồng BT.

- Pháp luật về nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)

Các văn bản điều chỉnh hoạt động này là Nghị định 17/2001/NĐ-CP ngày 4/5/2001 về Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức và Nghị định 131/2006/NĐ-CP ngày 9/11/2006 (thay thế Nghị định 17/2001/NĐ-CP); Nghị định số 38/2013/NĐ-CP ngày 23/4/2013 (thay thế Nghị định số 131/2006/NĐ-CP) và các văn bản hướng dẫn có liên quan hình thành được một khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh đáp ứng nhu cầu thu hút và sử dụng ODA phù hợp với tình hình thực tế về hiệu quả viện trợ; đảm bảo tính công khai, minh bạch trong việc cung cấp thông tin về ODA của cả phía Việt Nam và nhà tài trợ; thiết lập hệ thống quản lý ODA đồng bộ với hệ thống quản lý đầu tư và xây dựng (các cơ quan quản lý nhà nước về ODA, cơ quan chủ quản, chủ dự án, Ban quản lý dự án) và hài hoà quy trình thủ tục với nhà tài trợ; đa dạng hoá các phương thức viện trợ để thu hút tối đa nguồn vốn ODA; phân cấp mạnh đi đôi với việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giải trình của các cấp trong quản lý và sử dụng ODA, đưa ra định hướng sử dụng vốn

ODA như nguồn lực dẫn dắt đầu tư PPP. Nhờ đó, công tác vận động, thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA ngày càng đạt hiệu quả cao, mức cam kết ODA tăng đều qua các năm, góp phần tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam; đồng thời thu hút sự quan tâm, hỗ trợ của nhà tài trợ đối với hình thức đầu tư mới là PPP.

- Nguồn vay nước ngoài của Chính phủ

Theo báo cáo của Bộ Tài chính, các dự án cơ sở hạ tầng có khả năng thu hồi toàn bộ hoặc một phần vốn đầu tư được áp dụng cơ chế chủ đầu tư chịu trách nhiệm vay lại để thực hiện đầu tư và hoàn trả các khoản vốn vay, gồm:

+ Vay lại nguồn vay ODA của Chính phủ: Các dự án cơ sở hạ tầng có khả năng hoàn vốn, sử dụng nguồn ODA tùy từng loại hình dự án cụ thể được xem xét áp dụng cơ chế cho vay lại một phần hoặc cho vay lại toàn bộ nhưng có hỗ trợ lãi suất hoặc cho vay lại bằng lãi suất mà Chính phủ vay nước ngoài, hoặc có thể cho vay lại với lãi suất thấp hơn lãi suất Chính phủ vay. Thời gian qua, các khoản vay loại này thường tập trung đối với các dự án cảng biển, cảng hàng không và một số dự án điện.

+ Vay thương mại nước ngoài của Chính phủ: Các dự án có khả năng hoàn vốn tốt, có nguồn thu trực tiếp song vẫn cần có sự hỗ trợ, từ Chính phủ do vốn đầu tư lớn; đây là các dự án trọng điểm quốc gia hoặc phải triển khai cấp bách (như năng lượng, điện, dầu mỏ, khí đốt, khai thác khoáng sản quan trọng, sản xuất phân bón...). Cơ chế tài chính áp dụng đối với các dự án này là ngân sách nhà nước cho vay lại toàn bộ vốn vay từ nước ngoài với điều kiện vay lại như điều kiện Chính phủ đã vay.

- Chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư

Nhằm khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư thì ngoài điều kiện về hành lang pháp lý quy định rõ ràng về thủ tục, nội dung đầu tư thì một trong các nhân tố thúc đẩy đầu tư là chính sách ưu đãi, hỗ trợ trong đầu tư nói chung và ưu đãi riêng cho các dự án PPP.

Về ưu đãi đầu tư, Luật Đầu tư năm 2005 và 2014 đều có quy định về nội dung ưu đãi nhà đầu tư. Căn cứ vào đặc điểm, yêu cầu từng dự án cụ thể, từng ngành nghề, địa bàn đầu tư, nhà đầu tư sẽ được áp dụng mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn mức thuế suất thông thường có thời hạn hoặc toàn bộ thời gian thực hiện dự án đầu tư; miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp; Miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để tạo tài sản cố định; nguyên liệu, vật tư, linh kiện để thực hiện dự án đầu tư; Miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất. Những ưu đãi này góp phần tích cực tác động các nhà đầu tư khi họ đưa ra quyết định đầu tư dự án.

Về hỗ trợ đầu tư, một trong các điểm về lợi thế cạnh tranh trong thu hút đầu tư các ngành nghề, địa phương chính là chính sách hỗ trợ đầu tư. Nhằm tạo điều kiện hút vốn của nhà đầu tư, căn cứ vào kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, các Bộ, ngành, địa phương hỗ trợ vốn nhà nước phát triển kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; phát triển nhà ở công trình dịch vụ, tiện ích công cộng cho người lao động trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Đây là điều kiện thiết yếu tạo lập môi trường đầu tư ổn định, cạnh tranh cho các nhà đầu tư tiềm năng.

Ngoài ra, về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư trong thực hiện các dự án thuộc chương trình xã hội hóa: Đối với các dự án thuộc lĩnh vực đang được xã hội hóa (y tế, văn hóa, giáo dục, môi trường, nông nghiệp, nông thôn), một trong các chủ trương, định hướng của Nhà nước, Chính phủ là đẩy mạnh xã hội hóa thu hút các nhà đầu tư. Theo đó, bên cạnh các chính sách chung về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư nêu trên, một hệ thống các chính sách hỗ trợ riêng cho đầu tư các dự án này như:

- + Nghị định 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008, Nghị định số 59/2014/NĐ-CP ngày 16/6/2014 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 69/2008/NĐ-CP quy định về chính sách xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường. Trong đó đối với từng lĩnh vực sẽ có những ưu đãi riêng, tuy nhiên các doanh nghiệp khi tham gia đầu tư vào các lĩnh vực này sẽ được ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp (từ 25% xuống còn 10%).

- + Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Trong đó, bên cạnh chính sách ưu đãi về đất đai, lần này Chính phủ tập trung ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn vào các phân ngành trồng trọt, chăn nuôi, chế biến.

- + Đề hướng dẫn Quyết định số 131/2009/QĐ-TTg ngày 02/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ về một chính sách ưu đãi, khuyến khích đầu tư và quản lý, khai thác công trình cấp nước sạch nông thôn, liên bộ Bộ NN&PTNT, Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT đã có thông tư số 37/2014/TTLT-BNNPTNT-BTC-BKHĐT quy định về các chính sách ưu đãi này. Cụ thể bao gồm: chính sách về đất đai, về thuế thu nhập doanh nghiệp; hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và huy động vốn; hỗ trợ giá tiêu thụ nước sạch.

II. Tình hình thực hiện quy định pháp luật về PPP

1. Giai đoạn từ 1997 – 2014

Trong giai đoạn 1997 – 2014, các Bộ, ngành, địa phương đã ký kết và thực hiện hợp đồng PPP với tổng số 193 dự án. Một số Bộ, ngành, địa phương đi tiên

phong, tích cực thực hiện đầu tư theo hình thức PPP như Bộ Giao thông vận tải (với 75 dự án đã và đang triển khai), các tỉnh, Thành phố như Hà Nội, Bình Phước, Bình Dương, Khánh Hòa... Ngoài ra, đa số các Bộ, ngành, địa phương đã lập danh mục các dự án PPP ưu tiên và đang tiến hành nghiên cứu, chuẩn bị dự án, chưa thực hiện đến bước ký kết hợp đồng.

Các dự án PPP chủ yếu được thực hiện theo hai loại hợp đồng chính là BOT (120 dự án) và BT (71 dự án).

Về lĩnh vực, các dự án PPP giao thông là các dự án được thực hiện phổ biến nhất với 158 dự án, tiếp đến là các dự án trong lĩnh vực năng lượng (9 dự án), cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải (5 dự án).

Về tiến độ thực hiện, đa số các dự án đã hoàn thành giai đoạn xây dựng và đang trong giai đoạn vận hành. Một số dự án đã tiến hành nghiệm thu, bàn giao công trình, kết thúc hợp đồng là các dự án BT (do đặc thù không có giai đoạn vận hành).

(Tổng hợp các dự án PPP đã ký kết được trình bày tại Phụ lục 02 kèm theo báo cáo này).

2. Giai đoạn từ 2015 đến nay

2.1. Tình hình thực hiện dự án PPP

Do mới triển khai hai Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và 30/2015/NĐ-CP trong thời gian gần 2 năm nên số lượng các dự án PPP mới đã lựa chọn được nhà đầu tư và đi vào vận hành là rất hạn chế. Các dự án được cấp giấy chứng nhận đầu tư từ ngày Nghị định số 15/2015/NĐ-CP có hiệu lực (10/4/2015) đến nay (32 dự án) chủ yếu là các dự án được nghiên cứu và triển khai theo quy định cũ (Nghị định 108/2009/NĐ-CP).

Theo báo cáo của các Bộ Công Thương, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Y tế, Tài nguyên và Môi trường, Thông tin và Truyền thông thì các Bộ này hiện chưa triển khai dự án nào mới theo quy định của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP.

Đối với các địa phương, trong giai đoạn 2016-2020 có 18/63 địa phương đăng ký danh mục dự án PPP với tổng số 598 dự án, trong đó có 321 dự án dự kiến khởi công mới trong giai đoạn 2016 – 2020, 277 dự án chuyển tiếp từ năm 2011 – 2015. Tổng nhu cầu vốn cho các dự án PPP là 254.054,717 tỷ đồng, cụ thể vốn ngân sách nhà nước là 16.863,617 tỷ đồng, vốn dự kiến do nhà đầu tư huy động là 237.191,099 tỷ đồng. Các dự án được đề xuất vẫn chủ yếu áp dụng hình thức BT (256 dự án), BOT (87 dự án), BLT (6 dự án), BOO (1 dự án), BTO (11 dự án), các dự án còn lại chưa xác định cụ thể loại hợp đồng.

2.2. Các vướng mắc, khó khăn trong triển khai dự án PPP

2.2.1. Vướng mắc với các Luật

Một số nội dung quy định tại các Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP chịu sự điều chỉnh của nhiều luật khác như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng và những Luật này chưa quy định cụ thể để thực hiện dự án PPP, do vậy trong quá trình triển khai thực hiện còn những khó khăn, bất cập cần có biện pháp tháo gỡ. Có thể nói, cùng một nội dung nhưng chịu sự điều chỉnh của nhiều Luật như việc quản lý, giải ngân vốn góp của Nhà nước vào dự án PPP, huy động vốn góp của nhà đầu tư vào doanh nghiệp dự án, trình tự thủ tục triển khai các dự án PPP có vốn góp của Nhà nước, lựa chọn nhà thầu đối với dự án PPP... sẽ làm tăng tính phức tạp, rủi ro trong quá trình triển khai các dự án cụ thể và kết quả làm giảm tính hấp dẫn đầu tư theo mô hình này.

(Nội dung về vướng mắc, chồng chéo giữa quy định của pháp luật về PPP được trình bày tại Phụ lục 03)

2.2.2. Quy trình, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án

a) Quy định của Nghị định 15/CP

Nghị định 15/CP (Khoản 2 Điều 17) quy định: *Đối với dự án sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước, căn cứ mức vốn và nguồn vốn dự kiến sử dụng, Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về đầu tư công để quyết định chủ trương sử dụng trước khi phê duyệt đề xuất dự án.*

b) Tồn tại

Luật Đầu tư công (điểm b Khoản 3 Điều 33) quy định: *“Trình tự, thủ tục, nội dung **quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP** thực hiện theo quy định của Chính phủ”.*

Tuy nhiên, Nghị định 15/CP **chưa có** quy định cụ thể về “trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư” mà chỉ có quy định về “quyết định chủ trương sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án”; tuy nhiên Nghị định 15/CP cũng không quy định rõ cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định chủ trương sử dụng phần vốn đầu tư của Nhà nước nêu trên mà dẫn chiếu lại pháp luật về đầu tư công, trong khi pháp luật về đầu tư công không có quy định về nội dung này.

Tiếp đó, tại Nghị định số 136/2015/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công (Điều 10), đối với trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP nhóm A quy định như sau: *Trình tự, thủ tục quyết định chủ*

trường đầu tư dự án nhóm A (bao gồm các dự án khẩn cấp và dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư quy định tại điểm b khoản 3 Điều 33 Luật Đầu tư công) thực hiện theo quy định tại Điều 23 của Luật Đầu tư công.

Như vậy, hiện chưa có sự thống nhất giữa pháp luật về đầu tư công và quy định về đầu tư theo hình thức PPP về “*trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án PPP*”.

Bên cạnh đó, theo quy định hiện hành của pháp luật về đầu tư công, trình tự, thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư dự án PPP có sử dụng vốn đầu tư công và không sử dụng vốn đầu tư công có sự không nhất quán. Dự án PPP nhóm A cần nhiều (99%) cũng như ít (1%) vốn Nhà nước tham gia đều yêu cầu thành lập hội đồng liên ngành để thẩm định trước khi trình Thủ tướng Chính phủ, còn dự án nhóm A không có vốn góp của Nhà nước thì không cần thực hiện thủ tục này. Trong khi về bản chất các dự án PPP nhóm A (không phân biệt có sử dụng hay không sử dụng vốn nhà nước) đều có ảnh hưởng lớn tới người dân, kinh tế, xã hội.

2.2.3. Tính công khai minh bạch trong đầu tư dự án PPP nói chung, BOT, BT nói riêng

a) Quy định của Nghị định 15/CP

Quy định hiện hành tại Nghị định 15/CP chỉ bao gồm nội dung công bố dự án sau khi đề xuất dự án được phê duyệt. Tại khung pháp lý cũ (Nghị định 108/2009/NĐ-CP), sau bước công bố này, trường hợp chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký thực hiện dự án thì được phép áp dụng hình thức chỉ định thầu.

b) Tồn tại

Quy định nêu trên đã dẫn đến tình trạng chỉ định thầu tràn lan đối với các dự án BOT, BT trong thời gian qua; đồng thời dự án chưa thực sự được công khai rộng rãi đến các nhà đầu tư cũng như cộng đồng, dân cư.

2.2.4. Về cấp GCNĐKĐT

a) Quy định của Nghị định 15/CP

Nghị định 15/CP quy định:

- Bộ KH&ĐT cấp GCNĐKĐT đối với các dự án PPP quan trọng quốc gia, dự án của các Bộ, ngành và dự án trên địa bàn 2 tỉnh/thành phố trở lên. UBND tỉnh cấp GCNĐKĐT các dự án nhóm A, B, C thuộc địa phương mình.

- Thời hạn cấp GCNĐKĐT tối đa 25 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ.

b) Tồn tại

Thủ tục cấp GCNĐKĐT thường kéo dài (vì phải lấy ý kiến các cơ quan liên quan và thực hiện thủ tục thẩm tra), làm chậm tiến độ thực dự án.

Thủ tục cấp GCNĐKĐT được thực hiện sau khi các Bộ, ngành, địa phương đã phê duyệt BCNCKT; đấu thầu, đàm phán và ký kết thỏa thuận đầu tư với nhà đầu tư; do đó, việc thẩm tra lại dự án khi đã hoàn tất giao dịch theo thị trường sẽ không đảm bảo tính khoa học. Trong quá trình triển khai, dự án đã thực hiện lấy ý kiến các Sở, ngành liên quan trong các quá trình nghiên cứu, lập dự án; lập, phê duyệt hồ sơ mời thầu; đàm phán hợp đồng với nhà đầu tư. UBND cấp tỉnh là CQNNCTQ phê duyệt dự án và ký kết hợp đồng, đồng thời là cơ quan thẩm tra và cấp GCNĐKĐT. Vì vậy, việc tiếp tục lấy ý kiến các Sở, ngành, cơ quan liên quan trong quá trình thẩm tra, cấp GCNĐKĐT là thủ tục không cần thiết.

Bên cạnh đó, thông lệ quốc tế (trong quy định tại các luật của Hàn Quốc, Phillippines, Ấn Độ, Singapore, Úc...) không quy định việc cấp GCNĐKĐT đối với dự án PPP; thay vào đó, hợp đồng PPP được xem là cơ sở pháp lý quan trọng nhất của dự án.

2.2.5. Về việc thực hiện dự án BT

a) Quy định của Nghị định 15/CP

Theo quy định tại Nghị định 15/2015/NĐ-CP (khoản 3 Điều 5), việc thanh toán dự án BT được thực hiện bằng quỹ đất.

Bên cạnh đó, quy định về thực hiện dự án BT như vốn chủ sở hữu đối với dự án khác, thành lập doanh nghiệp dự án, giám sát chất lượng công trình dự án

BT đang được quy định rải rác tại nhiều Điều của Nghị định 15/CP.

b) Tồn tại

Quỹ đất để thanh toán cho các dự án BT ngày càng hạn chế; trong khi đó các hình thức thanh toán cho nhà đầu tư BT từ quyền kinh doanh các dự án thương mại khác không áp dụng được (ví dụ: TP. HCM đề xuất cho phép xây dựng các cầu vượt bộ hành theo hình thức BT; nhà nước thanh toán cho nhà đầu tư bằng việc cho phép gắn các tấm quảng cáo điện tử bên thành cầu...).

Dự án BT được giám sát chất lượng công trình và thanh quyết toán như quy định đối với một dự án đầu tư công; tuy nhiên, quy định hiện hành chỉ yêu cầu phê duyệt BCNCKT ở mức thiết kế cơ sở. Quy định này không đảm bảo chính xác giá trị công trình để bố trí nguồn đất thanh toán phù hợp và sai khác nhiều so với giá trị công trình được thanh quyết toán.

Dự án BT có tính chất khác với các dự án thực hiện theo các loại hợp đồng còn lại – công trình BT được thực hiện như công trình đầu tư bằng vốn nhà

nước; sau khi hoàn thành xây dựng, nhà đầu tư chuyển giao ngay cho nhà nước và không vận hành; việc thanh toán cho nhà đầu tư bằng quỹ đất (không phải bằng tiền). Tuy nhiên, quy định hiện hành tại Nghị định 15/2015/NĐ-CP chưa thiết kế nội dung riêng cho dự án BT (nằm rải rác tại các Điều) phần nào gây khó khăn trong quá trình áp dụng thực hiện.

2.2.6. Về bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu

a) Nội dung Nghị định 30/CP

Theo quy định của Điều 6 Luật Đấu thầu và Điều 2 Nghị định 30/CP, nhà đầu tư tham dự thầu phải độc lập về pháp lý và độc lập về tài chính với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bên mời thầu (không có cổ phần hoặc vốn góp trên 30% của nhau).

b) Tồn tại

Hiện nay, một số ý kiến cho rằng quy định về bảo đảm cạnh tranh nêu trên tạo sự phân biệt đối xử và hạn chế sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước (100% vốn nhà nước) tham gia các dự án PPP do Bộ, ngành, địa phương trực tiếp quản lý là cơ quan nhà nước có thẩm quyền của dự án (ví dụ: Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam - VEC không được tham dự các dự án PPP do Bộ GTVT làm cơ quan nhà nước có thẩm quyền).

2.2.7. Về thời gian trong lựa chọn nhà đầu tư

a) Nội dung Nghị định 30/CP

Điều 6 Nghị định 30/CP quy định về các mốc thời gian, khoảng thời gian trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư đối với các công việc của phía cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư (như: công bố thông tin, thẩm định, phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư, hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu; chuẩn bị hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất; đánh giá hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất).

b) Tồn tại

Quy định về tổng thời gian tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP đã được nghiên cứu kỹ dựa trên thực tiễn triển khai và kinh nghiệm các nước (tại Úc từ 16-19 tháng, Nam Phi từ 10-26 tháng, Ai-len khoảng 18 tháng). Tuy nhiên, hiện nay, một số Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh có góp ý quy trình lựa chọn nhà đầu tư hiện nay chiếm rất nhiều thời gian, thủ tục và kiến nghị xem xét nghiên cứu tinh giảm quy trình và thời gian thực hiện.

Đây không phải là điểm vướng mắc của quy định pháp lý mà chủ yếu bắt nguồn từ việc ngại nghiên cứu, chuẩn bị dự án bài bản và xu hướng muốn áp

dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư của một số Bộ, ngành, địa phương; tuy vậy, các khoảng thời gian này cũng cần được rà soát lại, điều chỉnh phù hợp với đặc điểm dự án và tình hình thực tế.

2.2.8. Về áp dụng hình thức lựa chọn nhà đầu tư

a) Về sơ tuyển và đấu thầu rộng rãi quốc tế

- Nội dung Nghị định 30/2015/NĐ-CP

Điều 9 và Khoản 2 Điều 16 Nghị định 30/CP quy định sơ tuyển quốc tế áp dụng đối với dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất, trừ các trường hợp: (1) Lĩnh vực đầu tư mà pháp luật Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định hạn chế nhà đầu tư nước ngoài tham gia thực hiện; (2) dự án PPP nhóm C; (3) Dự án đầu tư có sử dụng đất có tổng chi phí thực hiện dự án (chưa bao gồm chi phí giải phóng mặt bằng) dưới 120 tỷ đồng.

- Tồn tại

Hiện nay, một số Bộ, ngành, địa phương cho rằng đối với những dự án nhóm B có tổng vốn đầu tư thấp (từ 45 tỷ đồng trở lên), việc bắt buộc áp dụng sơ tuyển rộng rãi quốc tế và đấu thầu quốc tế có thể gây kéo dài thời gian và không thu hút nhà đầu tư quốc tế. Do đó, đề nghị xem xét, điều chỉnh nâng mức giá trị của dự án PPP phải áp dụng sơ tuyển và đấu thầu rộng rãi quốc tế (lên khoảng 1.000 tỷ đồng) hoặc cho phép dự án PPP nhóm B được áp dụng cả hình thức sơ tuyển trong nước.

Tương tự như vậy, đối với dự án đầu tư có sử dụng đất, theo ý kiến của một số Bộ, ngành, địa phương, hạn mức 120 tỷ đồng trên thực tế là tương đối thấp, có thể chưa thu hút được sự quan tâm của nhà đầu tư quốc tế; do đó việc tiến hành sơ tuyển rộng rãi quốc tế gây lãng phí về thời gian và nguồn lực.

b) Về áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư

- Nội dung Nghị định 30/CP

Điều 9 Nghị định 30/CP quy định 03 trường hợp chỉ định nhà đầu tư, gồm:

+ Chỉ có một nhà đầu tư đăng ký và đáp ứng yêu cầu HSMST;

+ Chỉ có một nhà đầu tư có khả năng thực hiện theo quy định tại Điểm b Khoản 4 Điều 22 Luật Đấu thầu;

+ Dự án do nhà đầu tư đề xuất đáp ứng yêu cầu thực hiện dự án khả thi và hiệu quả cao nhất bao gồm dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất có mục tiêu bảo vệ chủ quyền quốc gia, biên giới quốc gia, hải đảo.

- Tồn tại

Hiện nay, một số Bộ, ngành, địa phương đề nghị mở rộng các trường hợp được phép chỉ định nhà đầu tư, trong đó UBND TP. Hồ Chí Minh kiến nghị chấp thuận nguyên tắc cho phép áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư đối với các dự án có ảnh hưởng trực tiếp đến tính mạng, đời sống sức khỏe, an sinh của người dân cần triển khai nhanh.

2.2.9. Quy định về các cơ chế bảo lãnh của Chính phủ về doanh thu tối thiểu, chuyển đổi ngoại tệ, rủi ro chính sách

Để thu hút được các nhà đầu tư, tổ chức tài chính cho các dự án PPP hiện nay, Chính phủ cần quy định rõ hơn các cơ chế, chính sách để bảo đảm rủi ro cho dự án, như: bảo lãnh doanh thu tối thiểu (hoặc bảo đảm lưu lượng); bảo đảm chuyển đổi 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... Tuy nhiên, hiện nay những quy định này chưa rõ ràng trong Nghị định 15/CP. Thực tiễn triển khai ở các dự án BOT giao thông, Bộ Giao thông vận tải với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước lĩnh vực giao thông vận tải đã nhiều lần kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nội dung này.

Trước yêu cầu đó, 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 để quy định trong dự thảo Nghị định. 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 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 do đó việc thực hiện bảo lãnh cho các dự án chưa thể thực hiện được.

2.2.10. Quy định về quyết toán công trình dự án PPP

Việc quy định quyết toán công trình dự án PPP sau khi hoàn thành giai đoạn xây dựng theo quy định hiện nay tại Nghị định 15/CP và các văn bản hướng dẫn (quyết toán như 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, hoàn toàn khác với dự án sử dụng vốn nhà nước – nhà nước lựa chọn nhà thầu để thi công công trình. Việc thực hiện quyết toán công trình theo quy định nêu trên cũng là một điểm bất cập, gây bức xúc dư luận trong thời gian vừa qua.

Theo kinh nghiệm quốc tế tại Hàn Quốc, 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. Luật PPP tại

các nước khác hầu hết không có quy định về “quyết toán” mà chỉ quy định về “nghiệm thu” công trình.

Nhiều ý kiến cho rằng đây là nội dung khó, còn nhiều ý kiến trái chiều nên cần được nghiên cứu kỹ lưỡng.

2.2.11. Quy định trong các ngành, lĩnh vực về tiêu chí quản lý đầu ra của dự án, suất đầu tư và vận hành công trình dự án

Khác với dự án đầu tư công, dự án PPP được quản lý theo đầu ra (chỉ đặt ra yêu cầu và để nhà đầu tư có sự chủ động, sáng tạo trong việc triển khai công trình, dịch vụ) thay vì quản lý đầu vào (áp đặt sẵn một công trình, dịch vụ). Điều này giúp tạo sự chủ động, sáng tạo cũng như trách nhiệm cho nhà đầu tư trong suốt vòng đời dự án. Tuy nhiên, hiện nay chưa có hướng dẫn cụ thể của các Bộ, ngành về tiêu chí quản lý đầu ra, suất đầu tư và vận hành công trình dự án.

PHỤ LỤC 01:

Quy định pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Số văn bản	Ngày ban hành	Cơ quan ban hành	Nội dung
Giai đoạn 1997 - 2014			
Nghị định 77/CP	18/6/1997	Chính phủ	Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT
Nghị định 62/CP	15/8/1998	Chính phủ	Quy chế đầu tư theo hợp đồng BOT, BTO, BT
Nghị định số 78/2007/NĐ-CP	11/5/2007	Chính phủ	Đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT, BTO, BT
Nghị định số 108/2009/NĐ-CP (thay thế 78/CP)	27/11/2009	Chính phủ	Đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, BTO, BT
Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg	9/11/2010	Thủ tướng Chính phủ	Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư
Nghị định số 24/2011/NĐ-CP	05/4/2011	Chính phủ	Nghị định sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP
Thông tư số 03/2011/TT-BKHĐT	27/01/2011	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Hướng dẫn thực hiện một số quy định của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP
Thông tư số 166/2011/TT-BTC	27/11/2011	Bộ Tài chính	Quy định về quản lý, sử dụng chi phí chuẩn bị dự án và kinh phí hoạt động của CQNNCTQ trong quá trình quản lý các dự án; một số chỉ tiêu tài chính của hợp đồng dự án; điều kiện và phương thức thanh toán cho nhà đầu tư
Giai đoạn từ 2015 đến nay			
Nghị định số 15/2015/NĐ-CP	14/02/2015	Chính phủ	Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư
Nghị định số 30/2015/NĐ-CP	17/3/2015	Chính phủ	Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư

Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg	26/6/2015	Thủ tướng Chính phủ	Quy định cơ chế Nhà nước thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án BT
Thông tư 23/2015/TT-BCT	13/7/2015	Bộ Công Thương	Quy định trình tự, thủ tục đầu tư dự án nhà máy nhiệt điện theo hình thức hợp đồng BOT
Thông tư số 38/2015/TT-BCT	30/10/2015	Bộ Công Thương	Quy định chi tiết một số nội dung về đầu tư theo hình thức PPP thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công Thương
Thông tư số 183/2015/TT-BTC	17/11/2015	Bộ Tài chính	Hướng dẫn thực hiện thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư Xây dựng – Chuyển giao quy định tại Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015
Thông tư số 86/2015/TT-BGTVT	31/12/2015	Bộ Giao thông vận tải	Hướng dẫn về lĩnh vực đầu tư và nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi dự án PPP trong lĩnh vực GTVT
Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT	01/3/2016	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi dự án PPP
Thông tư số 55/2016/TT-BTC	22/3/2016	Bộ Tài chính	Hướng dẫn một số nội dung về quản lý tài chính dự án PPP và chi phí lựa chọn nhà đầu tư;
Thông tư số 06/2016/TT-BKHĐT	28/6/2016	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP
Thông tư số 75/2017/TT-BTC	21/7/2017	Bộ Tài chính	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 55/2016/TT-BTC
Thông tư số 06/2016/TT-BKHĐT	28/6/2016	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP
Thông tư số 21/2016/TT-	30/9/2016	Bộ Thông tin và	Quy định chi tiết một số nội dung về đầu tư theo hình thức

BTTTT		Truyền thông	đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ Thông tin và Truyền thông
Thông tư số 14/2017/TT-BNNPTNT	05/7/2017	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Hướng dẫn thực hiện một số nội dung về đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn
Thông tư số 75/2017/TT-BTC	21/7/2017	Bộ Tài chính	Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 55/2016/TT-BTC

PHỤ LỤC 02

Tổng hợp các dự án PPP đã ký kết hợp đồng

STT	Tên CQNNCTQ ký kết hợp đồng	Tổng số dự án đã ký kết hợp đồng	Lĩnh vực				Loại hợp đồng				Tiến độ		Ghi chú (lĩnh vực khác)
			Giao thông	Năng lượng	Cấp nước, xử lý nước thải, rác thải	Khác	BOT	BT	BOO	Khác	Đang thực hiện	Đã kết thúc hợp đồng	
I. Dự án của Bộ, ngành													
1	Bộ Quốc phòng	3				3		2			2	1	Hạ tầng kỹ thuật
2	Bộ Công Thương	9		9			9				9		
3	Bộ GTVT	75	75				69	5	1		75		
II. Dự án của UBND cấp tỉnh													
1	An Giang	4	4				4				4		
2	Bắc Giang	2	1			1		2			2		Khu nhà khách tỉnh
3	Bạc Liêu	1	1				1				1		
4	Bình Định	4	1			2	1	2	1		4		Trung tâm thương mại
5	Bình Dương	7	7				7				7		
6	Bình Phước	9	9				5	4			9		

STT	Tên CQNNCTQ ký kết hợp đồng	Tổng số dự án đã ký kết hợp đồng	Lĩnh vực				Loại hợp đồng				Tiến độ		Ghi chú (lĩnh vực khác)
			Giao thông	Năng lượng	Cấp nước, xử lý nước thải, rác thải	Khác	BOT	BT	BOO	Khác	Đang thực hiện	Đã kết thúc hợp đồng	
7	Bình Thuận	3	2			1	3				3		Khu chế biến thủy sản
8	Cà Mau	5	5				3	2			5		
9	Đồng Nai	4	4				4				4		
10	Đồng Tháp	4	4				4				4		
11	Hải Dương	3	3				1	2			2	1	
12	Hòa Bình	2				2		1	1		2		Khu trung tâm hành chính, công viên
13	Khánh Hòa	7	1		2	4		7			7		Giáo dục, đào tạo
14	Lâm Đồng	1	1				1				1		
15	Long An	1	1				1				1	1	
16	Nam Định	2	2				1	1			1	1	
17	Ninh Thuận	5	5					5			5		
18	Phú Thọ	1	1					1				1	
19	Sóc Trăng	1			1		1				1		

STT	Tên CQNNCTQ ký kết hợp đồng	Tổng số dự án đã ký kết hợp đồng	Lĩnh vực				Loại hợp đồng				Tiến độ		Ghi chú (lĩnh vực khác)
			Giao thông	Năng lượng	Cấp nước, xử lý nước thải, rác thải	Khác	BOT	BT	BOO	Khác	Đang thực hiện	Đã kết thúc hợp đồng	
20	Thái Bình	7	6			1	1	6			6		Khu nhà ở xã hội
21	Thái Nguyên	3	3				2	1			2	1	
22	Thanh Hóa	6	3			3	1	5					Trung tâm hành chính, giáo dục đào tạo
23	Trà Vinh	1	1					1			1		
24	Vĩnh Phúc	5	3			2		5			5		Khu công viên, san nền, thoát nước mưa sân lễ hội
25	Phú Yên	1	1					1			1		
26	Hà Nội	17	15		2		1	16			9	8	
27	Hải Phòng	2				2		2			2		Cải tạo chung cư cũ
28	Đà Nẵng												
TỔNG		195	159	9	7	20	120	71	3	0	175	14	

PHỤ LỤC 03:
Tổng hợp vướng mắc, khó khăn của các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh khi thực hiện dự án PPP

Quy định	Tên đơn vị	Vấn đề vướng mắc
1. Luật Đầu tư công	Hà Nội	- Về phân loại dự án: Dự án PPP được phân loại theo quy định của pháp luật về đầu tư công, gồm dự án quan trọng quốc gia, các dự án nhóm A, B và C. Tuy nhiên, Luật Đầu tư công chỉ điều chỉnh đối với các việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công, vì vậy, đề nghị quy định rõ về việc phân loại đối với các dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BOO, ...
	Vĩnh Phúc, Thanh Hóa, Khánh Hòa	- Về thẩm quyền: + Luật Đầu tư công quy định dự án nhóm A do Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư tuy nhiên ND 15 quy định UBND tỉnh quyết định. Do vậy, đề nghị thống nhất giữa 2 nội dung trên. + Các dự án nhóm C, với tổng mức đầu tư nhỏ đã thông qua Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định. Tuy nhiên, các dự án PPP, nhất là các dự án BT, có tổng mức đầu tư lớn, nhưng không thông qua HĐND (trừ nguồn vốn đầu tư công tham gia dự án), điều này là không hợp lý và không tương xứng.
	Vụ KCHT&ĐT (Bộ KH&ĐT), Hải Phòng:	- Trình tự, thủ tục: + Về quy mô dự án tương ứng với trình tự, thủ tục: Đề nghị nghiên cứu trình tự, thủ tục tương ứng với tỷ lệ vốn NSNN trong dự án (sửa Nghị định 136/2015/NĐ-CP theo định hướng quy định trình tự, thủ tục của dự án PPP theo quy định của Luật PPP trong đó thủ tục tương ứng với tỷ lệ vốn NSNN), do: Dự án nhóm A theo hình thức PPP mặc dù không sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công vẫn phải thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư (Điều 10 Nghị định 136/2015/NĐ-CP), dẫn tới mất nhiều thời gian, không hợp lý. Điều 10, Nghị định 136/2015/NĐ-CP quy định trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A theo hình thức đối tác công tư thực hiện theo quy định tại Điều 23 của Luật Đầu tư công, theo đó thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư là TTGCP và như quy trình dự án sử dụng 100% vốn đầu tư công. Trong thực tế, có dự án sử dụng vốn NSNN chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng mức đầu tư cũng phải thực hiện theo quy trình này, dẫn đến mất nhiều thời gian, không hợp lý trong thực tiễn đối với PPP. Theo quy định tại Khoản 3 Điều 33 Luật Đầu tư công, đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP, trình tự, thủ tục, nội dung quyết định chủ trương đầu tư dự án được thực hiện theo quy định của Chính phủ (trừ các dự án quan trọng quốc gia).

Theo quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 của ND 15, đối với dự án PPP có sử dụng một phần vốn đầu tư của nhà nước không phải phê duyệt chủ trương đầu tư dự án mà chỉ phê duyệt chủ trương sử dụng vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 2, Điều 17, Nghị định số 136/2015/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công: “*Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án theo hình thức đối tác công tư có sử dụng vốn đầu tư công theo quy định tại các Điều 23, 24, 25, 26, 27, 2, 30 và 31 của Luật Đầu tư công và Điều 18 của Nghị định.*” Như vậy, theo quy định tại ND này, với dự án theo hình thức PPP có sử dụng một phần vốn ngân sách nhà nước vẫn phải thực hiện trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư như đối với các dự án sử dụng vốn đầu tư công khác.

Việc quy định như vậy là chồng chéo, không thống nhất giữa các ND 15 và 136/2015/NĐ-CP, đề nghị khi xây dựng Luật PPP, cơ quan soạn thảo nghiên cứu quy định thống nhất theo hướng các dự án có sử dụng vốn đầu tư công thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn. Ngoài ra, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu gộp các khái niệm “*đề xuất dự án*”; “*chủ trương đầu tư*”; “*chủ trương sử dụng vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án*” đối với các dự án PPP có sử dụng vốn đầu tư công để thống nhất với quy định của Luật Đầu tư công.

+ Về lập kế hoạch vốn:

Bộ NN&PTNT: Việc bố trí nguồn vốn để thực hiện các dự án PPP phải được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công. Theo đó, vốn ngân sách nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP phải được thẩm định nguồn vốn và nằm trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn. Tuy nhiên, nhiều dự án PPP được đề xuất chưa phải là những dự án cấp bách ưu tiên hàng đầu của Bộ, ngành và Chính phủ và không chỉ phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của cơ quan nhà nước mà còn phụ thuộc vào sự quan tâm của các nhà đầu tư. Vì vậy, việc bố trí vốn ngân sách để tham gia dự án nằm trong nguồn vốn hạn hẹp của kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020 là rất khó khăn. Do đó, cần có pháp luật quy định về đầu tư theo hình thức PPP quy định các nguồn vốn khác và nguồn vốn riêng để thực hiện việc đầu tư theo hình thức này.

Hưng Yên: Về lập kế hoạch và bố trí phần vốn đầu tư của nhà nước đối với các dự án PPP: Theo quy định của Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn thì điều kiện để c hương trình, dự án được bố trí kế hoạch đầu tư công là chương trình, dự án đó đã được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương sử dụng vốn đầu tư của nhà nước trước khi phê duyệt đề xuất dự án (Đề xuất dự án chưa được phê duyệt thì chưa đủ điều kiện tổng hợp vào kế hoạch đầu tư công trung hạn).

Bắc Giang: Theo Luật Đầu tư công, phần vốn NN tham gia thực hiện dự án PPP phải được phê duyệt trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Theo Nghị định 15, phần vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP được xác định trong quá trình lập và phê duyệt đề xuất dự án.

Như vậy, để có nguồn vốn nhà nước tham gia các dự án thì các dự án phải được lập đề xuất và công bố cho cả giai đoạn tương ứng với kế hoạch đầu tư công trung hạn. Vấn đề này trở nên bức xúc và thực tế gần như sẽ không có vốn của NN tham gia vào dự án PPP. Nghệ An: Việc sử dụng vốn NN cho dự án PPP khó tiếp cận vì ngân sách NN phải làm theo Luật Dầu tư công và phải có trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. + Về giải ngân: Bộ GTVT: Theo quy định, vốn Nhà nước phải được quản lý, giải ngân theo đúng quy định của Luật đầu tư công. Tuy nhiên, đối với vốn Nhà nước hỗ trợ thực hiện dự án PPP sẽ được xác định thông qua phương án tài chính, trên cơ sở đảm bảo dự án khả thi về mặt tài chính. Do vậy, vốn Nhà nước sẽ được hòa chung vào dòng vốn của dự án (không tách thành hạng mục độc lập để thực hiện) nên không thể quản lý, giải ngân theo quy định của Luật Dầu tư công. Do vậy, cần có quy định riêng và cụ thể về việc quản lý, giải ngân phần vốn Nhà nước tham gia hỗ trợ dự án PPP.	
Thái Nguyên	- Mức trần vốn NN: Cần cụ thể hạn mức trần (%) vốn ngân sách nhà nước tham gia vào dự án PPP theo từng lĩnh vực, địa bàn, quy mô.
2. Luật Đầu tư	- Về thuật ngữ: Thuật ngữ đối tác công tư bao hàm nghĩa đầu tư, vì vậy đề nghị nghiên cứu, cân nhắc sử dụng tên “Luật đối tác công tư” thay cho “Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư”. (Vụ KCHT&ĐT)
Hà Nội	- Về phạm vi, đối tượng cấp GCNĐKĐT: Đề nghị nghiên cứu, quy định chỉ cấp Giấy CNĐKĐT cho nhà đầu tư nước ngoài (thống nhất với Điều 36 Luật Dầu tư).
Vĩnh Phúc, Thái Nguyên	- Về thẩm quyền, thủ tục cấp GCNĐKĐT: Nghị định số 118/2015/ND-CP (Khoản 1 Điều 28) quy định thẩm quyền cấp GCNĐKĐT ngoài khu công nghiệp là Sở KH&ĐT. Khoản 2 Điều 39 Nghị định 15 quy định ngoài các dự án do Bộ KH&ĐT, các dự án còn lại do UBND tỉnh cấp. Đề nghị quy định lại cho thống nhất.
Đà Nẵng	Đối tượng dự án triển khai theo hình thức PPP mà không phải triển khai theo Luật Dầu tư hoặc theo hình thức đầu thầu dự án có sử dụng đất còn chưa rõ, phụ thuộc vào khả năng hiểu biết của người thực thi pháp

		luật, do vậy Luật PPP cần có nội dung quy định đối tượng dự án áp dụng hình thức đầu tư PPP.
3. Luật Xây dựng	Khánh Hòa, Thái Nguyên	- Nội dung đề xuất dự án ND 15/CP và Thông tư 02/2016/TT-BKHDT quy định gửi hồ sơ đề xuất dự án dự án về đơn vị đầu mối về hoạt động PPP và các cơ quan chuyên môn về xây dựng lấy ý kiến về thiết kế sơ bộ. Nhưng theo ND 59/2015/CP thì BCNCKT không có bước “thiết kế sơ bộ”, nên cơ quan chuyên môn không có cơ sở góp ý về thiết kế sơ bộ. Theo khoản 4 Điều 10 của ND 59/CP, cơ quan chuyên môn xây dựng chủ trì thẩm định về thiết kế cơ sở BCNCKT dự án chứ không phải là Sở KH&ĐT. Xác định giá trị công trình theo đơn giá định mức của nhà nước hiện tại là cao so với mặt bằng giá ngoài thị trường. - Về thẩm định thiết kế, dự toán sau khi đã lựa chọn được nhà đầu tư - ND 15/CP và 30/CP: việc đấu thầu, chỉ định thầu, ký kết hợp đồng, giá trị dự án được xác định ngay khi ký hợp đồng. Quá trình phê duyệt dự toán, thiết kế cơ sở, thiết kế bản vẽ thi công do nhà đầu tư thực hiện. Theo Luật Xây dựng 2014, cơ quan chuyên môn xây dựng sẽ thẩm định thiết kế cơ sở, dự toán gửi nhà đầu tư phê duyệt. Việc thẩm định thiết kế, giá trị dự toán theo hợp đồng khi tăng hay giảm có ảnh hưởng như thế nào đối với thẩm định thiết kế dự toán? - Về thanh, quyết toán dự án BT: Theo ND 15/CP và 30/CP, quá trình đấu thầu các gói thầu thuộc dự án do nhà đầu tư quyết định. Nhưng khi thanh quyết toán dự án BT lại theo quy định vốn ngân sách nhà nước. Dẫn đến nhà đầu tư không cần tham gia đấu thầu vì không có lợi ích. - Về cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng: Khoản 2 Điều 8 Nghị định 15/CP quy định: UBND cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan chuyên môn của mình hoặc UBND cấp huyện ký kết, thực hiện hợp đồng dự án nhóm B, C. Khoản 8 Điều 4 Luật Xây dựng về nguyên tắc cơ bản trong hoạt động đầu tư xây dựng quy định: “<i>Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước trong hoạt động đầu tư xây dựng với chức năng quản lý của chủ đầu tư phù hợp với từng loại nguồn vốn sử dụng</i>”. Trên thực tế, UBND tỉnh không thể giao cho cơ quan chuyên môn cấp tỉnh vì những cơ quan này đa số thuộc Sở quản lý công trình chuyên ngành, vừa thẩm định thiết kế, dự toán dự án vừa quản lý thực hiện dự án sẽ không phù hợp và trái với Khoản 8 Điều 4 của Luật Xây dựng. Ngoài ra, các cơ quan cấp tỉnh và huyện không có đủ nhân lực để có thể quản lý dự án PPP. Với các dự án có tổng mức đầu tư nhỏ thì nên phân cấp cho cấp huyện chứ không phải ủy quyền.

	Vụ kết cấu hạ tầng và đô thị	Điều 7 Luật Xây dựng quy định: “Đối với dự án thực hiện theo hình thức hợp đồng dự án, hợp đồng đối tác công tư, chủ đầu tư là doanh nghiệp dự án do nhà đầu tư thỏa thuận thành lập theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, chủ đầu tư theo quy định này sẽ gặp khó khăn trong việc xác định các quyền, nghĩa vụ của chủ đầu tư đối với các công tác chuẩn bị, thực hiện, thanh quyết toán dự án quy định tại Luật Xây dựng, Luật Đầu tư công. Kiến nghị rà soát, thống nhất các quy định để tránh chồng chéo, trùng lặp hoặc cách hiểu khác nhau.
4. Luật đất đai	Khánh Hòa, Đắk Lắk	- Về phạm vi đấu giá, đấu thầu: Điều 118 của Luật đất đai chỉ quy định về đấu giá quyền sử dụng đất. Đề nghị nghiên cứu đối với đất không giải phóng mặt bằng (đất sạch) thì phân biệt rõ trường hợp nào đấu giá hoặc đấu thầu (dự án đầu tư có sử dụng đất, BT).
	Tiền Giang, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Điện Biên	- Về luật áp dụng: Điều 37 Nghị định 15/CP cho phép dự án BOT có nhà đầu tư nước ngoài thì được áp dụng luật nước ngoài. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2013 quy định ngoài đất đai còn có “tài sản gắn liền với đất”. Vì vậy các vấn đề liên quan đến đất đai theo quy định của Luật Đất đai và Nghị định 15/CP chưa thể xác định thống nhất cách áp dụng.
	Thái Nguyên	- Về thủ tục đất đai: + Về thủ tục bàn giao đất cho nhà đầu tư dự án PPP, đặc biệt dự án có cấu phần kinh doanh O, L (bao gồm dự án BOO) Luật Đất đai chưa quy định cụ thể thủ tục bàn giao đất cho nhà đầu tư trúng thầu dự án PPP, đối với các dự án có cấu phần kinh doanh “O” và “L” thì quy định bàn giao đất càng quan trọng bởi liên quan đến quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư trong việc sử dụng đất mà nhà nước giao triển khai dự án PPP, do vậy Luật PPP cần bổ sung quy định về việc bàn giao đất cho nhà đầu tư để làm cơ sở quản lý và triển khai thực hiện. Theo quy định của Nghị định 15/CP, sau khi hoàn thành công trình, nhà đầu tư sở hữu và được quyền kinh doanh công trình dự án BOO trong một thời hạn nhất định. + Về thời điểm tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất Khoản 3 Điều 108 Luật Đất đai quy định thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thời điểm Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất; điều này sẽ gây khó khăn cho nhà đầu tư trong việc xác định hiệu quả đầu tư, tính khả thi về mặt tài chính khi lập đề xuất dự án (đối với dự án đề xuất thực hiện theo hình thức hợp đồng BT).

Thái Nguyên	- Về trường hợp giao đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án BT: Dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT thường gặp khó khăn khi giao dự án khác để hoàn vốn dự án BT. Do các dự án hoàn vốn đều là các dự án đầu tư khu đô thị, khu dân cư mới trên khu đất chưa được quy hoạch, hoặc có dự án khác đã được cấp phải thực hiện thu hồi; các công trình nhà nước phải thực hiện thành lý tài sản công, tái định cư và di chuyển địa điểm làm việc. Cụ thể: + Đất đã giải phóng mặt bằng: Không có căn cứ để giao do Luật Đất đai (Điều 118, 119) không quy định về trường hợp này. Khoản 2 Điều 5 Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 quy định về việc giao quỹ đất đã giải phóng mặt bằng cho nhà đầu tư dự án BT để thực hiện dự án khác. Điều 118, 119 Luật Đất đai, việc giao đất, cho thuê đất đã được giải phóng mặt bằng (bao gồm quỹ đất sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ; đất để xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê mua) phải thực hiện qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất. Thủ tục đấu giá thực hiện theo quy định tại Chương II Thông tư liên tịch số 14/2015/TT-BTNMT-BTP ngày 04/04/2015 quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất. Trường hợp nhà đầu tư BT là người trúng đấu giá thì việc bàn giao cho nhà đầu tư sẽ không có vướng mắc gì, nhưng nếu nhà đầu tư không trúng đấu giá thì không thể bàn giao đất cho nhà đầu tư được. + Đất chưa giải phóng mặt bằng: Không có căn cứ thu hồi đất để thanh toán cho nhà đầu tư dự án BT: Khoản 1 Điều 5 Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 quy định trình tự giao đất cho nhà đầu tư BT để thực hiện dự án khác đối với khu đất chưa giải phóng mặt bằng. Khoản 1 Điều 3 Thông tư số 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015 quy định: “Đất chưa giải phóng mặt bằng thuộc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được UBND tỉnh phê duyệt sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế, Nhà nước thực hiện thu hồi theo quy định của pháp luật về đất đai”. Điều 61, 62, 63 Luật Đất đai quy định các trường hợp nhà nước thu hồi đất. Khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai, dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới do Hội đồng nhân dân tỉnh chấp thuận thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất. Trường hợp quỹ đất thanh toán sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ thì chủ đầu tư phải thực hiện thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh (nhà nước không thực hiện thu hồi đất). Như vậy, nếu nhà đầu tư BT không thực hiện được việc chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì không thể bàn giao quỹ đất cho nhà đầu tư. - Dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT thường gặp khó khăn khi giao dự án khác để hoàn vốn dự án BT.
--------------------	---

		Do các dự án hoàn vốn đều là các dự án đầu tư khu đô thị, khu dân cư mới trên khu đất chưa được quy hoạch, hoặc có dự án khác đã được cấp phải thực hiện thu hồi; các công trình nhà nước phải thực hiện thanh lý tài sản công, tái định cư và di chuyển địa điểm làm việc.
5. Luật Nhà ở	Khánh Hòa	- Về phạm vi đấu thầu, đấu giá đất thực hiện dự án xây dựng nhà ở: Theo Luật Nhà ở, Điều 18 ND 99/2015, nếu đất đã thực hiện đấu giá theo Luật đất đai; nếu đất chưa bồi thường giải phóng mặt bằng thì đấu thầu theo Luật Đấu thầu. Tuy nhiên, Điều 1 và 10 Nghị định 30/CP quy định chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét phê duyệt dự án đầu tư có sử dụng đất (bao gồm công trình nhà ở thương mại), tuy nhiên không quy định khu đất đã giải phóng hay chưa giải phóng mặt bằng. - Về thẩm định trong đấu thầu đối với dự án xây dựng nhà ở: Theo Nghị định 15/CP và 30/CP, Sở KH&ĐT có trách nhiệm chủ trì thẩm định hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư các dự án PPP (bao gồm dự án BT công trình dân dụng), dự án đầu tư có sử dụng đất do UBND cấp tỉnh là cấp có thẩm quyền. Tuy nhiên, Điều 14 Nghị định 99/2016/NĐ-CP về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở, các dự án đầu tư xây dựng nhà ở thực hiện theo hình thức BT lại giao trách nhiệm này cho Sở Xây dựng. - Về cung cấp thông tin liên quan đến dự án nhà ở: Điều 18 Nghị định 15/CP quy định: <i>UBND cấp tỉnh công bố dự án, danh mục dự án lên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia theo quy định của pháp luật về đấu thầu.</i> Điều 4 Nghị định 30/CP quy định: <i>“Sở KH&ĐT, đơn vị đầu mối quản lý hoạt động đầu tư PPP có trách nhiệm cung cấp thông tin dự án PPP, danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất và thông tin khác có liên quan quy định tại Điểm i và Điểm 1 Khoản 1 Điều 8 của Luật Đấu thầu lên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia”</i> Tuy nhiên, Điều 14 Nghị Định 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 quy định: <i>“Đối với các dự án đầu tư xây dựng nhà ở thực hiện theo hình thức BT, Sở Xây dựng công bố công khai trên Cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh và của Sở Xây dựng để các nhà đầu tư có đủ điều kiện, năng lực đăng ký tham gia”</i>
6. Luật Doanh nghiệp	Bộ GTVT, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Bộ GTVT, Bắc Giang, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Đắk Lắk,	- Về tiến độ huy động vốn chủ sở hữu: Doanh nghiệp dự án PPP được lập ra như một phần của thỏa thuận được ký giữa CQNNCTQ và nhà đầu tư chỉ cho một mục đích đặc thù duy nhất là đầu tư, quản lý vận hành dự án. Tất cả nguồn vốn kể cả vốn chủ sở hữu và vốn vay chỉ được phục vụ một mục đích là đầu tư cho một dự án duy nhất trong hợp đồng dự án. Tuy nhiên, theo Điều 74 và 112 Luật Doanh nghiệp quy định chủ sở hữu hoặc các cổ đông đều phải góp/thanh toán vốn đủ trong vòng 90 ngày hoặc ngắn hơn kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Tuy nhiên, nếu huy động vốn chủ sở hữu theo quy định của Luật doanh nghiệp thì sẽ có một

	Thái Nguyên, Thanh Hóa, Thanh tra chính phủ, Vụ kết cấu hạ tầng và đô thị, Tổng cục thống kê	lượng tiền rất lớn không được sử dụng và nằm trong tài khoản của doanh nghiệp dự án (nguồn vốn phải huy động mà không được sử dụng; đối với dự án đầu tư cơ sở hạ tầng phần vốn này rất lớn); điều này dẫn đến lãng phí nguồn lực; vi phạm Điều 64 Luật tiết kiệm chống lãng phí. Do vậy, đề nghị bổ sung quy định về tiến độ huy động vốn chủ sở hữu theo hướng phù hợp với tiến độ triển khai dự án trong Luật về PPP, không sửa Luật Doanh nghiệp.
	Bộ GTVT, Bắc Giang, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Đắk Lắk, Thái Nguyên, Thanh Hóa,	- Về quyền của doanh nghiệp dự án đối với các hoạt động của mình: Quyền định đoạt của doanh nghiệp còn những quy định khác nhau. Cụ thể, Luật Doanh nghiệp công nhận và bảo hộ tài sản, vốn đầu tư hợp pháp của doanh nghiệp. Tức là, doanh nghiệp có quyền định đoạt đối với phần vốn chủ sở hữu của mình. Tuy nhiên, Nghị định 15/CP lại yêu cầu việc chuyển nhượng vốn chủ sở hữu phải được CQNNCTQ chấp thuận. Điều 7 Luật Doanh nghiệp quy định doanh nghiệp được làm những điều pháp luật không cấm, nhưng Nghị định 15/CP yêu cầu doanh nghiệp thành lập ra chỉ với mục đích thực hiện đầu tư dự án.
1. Luật Bảo vệ môi trường	Vụ kết cấu hạ tầng và đô thị	- Về nội dung đánh giá tác động môi trường trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi: Điều 25 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: “<i>Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM)</i> là căn cứ để cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án”. Tuy nhiên, việc lập hồ sơ ĐTM còn gặp nhiều khó khăn do không đủ thông tin, chưa có thiết kế chi tiết, biên pháp thi công....là các yếu tố có ảnh hưởng lớn tới môi trường. Kiến nghị Chính phủ sớm giao Bộ TN-MT có hướng dẫn, tháo gỡ về vấn đề này để rút ngắn thời gian chuẩn bị dự án theo hướng cho phép thực hiện công tác ĐTM trong giai đoạn xây dựng BCNCKT, BCNKKTKI, hoặc đề xuất chủ trương đầu tư chỉ phân tích, đánh giá sơ bộ những ảnh hưởng, tác động về môi trường, xã hội của dự án trong báo cáo theo các Điều 34, 35 của Luật đầu tư công.
	Bộ GTVT	Điều 25 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: “<i>Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường là căn cứ để cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án</i>”. Tuy nhiên, theo Điều 35 Luật Đầu tư công, dự án không có cấu phần xây dựng chỉ “<i>Phân tích, đánh giá sơ bộ tác động về môi trường, xã hội của dự án</i>” và đối với dự án có cấu phần xây dựng thực hiện theo quy định của Luật Xây dựng. Theo quy định của Luật Xây dựng, nội dung báo cáo nghiên cứu tiền khả thi chỉ “<i>xác định sơ bộ hiệu quả</i>

		<i>kinh tế - xã hội và đánh giá tác động của dự án</i>". Đồng thời, theo quy định tại Nghị định số 131/2015/NĐ-CP ngày 25/12/2015 hướng dẫn về dự án quan trọng quốc gia, nội dung thẩm định chủ trương đầu tư dự án quy định "đánh giá sơ bộ tác động đến môi trường, xã hội của dự án". Trong thực tế, các số liệu được nghiên cứu, thu thập trong bước nghiên cứu tiền khả thi chỉ đáp ứng yêu cầu đánh giá sơ bộ tác động môi trường, xã hội, không đáp ứng được yêu cầu đánh giá tác động môi trường theo quy định. Do vậy, cần phân loại các dự án theo mức độ tác động đến môi trường và quy định rõ <i>Báo cáo đánh giá tác động môi trường là cơ sở để quyết định dự án đầu tư (đối với các dự án không tiềm ẩn nguy cơ đối với môi trường) và quyết định chủ trương đầu tư (đối với các dự án tiềm ẩn nguy cơ tác động môi trường)</i>.
8. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước (2008), Luật Quản lý, sử dụng tài sản công	Bộ VHTTDL	Cần định nghĩa rõ về dự án PPP để tránh chồng chéo với 08 hình thức đầu tư của Luật Quản lý tài sản công.
	Bộ GD&ĐT	Khoản 2 Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước quy định: " <i>Cơ quan nhà nước không được sử dụng tài sản nhà nước vào mục đích cá nhân, cho thuê hoặc hoạt động kinh tế khác</i> ", dẫn đến việc các đơn vị sự nghiệp công lập, cơ quan nhà nước không được sử dụng tài sản để tham gia đầu tư PPP (cụ thể, hiện nay các đơn vị thuộc đối tượng di dời khỏi nội thành Hà Nội theo Quyết định số 130/QĐ-TTg ngày 23/01/2015 không thể thực hiện hợp tác đầu tư theo hình thức BT, dẫn đến gặp khó khăn khi huy động vốn để thực hiện dự án di dời).
9. Luật Giá		Kiến nghị: Điều chỉnh Khoản 2 Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước theo hướng cho phép cơ quan nhà nước được sử dụng tài sản nhà nước có điều kiện để đầu tư dự án PPP nhằm phát triển cơ sở hạ tầng, tăng cường cơ sở vật chất đảm bảo điều kiện hoạt động, tạo cảnh quan môi trường đô thị.
	Bộ GTVT	Theo quy định của Luật Giá thì giá được xác định: "bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp..." và được "điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi". Tuy nhiên, đối với dự án PPP, yếu tố cấu thành giá cơ bản được xác định ngay từ đầu. Với quy định nêu trên thì mức giá sẽ được xác định ngay từ đầu và không thay đổi trong quá trình khai thác (khoảng trên 20 năm). Với mức giá như vậy sẽ quá cao tại thời điểm ban đầu, vượt quá mức chi trả của người sử dụng và dự án không hiệu quả; không phù hợp với cơ chế thị trường.
10. Luật Đấu thầu		Đề nghị có quy định về giá dịch vụ phù hợp với cơ chế thị trường.
	Thái Nguyên, Thái Bình, BHXHVN, Phú Thọ, Bình Dương	- Về sơ tuyển nhà đầu tư: + Đối với dự án PPP: Quy định dự án PPP từ nhóm B trở lên phải tổ chức đấu thầu quốc tế để lựa chọn nhà đầu tư lên mất nhiều thời gian, tốn kém, khó khăn trong quá trình thực hiện. Đề nghị sửa đổi nội dung Áp dụng sơ tuyển dự án PPP (Điều 16 NĐ 30) theo hướng chỉ áp dụng sơ tuyển quốc tế đối với dự án PPP có tổng chi phí thực hiện dự án từ 500 tỷ đồng trở lên (Phú Thọ).

	+ Đối với dự án đất: Quy định dự án có tổng chi phí thực hiện 120 tỷ đồng trở lên (không kể vốn đến bù giải phóng mặt bằng) phải tổ chức sơ tuyển quốc tế là chưa phù hợp thực tế do mức chi phí này thấp, chưa thể thu hút được nhà thầu quốc tế. Đề nghị nâng mức chi phí này lên cho phù hợp thực tế.	
Lâm Đồng	- Về chỉ định nhà đầu tư: Điểm c Khoản 4 Điều 22 Luật Đầu thầu quy định một trong các trường hợp chỉ định thầu là: “Nhà đầu tư đề xuất dự án đáp ứng yêu cầu thực hiện dự án khả thi và hiệu quả cao nhất <i>theo quy định của Chính phủ</i>”. Điểm c Khoản 3 Điều 9 Nghị định 30/2015/NĐ-CP quy định chỉ định thầu đối với “dự án khả thi và hiệu quả cao nhất được <i>Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định</i>”. Thủ tục này khó thực hiện vì sau khi UBND cấp tỉnh phê duyệt ĐXDĐA lại phải báo cáo, trình TTCP xem xét, quyết định. Do đó, đề nghị quy định rõ tiêu chí xác định dự án khả thi và hiệu quả cao nhất theo quy định của Chính phủ để áp dụng mà không phải trình TTCP xem xét, quyết định.	
Kiểm toán nhà nước	- Về lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt: Điều 26 Luật Đầu thầu quy định “các điều kiện đặc thù, riêng biệt mà không thể áp dụng các hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư thì người có thẩm quyền trình TTCP xem xét, quyết định phương án lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư”. Tuy nhiên, Nghị định 30/CP chưa có quy định chi tiết cụ thể về vấn đề trên. Do vậy, đề nghị hướng dẫn cụ thể về “các điều kiện đặc thù, riêng biệt mà không thể áp dụng các hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư”.	
Bộ GTVT	- Về lựa chọn nhà đầu tư sau khi phê duyệt thiết kế, dự toán: Trong điều kiện thực tế ở nước ta, tổng mức đầu tư trong báo cáo nghiên cứu khả thi chưa đủ chính xác để đưa ra làm giá gói thầu (nhiều hạng mục còn xác định theo suất vốn đầu tư xây dựng công trình hoặc theo số liệu của dự án công trình tương tự) nên cần thiết phải xác định chính xác hơn thông qua khảo sát, lập thiết kế kỹ thuật, dự toán xây dựng công trình để xác định giá gói thầu, lập hồ sơ mời thầu. Do đó, đề nghị quy định việc đầu thầu lựa chọn nhà đầu tư sau khi lập, phê duyệt thiết kế, dự toán xây dựng công trình. Đồng thời, cần bổ sung quy định về thanh tra, kiểm toán theo hướng: “Giá trị vốn đầu tư thanh toán cho nhà đầu tư căn cứ trên cơ sở giá trị trúng thầu, không xem xét đến giá trị dự toán, giá trị quyết toán chi phí vốn đầu tư căn cứ vào giá trị trúng thầu. Các cơ quan nhà nước, thanh tra, kiểm toán không xem xét đến dự toán xây dựng công trình sau khi đã đầu thầu lựa chọn nhà đầu tư.	
1. Luật Ngân	Vụ Tài chính.	Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 có điểm mới như: Về số bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên cho

sách nhà nước	tiền tệ	ngân sách cấp dưới, để khắc phục tồn tại và đảm bảo tính chủ động của NSDP, Luật NSNN bổ sung quy định cụ thể 04 nhóm nhiệm vụ được ngân sách cấp trên bổ sung có mục tiêu trong đó nội dung: Hỗ trợ thực hiện một số chương trình, dự án lớn, đặc biệt quan trọng có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mức hỗ trợ được xác định cụ thể cho từng chương trình, dự án. Tổng mức hỗ trợ vốn đầu tư phát triển hàng năm của ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương quy định tại điểm này tối đa không vượt quá 30% tổng chi đầu tư XDCB của NSNN. Do đó, việc thực hiện các dự án theo hình thức PPP sẽ được cân nhắc kỹ lưỡng để không trái với quy định của Luật NSNN.
12. Luật Quản lý nợ công	Vụ Tài chính, tiền tệ	Theo quan điểm mới xây dựng dự thảo về Luật Quản lý nợ công bổ sung quy định nợ công không bao gồm nợ tự vay tự trả của DNNN, đơn vị sự nghiệp công và tổ chức kinh tế khác cả nhà nước; nợ do NIINN phát hành để thực hiện chính sách tiền tệ để làm rõ hơn phạm vi tính toán, thông kê nợ công. Do vậy các dự án của DNNN được thực hiện theo hình thức PPP sẽ căn cứ vào cơ sở các tiêu chí phù hợp để đảm bảo hiệu quả cao nhất.
13. ND 59/2014 về XHHH và ND 69/2008	Khánh Hòa, Lâm Đồng, Bắc Giang, Quảng Nam, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam	- Về hình thức PPP và xã hội hóa: Hình thức PPP còn đang bị chồng lấn với hình thức xã hội hóa, phạm vi áp dụng xã hội hóa chưa được phân định rõ ràng với PPP, gây khó khăn cho việc lựa chọn hình thức đầu tư của các cơ quan quản lý nhà nước (đặc biệt là hình thức BOO). Do đó, phạm vi điều chỉnh của luật cần phân biệt rõ dự án thực hiện theo hình thức XHHH và dự án PPP (có thể căn cứ vào tính chất, quy mô,...).
	Điện Biên	Quy định lựa chọn nhà đầu tư chưa tương thích với các lĩnh vực xã hội hóa; chưa có tiêu chí, quy định cụ thể về lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức xã hội hóa và hình thức liên kết đầu tư; chưa quy định rõ đối với các khu đất do nhà đầu tư đề xuất được sử dụng theo quy trình quyết định chủ trương đầu tư thì có cần xác định khu đất khu đất này thuộc trường hợp phải đấu thầu hay không.
14. Nghị định 04/2017/NĐ-CP ngày 16/01/2017 của Chính phủ về cấp và quản lý bảo lãnh Chính	Bộ GTVT	Hiện nay, bối cảnh thị trường tín dụng dài hạn trong nước chưa phát triển, cụ thể: - Dư nợ nguồn vốn vay tín dụng dài hạn của ngân hàng trong nước đang ở mức cao; - Các ngân hàng chủ yếu huy động ngắn hạn để cho vay dài hạn. Các ngân hàng phải tuân thủ quy định không chế về hạn mức cho vay (mức cấp tín dụng cho 1 khách hàng và 1 khách hàng cùng người liên quan lần lượt không vượt 15% và 25% vốn tự có của ngân hàng) - Các ngân hàng bị khống chế mức tăng trưởng tín dụng, tỷ lệ tối đa sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để cho vay trung hạn và dài hạn.... Để huy động nguồn tín dụng nước ngoài, rất cần một số hình thức bảo lãnh như bảo lãnh doanh thu tối thiểu,

phủ		cam kết chuyển đổi ngoại tệ; bảo hiểm bên thứ ba thay thế Chính phủ thực hiện nghĩa vụ đã ký trong hợp đồng. Tuy nhiên, hành lang pháp lý chưa cho phép Chính phủ cung cấp các loại bảo lãnh nêu trên.
ý kiến khác	Kiểm toán nhà nước, Vụ KCHĐT (Bộ KH&ĐT). Quảng Trị, Điện Biên, Huế, Lạng Sơn	- Về việc thực hiện dự án BT: + Về thời điểm thanh toán dự án BT: Hiện nay, việc thực hiện dự án BT theo hình thức đổi đất lấy hạ tầng đang là phong trào và tiềm ẩn rủi ro thất thoát lớn. Do vậy, để thận trọng và hiệu quả hơn, đề nghị quy định thời điểm thanh toán dự án BT bằng quỹ đất là thời điểm bàn giao công trình hoàn thành cho cơ quan nhà nước hoặc thanh toán cho Nhà đầu tư bằng tiền kể từ khi công trình hoàn thành bằng nguồn thông qua đấu giá khu đất được chọn trước. Trường hợp trả chậm công trình, có thể tính thêm lãi vay ngân hàng. + Đối với các dự án BT, để có cơ sở xác định giá quỹ đất cần quy hoạch chỉ tiết được cấp thẩm quyền phê duyệt, trình tự, thủ tục phê duyệt quy hoạch các dự án khu nhà ở, khu đô thị được thực hiện theo quy định tại Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Đất đai. Kiến nghị rà soát các quy định nêu trên để đảm bảo xác định được chính xác giá trị quỹ đất, tránh thất thoát tài sản nhà nước. - Quỹ đất để thanh toán cho các dự án BT ngày càng hạn chế. Nên tách quy định đầu tư theo hình thức BT ra thành quy định riêng, không nhập chung với các hình thức đầu tư PPP để có quy định cụ thể, rõ ràng hơn đối với hình thức này. + Về phương thức thanh toán dự án BT: Đối với dự án đầu tư theo hình thức BT, bên cạnh phương thức thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư, đề nghị bổ sung các phương thức thanh toán: Bằng quyền khai thác, kinh doanh một phần dịch vụ phát sinh từ công trình dự án BT theo điều kiện thỏa thuận trong hợp đồng dự án; thanh toán bù trừ vào tiền cấp quyền khai thác khoáng sản hoặc các phương thức khác với điều kiện đảm bảo nguyên tắc thanh toán ngang giá, bù trừ chênh lệch giữa giá trị dự án BT và giá trị Dự án khác. Kiến nghị làm rõ các hình thức hợp đồng BT một số nội dung như sau: - Việc xác định giá trị quỹ đất thực hiện dự án khác giao cho nhà đầu tư để thanh toán vốn đầu tư dự án BT được thực hiện theo quy định tại Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 và Thông tư 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015. Theo đó, giá đất được xác định tại thời điểm giao đất. Như vậy, có thể hiểu quỹ đất thực hiện dự án khác được trao cho nhà đầu tư không thông qua hình thức đấu giá, điều này trái với quy định của Luật Đất đai. - Về tổng mức đầu tư dự án BT cần làm rõ bao gồm tổng vốn đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng và công trình xây dựng của dự án khác hay chỉ là tổng vốn đầu tư xây dựng công trình nhằm làm cơ sở xác định

năng lực tài chính của nhà đầu tư.

Về việc xác định thời điểm lập, phê duyệt quy hoạch phân khu (1/2.000) khu đất thực hiện dự án khác:

+ Đối với các khu đất dự kiến giao nhà đầu tư thực hiện dự án khác nhằm tạo quỹ đất thanh toán vốn đầu tư dự án BT trong điều kiện chưa có quy hoạch phân khu 1/2.000 và chưa được bồi thường giải phóng mặt bằng: (1) Có ý kiến cho rằng chưa cần thiết phải lập, phê duyệt quy hoạch trước khi lập hồ sơ mời thầu; (2) Ý kiến khác cho rằng việc lập quy hoạch phân khu 1/2.000 cần thực hiện trước khi tổ chức lập hồ sơ mời thầu nhằm phục vụ cho việc lập, phê duyệt phương án tổng thể bồi thường, giải phóng mặt bằng, xác định suất đầu tư tối thiểu hạ tầng kỹ thuật và xác định đơn giá đất các loại để phục vụ cho công tác tổ chức lựa chọn nhà đầu tư (xem việc thực hiện đầu tư dự án khác như đối với quy trình thực hiện dự án có sử dụng đất).

Mặt khác, quy hoạch 1/2.000 còn là cơ sở để nhà đầu tư đề xuất ý tưởng đầu tư xây dựng, kinh doanh, quản lý công trình để bảo đảm phát huy hiệu quả sử dụng tối đa khu đất, quỹ đất về diện tích đất, hệ số sử dụng đất và quy hoạch không gian sử dụng đất (*nội dung này là một phần không thể thiếu trong hồ sơ dự thầu hoặc hồ sơ đề xuất của nhà đầu tư*).

Đề nghị khi xây dựng Luật Đầu tư PPP nên quy định thời điểm lập, phê duyệt quy hoạch phân khu (1/2.000) khu đất thực hiện dự án khác.

Xác định giá đất, giá trị quỹ đất thực hiện dự án khác giao cho nhà đầu tư để thanh toán vốn đầu tư dự án BT và nguyên tắc điều chỉnh giá đất, điều chỉnh diện tích đất khi có những biến động theo thời gian. Cần quy định rõ thời điểm lập hồ sơ mời thầu hoặc hồ sơ yêu cầu có cần phải xác định giá đất của quỹ đất thực hiện dự án khác để sơ bộ xác định được giá trị quỹ đất, từ đó xác định diện tích đất tương ứng giao cho nhà đầu tư làm cơ sở thanh toán vốn đầu tư dự án BT. Đồng thời quy định nguyên tắc điều chỉnh giá đất, điều chỉnh diện tích đất khi có những biến động theo thời gian.

Theo quy định tại Khoản 3, Điều 4, của Thông tư 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015 của Bộ Tài chính: “*Giá trị Dự án BT để thanh toán là giá trị Dự án BT được quyết toán theo quy định về quyết toán vốn đầu tư các công trình xây dựng sử dụng vốn ngân sách nhà nước*”. Tuy nhiên, đối với dự án đầu tư do nhà đầu tư lập đề xuất dự án và lập báo cáo nghiên cứu khả thi, việc quản lý khâu lập báo cáo nghiên cứu khả thi của nhà đầu tư theo quy định hiện nay sẽ khó bảo đảm chất lượng và nội dung nên sẽ không đảm bảo cơ sở cho việc quyết toán theo quy định về quyết toán vốn đầu tư các công trình xây dựng sử dụng vốn NSNN.

- Lạng Sơn: Về đầu tư theo hình thức BT: Việc không quy định việc lập dự án khác đồng thời với dự án theo hợp đồng BT dẫn đến công tác thẩm định về hiệu quả kinh tế - xã hội, tính khả thi về mặt tài chính gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, đề nghị quy định khi lập dự án theo hợp đồng BT phải đồng thời lập dự án khác và quy định rõ quy trình lập, triển khai dự án khác của dự án BT.

Bộ VHITDL	- Về việc sử dụng vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án PPP: - Đề xuất phân tách thành nhóm dự án không sử dụng ngân sách nhà nước và nhóm dự án có sử dụng ngân sách nhà nước: + Đối với những dự án không sử dụng ngân sách nhà nước: căn cứ theo danh mục các dự án đề xuất đầu tư theo hình thức PPP (được phê duyệt) các Bộ ngành địa phương chủ dự án (theo thẩm quyền phù hợp với quy định về phân loại dự án đầu tư) sẽ chủ động lựa chọn nhà đầu tư theo quy trình của Luật này, lấy ý kiến của các Bộ, ngành liên quan, tổ chức thẩm định phê duyệt. + Đối với các dự án có sử dụng ngân sách nhà nước: thực hiện quy trình thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn (theo quy định của Luật Đầu tư công).
Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Kiểm toán Nhà nước	- Về tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư: + Về mức vốn chủ sở hữu: Ngân hàng nhà nước: Đối với dự án PPP, nhà đầu tư cần phải có mức vốn chủ sở hữu cao hơn để đảm bảo khả năng thực hiện dự án và giảm thiểu rủi ro cho các tổ chức tín dụng (TCTD). Do vậy, cần quy định tăng vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư vào dự án vào khoảng 20 - 25% tổng vốn đầu tư của dự án (hiện nay tỷ lệ là 10 – 15%); đồng thời, mức cụ thể do các TCTD xem xét, quyết định phù hợp với khả năng tài chính của mỗi chủ đầu tư và phương án trả nợ của từng dự án cụ thể. Theo quy định hiện hành về đầu tư theo hình thức PPP, phần vốn nhà nước đầu tư vào dự án không tính vào tổng vốn đầu tư để xác định tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư. Do đó, cần quy định rõ về tỷ lệ vốn chủ sở hữu tính trên tổng vốn đầu tư dự án để tránh hiểu lầm và nhầm lẫn trong việc xác định vốn chủ sở hữu. + Về giám sát nghĩa vụ vốn chủ sở hữu đã cam kết: Kiểm toán nhà nước: Vốn chủ sở hữu được quy định tại Điều 10 của ND 15 và Thông tư 55/2016/TT-BTC. Các quy định này chỉ dùng để đánh giá năng lực của nhà đầu tư có đủ điều kiện để tham gia thực hiện dự án mà chưa có quy định cụ thể trong quá trình thực hiện dự án. Thực tế cho thấy rất nhiều dự án tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu không đúng như cam kết; việc không đáp ứng được tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu một phần do các nguyên nhân như: (1) Vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư chủ yếu tập trung vào các tài sản như nhà xưởng, trụ sở, bất động sản... do vậy, khi thực hiện nhà đầu tư rất khó để huy động vốn vào thực hiện dự án; (2) Quá trình thực hiện dự án nhà đầu tư có thể thực hiện thêm một vài dự án khác làm ảnh hưởng đến vốn chủ sở hữu góp vào thực hiện dự án. Do vậy, để đảm bảo được vốn chủ sở hữu đúng như cam kết trong hợp đồng dự án, cần phải có quy định cụ thể hơn về việc góp vốn chủ sở hữu trong giai đoạn thực hiện đầu tư, cụ thể: cần quy định rõ vốn góp vào dự án phải bằng tiền, quy định rõ tiến độ góp vốn phải đảm bảo đủ tỷ lệ quy định.

Ngân hàng nhà nước Việt Nam,	- Về việc chuyển nhượng dự án, thay đổi thành viên liên danh nhà đầu tư: Trên thực tế, có những trường hợp dự án chậm tiến độ do phải thay đổi nhà đầu tư, thành viên tham gia liên danh nhà đầu tư. Do đó, cần có quy định chặt chẽ hơn về việc chuyển nhượng dự án để giảm thiểu hiện tượng tiêu cực, chậm tiến độ dự án, tăng tổng mức đầu tư và để tăng khả năng tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các nhà đầu tư tham gia dự án PPP. - Cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước khi lựa chọn nhà đầu tư không đủ năng lực thực hiện dự án; trách nhiệm của nhà đầu tư trong việc đảm bảo thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án.
Kiểm toán nhà nước	Các dự án giao thông theo hình thức BOT chủ yếu là các dự án nâng cấp, cải tạo tuyến đường quốc lộ liên hữu dẫn đến tình trạng thu phí dày đặc trên các tuyến đường huyết mạch, làm tăng chi phí vận chuyển hàng hóa và tình trạng phí chồng phí (phí đường bộ, phí BOT) gây bức xúc trong dư luận. Hiện tại các văn bản quy phạm đã ban hành chưa có chỉ tiêu, tiêu chí rõ ràng về việc lựa chọn những dự án “nâng cấp, cải tạo” để thực hiện theo hình thức BOT hay đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước. Do vậy cần ban hành các quy định cụ thể, rõ ràng trong việc lựa chọn dự án để thực hiện theo hình thức BOT.
Kiểm toán nhà nước	Theo Thông tư 159/2013/TT-BTC thì Trạm thu phí phù hợp với quy hoạch đường gần với dự án do cơ quan có thẩm quyền quyết định và khoảng cách giữa các trạm đảo tối thiểu 70 km. Tuy nhiên trên thực tế xảy ra 2 tình trạng như sau: • Trạm thu phí cho dự án nhưng lại đặt trên tuyến đường khác và không gần với dự án, xảy ra tình trạng là người dân không đi trên dự án nhưng vẫn phải trả phí. • Khoảng cách giữa các trạm thu phí không đảm bảo tối thiểu 70 km, tuy nhiên các trạm này đều được sự chấp thuận của địa phương. Do vậy cần quy định rõ ràng hơn về vị trí đặt các trạm thu phí như: Trạm thu phí phải đặt trên dự án thực hiện, khoảng cách giữa các trạm tối thiểu là 70 km, cần xem xét lại hướng dẫn “trường hợp nếu không đảm bảo thì thỏa thuận với địa phương” tránh gây bức xúc dư luận.
Kiểm toán nhà nước	- Về mức thu phí: Hiện nay ngoài các dự án đường cao tốc mức thu phí tính theo số km đi trên dự án, các dự án còn lại mức thu phí theo quy định tại Thông tư 159/2013/TT-BTC ngày 14/11/2013. Như vậy mỗi phương tiện khi qua trạm thu phí không kể chiều dài đi được là bao nhiêu đều có mức thu phí là như nhau. Điều này sẽ rất khó khăn cho người dân và doanh nghiệp địa phương nơi đặt trạm thu phí hàng ngày phải di chuyển qua trạm thu phí, tuy rằng đi với quãng đường rất ngắn nhưng lại trả phí rất cao. Do vậy cần quy định về mức thu phí đối với

	người dân địa phương nơi đặt trạm thu phí.	
Kiểm toán nhà nước	Trong giai đoạn trước năm 2016 các dự án ngành giao thông vận tải đều thực hiện theo hình thức chỉ định thầu. Do áp dụng hình thức chỉ định thầu nên các thông số đầu vào của Phương án tài chính như lợi nhuận, lãi vay, tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu chỉ được xác định qua bước thương thảo hợp đồng mà không có tính cạnh tranh và điều kiện cạnh với mức quy định cho phép của Nhà nước. Để nâng cao tính cạnh tranh, cần tổ chức đấu thầu lựa chọn các nhà thầu đầu tư tham gia dự án BOT giao thông, đồng thời phải có hướng dẫn, quy định chi tiết hồ sơ mời thầu, mẫu hồ sơ mời thầu, phương pháp đánh giá lựa chọn nhà thầu.	
Kiểm toán nhà nước	- Mức lãi vốn vay: Theo quy định tại Điều 17 Thông tư 55/2016/TT-BTC thì mức lãi suất vốn vay được xác định trong trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư: “<i>Mức lãi suất vốn vay được xác định trên cơ sở hồ sơ dự thầu của nhà đầu tư được lựa chọn</i>” như vậy Thông tư không quy định trần mức lãi suất vốn vay do vậy rất khó quản lý, kiểm tra và kiểm soát. Do vậy, đề nghị quy định các xác định trần mức lãi suất vốn vay. - Lợi nhuận của nhà đầu tư: Theo quy định tại Điều 18 của TT 55 thì lợi nhuận nhà đầu tư được xác định qua 2 trường hợp là đấu thầu và chỉ định thầu. Tuy nhiên cả 2 trường hợp đều rất khó khăn cho công tác quản lý, kiểm tra kiểm soát, cụ thể: • “<i>Đối với trường hợp đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư: Lợi nhuận của nhà đầu tư được xác định theo kết quả lựa chọn nhà đầu tư</i>”: Thông tư không quy định trần lợi nhuận do vậy rất khó quản lý. Do đó, đề nghị quy định cách xác định trần lợi nhuận. • “<i>Đối với trường hợp chỉ định thầu thì dựa trên thương thảo, đàm phán dựa trên mặt bằng lợi nhuận khu vực dự án, tham khảo các dự án khác</i>”: với việc quy định rộng như Thông tư thì rất khó để so sánh, xác định mặt bằng thị trường để có thể kiểm tra, kiểm soát hoạt động đầu tư. Để đảm bảo cho việc quản lý, kiểm tra và kiểm soát thì cần ban hành cách xác định lợi nhuận nhà đầu tư. - Chi phí quản lý nhà đầu tư: Hiện tại chi phí quản lý của nhà đầu tư chưa có quy định cụ thể, qua kiểm tra nhận thấy giữa các dự án có sự chênh lệch lớn, có thể xác định theo % doanh thu thu phí hoặc giá trị nhất định với mỗi làn phí. Do vậy, cần hướng dẫn xác định cụ thể chi phí quản lý trong quá trình khai thác.	
Kiểm toán nhà nước	- Về giám sát nghĩa vụ của nhà đầu tư: + <i>Quản lý doanh thu thu phí:</i> Quản lý doanh thu thu phí là một trong những chỉ tiêu rất quan trọng trong phương án tài chính. Hiện tại Bộ GTVT đã giao cho Tổng cục đường bộ xây dựng biện pháp quản lý, kiểm soát, giám sát chống thất thoát doanh thu tại các trạm thu phí BOT trên các tuyến quốc lộ; đề án thu phí không dừng. Tuy nhiên đến nay vẫn chưa hoàn thiện. . Để chống thất thoát doanh thu thu phí và minh bạch trong hoạt động thu phí đường bộ, cần	

	phải ban hành văn bản hướng dẫn thông nhất về hoạt động này. Quy định phương pháp điều tra, thông kê số lượng phương tiện lưu thông qua trạm thu phí để lập phương án tài chính. Hiện nay chưa có cơ quan nào hướng dẫn một cách thống nhất việc điều tra, thông kê, phân tích, đánh giá lưu lượng phương tiện giao thông trong quá trình lập phương án tài chính, dẫn đến mỗi đơn vị thực hiện một phương pháp khác nhau và không có tính chính xác. Do đó cần phải ban hành quy định phương pháp điều tra, thông kê số lượng phương tiện lưu thông qua trạm thu phí để phục vụ cho công tác lập phương án tài chính.
Kiểm toán nhà nước	Khoản 4 Điều 32 của ND 15 quy định về hợp đồng dự án, tuy nhiên, đến nay chưa có văn bản nào hướng dẫn cụ thể về nội dung này. Do vậy cần quy định hướng dẫn về hợp đồng dự án như các văn bản đã ban hành cho hợp đồng xây dựng nếu có.
Kiểm toán nhà nước	Tiêu chuẩn chọn nhà đầu tư theo hình thức PPP: Điểm c Khoản 2 Điều 27 của ND 30 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư quy định với hồ sơ dự thầu đạt yêu cầu kỹ thuật thì căn cứ vào đề xuất nộp NSNN để so sánh, xếp hạng. Nhà đầu tư đề xuất nộp NSNN lớn nhất được xếp thứ nhất và mời vào đàm phán sơ bộ hợp đồng. Tuy nhiên, chưa có hướng dẫn khái niệm “nộp NSNN” dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện. Do vậy đề nghị hướng dẫn cụ thể khái niệm “nộp NSNN”.
Quảng Trị, Điện Biên	- Về đầu tư theo hình thức BT: Quỹ đất để thanh toán cho các dự án BT ngày càng hạn chế. Nên tách quy định đầu tư theo hình thức BT ra thành quy định riêng, không nhập chung với các hình thức đầu tư PPP để có quy định cụ thể, rõ ràng hơn đối với hình thức này. - Việc xử lý chuyển tiếp giữa các Nghị định gây nhiều khó khăn như Nghị định 108/2009/ND-CP quy định thời điểm quyết định hình thức lựa chọn nhà đầu tư là 30 ngày sau khi công bố dự án (sơ bộ hoặc đề xuất). Chưa cần lập báo cáo nghiên cứu khả thi dự án. Nếu chỉ có 1 nhà đầu tư đề xuất thì được chỉ định nhà đầu tư. Trong khi đó, ND 30 lại quy định thời điểm quyết định hình thức lựa chọn nhà đầu tư là sau khi sơ tuyển nhà đầu tư (BCNCKT đã phê duyệt) chỉ có 1 nhà đầu tư trúng sơ tuyển. Một dự án PPP thường có thời gian đầu tư dài nhưng trong vòng vài năm có đến vài Nghị định điều chỉnh. Điều này gây rất nhiều khó khăn cho nhà đầu tư. - Nhiều trường hợp, dự án có hơn 02 nhà đầu tư cùng đề xuất dự án thì chưa có hướng dẫn xử lý như thế nào, lựa chọn dự án của nhà đầu tư nào để tiếp tục nghiên cứu mà vẫn phải đảm bảo tính minh bạch, công bằng, cạnh tranh,... - Đối với dự án PPP có quy định về việc ủy quyền cho cơ quan cấp dưới ký kết và thực hiện hợp đồng. Tuy nhiên, không thấy quy định giao nhiệm vụ làm bên mời thầu. Vì vậy, cần thiết phải có quy định cụ thể về các

	nội dung công việc của cơ quan có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng hoặc cơ quan được ủy quyền thực hiện.
Quảng Bình	- Cần có quy định rõ hơn về đơn vị được giao lập Đề xuất dự án (đối với dự án do cơ quan nhà nước đề xuất). - Chưa có quy định rõ ràng về đơn vị phê duyệt đề cương nhiệm vụ khảo sát, lập Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án PPP. - Đối với các dự án do nhà đầu tư đề xuất và được giao lập Báo cáo nghiên cứu khả thi, cần có quy định chặt chẽ để quản lý các số liệu khảo sát để tránh nâng khống khối lượng, nâng chi phí đầu tư, gây thất thoát.
An Giang, Bạc Liêu, Bình Dương	- An Giang, Bạc Liêu: Đa số các dự án của tỉnh là dưới 20 tỷ đồng. Do đó, kiến nghị Chính phủ điều chỉnh nội dung tại điểm đ, khoản 1, Điều 15 của NĐ 15 về điều kiện lựa chọn dự án PPP có tổng mức từ 20 tỷ đồng trở lên, nhưng trừ một số dự án PPP thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng thương mại (xây dựng chợ nông thôn), kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn (chủ yếu cầu nông thôn, cầu liên huyện) thì không quy định về tổng vốn đầu tư. - An Giang: Trong thời gian qua, có một số nhà đầu tư xây dựng cầu nối liền 02 tỉnh để thay thế bốn đò. Tuy nhiên, những công trình này đều là quy mô nhỏ và không nằm trên trục quốc lộ nhưng theo điểm c Khoản 1 Điều 39 NĐ 15, thẩm quyền quyết định cấp giấy đăng ký chứng nhận đầu tư do thuộc Bộ KH & ĐT quản lý. Điều này gây khó khăn và kéo dài thời gian thực hiện dự án. Do đó, đối với dự án đầu tư trên địa bàn 02 tỉnh hoặc thành phố trực thuộc Trung ương kiến nghị xem xét giao thẩm quyền cấp, điều chỉnh và thu hồi giấy chứng nhận đăng ký đầu tư Ủy ban nhân dân 02 tỉnh, thành phố thuộc Trung ương quyết định (trừ các dự án đó Trung ương quản lý như Quốc lộ). - An Giang: Điều 7 NĐ 30 quy định chi phí trong lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, Bộ ngành Trung ương chưa có văn bản hướng dẫn quản lý, sử dụng chi phí này. Vì vậy, đề nghị Bộ ngành Trung ương sớm ban hành Văn bản hướng dẫn quản lý, sử dụng chi phí trong lựa chọn nhà đầu tư. - An Giang, Bình Dương: Ngoài ra, trong quá trình thực hiện tại địa phương gặp dự án có hơn 02 nhà đầu tư cùng đề xuất dự án. Tuy nhiên, quy định hiện nay thì chưa có hướng dẫn cách xử lý đối với trường hợp này, lựa chọn dự án của nhà đầu tư nào để tiếp tục nghiên cứu thực hiện mà vẫn đảm bảo tính minh bạch, công bằng, cạnh tranh.
Kiên Giang, Điện Biên, BHHH Việt Nam, Viện Hàn	Phạm vi điều chỉnh của NĐ 30 gồm Dự án đầu tư sử dụng các khu đất, quỹ đất có giá trị thương mại cao. Tuy nhiên, không có quy định tiêu chí cụ thể để xác định khu đất, quỹ đất có giá trị thương mại cao là như thế nào nên gây lúng túng từng khi thực hiện.

	lâm khoa học xã hội Việt Nam, Bình Dương	- Cần quy định rõ các dự án xây dựng hạ tầng kỹ thuật khu tái định cư Khu đô thị, Khu dân cư có thuộc đối tượng được lập theo hình thức PPP hay không. - Về đầu tư theo hình thức BT: Việc không quy định việc lập dự án khác đồng thời với dự án theo hợp đồng BT dẫn đến công tác thẩm định về hiệu quả kinh tế - xã hội, tính khả thi về mặt tài chính gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, đề nghị quy định khi lập dự án theo hợp đồng BT phải đồng thời lập dự án khác và quy định rõ quy trình lập, triển khai dự án khác của dự án BT.
	Lạng Sơn	Theo quy định tại tiết 3 điểm a, khoản 2, Điều 3 Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/03/2016 quy định “<i>Có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh</i>”. Tuy nhiên, đối với các dự án BT, các dự án này không phải là dự án kinh doanh, mà là dự án đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng, nhà đầu tư chuyển giao công trình đó cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được thanh toán bằng quỹ đất. Do đó, đối với các dự án BT này không “có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh.” Vì vậy, việc lựa chọn sơ bộ dự án nhằm xác định đúng các dự án kết cấu hạ tầng đáp ứng đủ tiêu chí tại điểm a, khoản 2, Điều 3, Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT nói trên là không thực hiện được.
	Đắk Lắk	Theo Điều 3, Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 về nguyên tắc thanh toán Dự án BT bằng quỹ đất quy định thời điểm thanh toán Dự án BT bằng quỹ đất là khi UBND tỉnh ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất cho Nhà đầu tư. Theo quy định tại điểm c, khoản 2, Điều 5 Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg “<i>khoản lãi vay trong phương án tài chính của Hợp đồng BT chấm dứt kể từ ngày UBND tỉnh ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất</i>”. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm d, khoản 2, Điều 5 Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg quy định “UBND tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho Nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đất đai đối với phần diện tích đất của quỹ đất thanh toán tương ứng với phần giá trị Dự án BT hoàn thành theo tiến độ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định theo quy định của pháp luật về đầu tư xây dựng”. Đồng thời, theo quy định tại khoản 1, Điều 6, Thông tư số 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015 quy định: “<i>Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày UBND cấp tỉnh ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất, các Bên ký kết Hợp đồng BT có trách nhiệm xác định lãi vay huy động vốn đầu tư trong phương án tài chính của Hợp đồng BT tính đến ngày UBND cấp tỉnh ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất; ký kết Phụ lục Hợp đồng BT ghi</i>

		<i>nhận giá trị Dự án BT đã điều chỉnh do chấm dứt lãi vay huy động vốn đầu tư”.</i>
		Như vậy, khoản lãi vay trong phương án tài chính của Hợp đồng BT chấm dứt kể từ ngày UBND cấp tỉnh ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất thanh toán tương ứng với phần giá trị dự án BT hoàn thành theo tiến độ hay chấm dứt khoản lãi vay toàn bộ dự án BT?
	Đắc Lắc	Theo khoản 3, 4, 6, 7, 8 Điều 3 của Nghị định 15 quy định các hình thức hợp đồng BOT, BTO, BOO, BTL, BLT nhà đầu tư được quyền kinh doanh công trình trong một thời hạn nhất định hoặc được quyền cung cấp dịch vụ trên cơ sở sở vận hành, khai thác công trình đó trong một thời hạn nhất định. Tuy nhiên, thời hạn này trong thực tế rất khó xác định cho từng loại dự án và hình thức hợp đồng. Do đó, việc quy định cụ thể phương pháp, cách tính cho từng loại hợp đồng là cần thiết.
	Đắc Lắc, Thái Bình	Hiện nay nguồn vốn để giải phóng mặt bằng quỹ đất sử dụng thanh toán cho các dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT là rất lớn, do đó ngân sách tỉnh không có khả năng để thực hiện. Nhằm giảm bớt áp lực ngân sách, cần có cơ chế cho phép nhà đầu tư thực hiện dự án BT có thể ứng trước chi phí GPMB và nhà nước hoàn trả bằng hình thức khấu trừ vào giá trị quỹ đất thanh toán.
	Đắc Lắc	Theo quy định Điều 3, 4 và 5 Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg 26/6/2015: “Thời điểm thanh toán Dự án BT bằng quỹ đất là thời điểm UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là UBND cấp tỉnh) ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất cho Nhà đầu tư”; “Giá trị quỹ đất thanh toán tương đương với giá trị Dự án BT được duyệt”; “Giá trị Dự án BT và giá trị quỹ đất thanh toán không thay đổi kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định giá trị Dự án BT”. Quy định này dễ dẫn đến nguy cơ thất thoát tài sản nhà nước cũng như sẽ phải điều chỉnh hợp đồng do chênh lệch giữa giá trị Dự án BT và giá trị quỹ đất thanh toán tại thời điểm UBND ban hành quyết định giao đất cho nhà đầu tư trước, trong hay sau khi hoàn thành dự án.
	Lâm Đồng	Nghị định 15/CP: Chưa có hướng dẫn cụ thể chi tiết cho từng hình thức hợp đồng cụ thể như BT, BTO, BOT, BOO, BTL, BLT, O&M... mà chỉ quy định chung cho tất cả các hình thức. Điều này gây khó khăn khi thực hiện.
	Thái Bình	- Thiếu quy định về trách nhiệm và xử lý trách nhiệm tập thể, cá nhân; chế tài quản lý, giám sát xử lý sau kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, khắc phục hậu quả. - Việc quy định mức lãi suất vốn vay được tham khảo để đàm phán, thỏa thuận không vượt quá 1,3 lần mức bình quân đơn giản của lãi suất phát hành Trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn 10 năm phát hành dưới phương thức đấu thầu trong thời gian 03 tháng trước thời điểm đàm phán hợp đồng dự án nên Nhà đầu tư khó khăn

	trong việc huy động nguồn vốn của các tổ chức tín dụng để thực hiện dự án. - Hiện nay, nguồn vốn Nhà nước bố trí để đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng khó khăn, để huy động các nguồn lực xã hội đầu tư kết cấu hạ tầng phát triển kinh tế xã hội trong thời gian tới, giảm bớt nguồn vốn đầu tư công, tránh nợ đọng xây dựng là cần thiết. Vì vậy, để huy động các nguồn vốn đầu tư trong xã hội, bảo đảm hài hòa lợi ích Nhà nước, người dân và nhà đầu tư, thì việc xây dựng Luật Đầu tư theo hình thức PPP là phù hợp.
Ngệ An	Đầu thầu lựa chọn nhà đầu tư khác với đầu thầu lựa chọn nhà thầu, vậy các cá nhân liên quan đến công tác lựa chọn nhà đầu tư cần phải có chứng chỉ gì, nếu sử dụng chứng chỉ đầu thầu có phù hợp không?
Thái Nguyên	- Trong qua trình xử lý chuyển tiếp về thủ tục giữa văn bản pháp luật cũ và ND 15 gặp nhiều khó khăn nên còn vướng mắc trong bước ký hợp đồng dự án. - Trình tự, thủ tục thực hiện dự án PPP phức tạp, qua nhiều bước, khó xác định được danh mục dự án kêu gọi đầu tư. Dự án do nhà đầu tư đề xuất lại vướng mắc trong khâu xác định hiệu quả kinh tế cũng như chia sẻ rủi ro trong đầu tư với nhà nước, chưa có phương pháp hiệu quả để bảo vệ lợi ích của nhà đầu tư đề xuất dự án. - Cán bộ quản lý nhà nước theo dõi thực hiện dự án PPP năng lực chuyên môn còn hạn chế. Trình độ hiểu biết pháp luật về đầu tư, đầu tư theo hình thức PPP của cán bộ quản lý nhà nước và một số nhà đầu tư còn hạn chế. - Chất lượng công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư, công tác lựa chọn nhà thầu chủ yếu là chỉ định thầu hoặc nhà đầu tư tự thực hiện; công tác nghiệm thu, giám sát, quản lý, bảo trì trong quá trình vận hành khai thác sử dụng tại các dự án còn chưa chặt chẽ. Vai trò quản lý nhà nước về công tác kiểm soát, nghiệm thu chất lượng công trình chưa rõ ràng, chặt chẽ.
Thái Nguyên	Kiến nghị đề xuất - Cụ thể hạn mức trần đối với vốn đầu tư công tham gia thực hiện dự án PPP theo từng lĩnh vực, quy mô và địa bàn. - Nâng giá trị tối thiểu thực hiện dự án PPP lên 200 tỷ đồng. - Chỉ áp dụng sơ tuyển quốc tế đối với dự án nhóm A trở lên. - Giá trị thanh lý tài sản trên đất thuộc quyền sở hữu của cơ quan nhà nước thuộc vị trí đất giao cho nhà đầu tư thực hiện dự án PPP phải được tính vào giá trị đối ứng.

	Dà Nẵng	Đối tượng dự án triển khai theo hình thức PPP mà không phải triển khai theo Luật Đầu tư hoặc theo hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất còn chưa rõ, phụ thuộc vào khả năng hiểu biết của người thực thi pháp luật, do vậy Luật PPP cần có nội dung quy định đối tượng dự án áp dụng hình thức đầu tư PPP.
	Hà Nội	Đề nghị nghiên cứu xây dựng theo phương án mở rộng đối tượng áp dụng, ủy quyền phân cấp ký hợp đồng để phù hợp với thực tiễn quản lý ở Địa phương theo hướng: - Đối với dự án nhóm A: “Ủy ban nhân dân tỉnh được ủy quyền cho cơ quan chuyên môn. <i>Cơ quan trực thuộc (hoặc Ban quản lý dự án chuyên ngành trực thuộc)</i> của mình hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện ký kết và thực hiện hợp đồng dự án”. - Đối với dự án nhóm B, C: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được giao cho cơ quan chuyên môn, <i>cơ quan trực thuộc (hoặc Ban quản lý dự án chuyên ngành trực thuộc)</i> của mình hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện làm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án”.
	Hà Nội	- Đối với quy trình xây dựng và công bố dự án: Đề nghị nghiên cứu xây dựng theo hướng: Mở rộng đối với trường hợp dự án có kỹ thuật, công nghệ mới, phức tạp, có tính đặc thù, cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư ngay sau bước phê duyệt đề xuất dự án, sau đó giao cho nhà đầu tư lập Báo cáo nghiên cứu khả thi. - Về cơ chế thanh toán cho dự án BT: Đề nghị nghiên cứu xây dựng quy định trường hợp đặc biệt, trong điều kiện ngân sách địa phương có thể cân đối bố trí, có thể xem xét cho phép thanh toán bằng tiền, không quá 50% tổng vốn đầu tư (cụ thể theo nguồn vốn, quỹ đất đối ứng và thỏa thuận hợp đồng của các địa phương). - Sử dụng vốn nhà nước đối với dự án do nhà đầu tư đề xuất: Đề nghị nghiên cứu xây dựng quy định cho phép nhà đầu tư được nghiên cứu lập hồ sơ đề xuất dự án cung cấp dịch vụ theo hợp đồng BLT, hợp đồng BTL và các hợp đồng tương tự khác có sử dụng vốn nhà nước. - Về loại hợp đồng: Đề nghị nghiên cứu xây dựng quy định về hợp đồng kết hợp hoặc cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ động, chịu trách nhiệm quyết định loại hợp đồng tương tự khác, hợp đồng kết hợp.
	Phú Thọ, Thừa Thiên Huế	- Quy trình, thủ tục lựa chọn nhà đầu tư: Đề nghị nghiên cứu rút ngắn hơn nữa thời gian thực hiện đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án nhóm B, nhóm C để tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư và thu hút mạnh mẽ nguồn vốn đầu tư theo hình thức PPP.

Dăk Nong	- Thực chất của dự án PPP là nhà nước chuyển trách nhiệm đầu tư các dự án mang tính chất công cho tư nhân với ưu đãi, sự tham gia của đất nước về các nguồn lực (đất đai, vốn...), do đó, cần tiếp cận dưới góc độ tạo điều kiện tối đa cho nhà đầu tư tham gia và thực hiện dự án; các quy trình thủ tục nên điều chỉnh theo hướng tăng cường hậu kiểm, giảm tối đa tiền kiểm; thay đổi cách thức tiếp cận hiện nay là thất chặt quy trình đầu tư, đang rất khó thu hút nhà đầu tư tham gia, thực hiện. - Các quy định cần phát huy tối đa sự sáng tạo của nhà đầu tư, sự phong phú của thị trường, không nên quy định cứng các hình thức hợp đồng PPP, chỉ cần định nghĩa chung có sự tham gia của Nhà nước và Tư nhân, để khuyến khích sự sáng tạo, vận dụng các hình thức đa dạng phù hợp. Phục vụ mục tiêu là nhà nước chuyển trách nhiệm đầu tư công cho tư nhân đầu tư và được sinh lời, trên sự hỗ trợ, tham gia, bồi hoàn của nhà nước. - Về biện pháp lập quỹ hỗ trợ, phát triển dự án PPP: Kính đề nghị Bộ xây dựng theo hướng hỗ trợ để chính quyền địa phương, các cơ quan nhà nước ký hợp đồng PPP vay để đối ứng thực hiện dự án; Không nên để các doanh nghiệp tiếp cận các nguồn quỹ này, vì nhà nước chỉ cần các nhà đầu tư thực sự có năng lực về tài chính để đầu tư PPP và tư nhân có thể vay vốn thương mại khi dự án có tính khả thi.
Thừa Thiên Huế	- Dự án PPP là dự án quan trọng trong lĩnh vực kinh tế xã hội của tỉnh. Vì vậy, đề nghị khi phê duyệt đề xuất dự án đối với dự án nhóm A, B, C cần được Hội đồng nhân dân tỉnh (hoặc thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh) thông qua. - Hợp đồng theo hình thức PPP có nhiều loại hợp đồng như BT, BTO, BOT... Theo đó, mỗi loại hợp đồng có một đặc thù riêng, vì vậy cần có quy định riêng cụ thể cho từng loại hợp đồng hoặc từng nhóm hợp đồng. - Hiện nay những hướng dẫn lập đề xuất dự án, Báo cáo nghiên cứu khả thi, hồ sơ mời thầu sơ tuyển, hồ sơ mời thầu các hình thức hợp đồng PPP áp dụng chung một mẫu. Do các hình thức hợp đồng PPP có một số đặc thù khác nhau, vì vậy đề nghị hướng dẫn cụ thể, chi tiết cho một số hình thức hợp đồng PPP phổ biến như BT, BOT... - Đối với năng lực nhà đầu tư: Bộ KH&ĐT đã ban hành Thông tư số 15/2016/TT-BKHĐT ngày 29/9/2016 hướng dẫn lập hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư PPP. Theo đó, việc quy định nhà đầu tư phải có kinh nghiệm thực hiện gói thầu/hợp đồng tương tự là hạn chế số lượng nhà đầu tư. Theo UBND tỉnh Thừa Thiên Huế, quy định này cần điều chỉnh theo hướng ngoài yêu cầu. Nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, đáp ứng các tiêu chí về mặt tài chính như hiệu quả kinh tế, đóng góp vào ngân sách, trách nhiệm xã hội, việc triển khai, thực hiện dự án, nhà đầu tư có thể thuê các đơn vị thực hiện có kinh nghiệm thực thi công dự án.
Đồng Nai	Khi Sở KH&ĐT lấy ý kiến của Sở Tài chính, Sở TN&MT để thẩm định Đề xuất dự án, Báo cáo nghiên cứu khả thi thì 02 đơn vị trên đề nghị chi phí giải phóng mặt bằng của khu đất tạo vốn để thanh toán cho nhà đầu

		tư không được đưa vào tổng mức vốn đầu tư và không tính lãi vay đối với chi phí này, việc nhà đầu tư ứng trước vốn phân chi phí này sẽ được nhà nước trừ tiền sử dụng đất (theo quy định tại Điều 15 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP và Điều 13 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014). Sở nhận thấy còn vướng mắc trong cách tính tổng vốn đầu tư của dự án. Đề nghị Bộ KH&ĐT quy định cụ thể trong Luật và văn bản hướng dẫn để các Sở ngành trong lĩnh vực thống nhất phương pháp tính tổng vốn đầu tư của dự án PPP.
--	--	--

BÁO CÁO
TỔNG HỢP VỀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ XÂY DỰNG
KHUÔN KHỔ CHÍNH SÁCH VỀ ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC
ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP)

(Kèm theo Tờ trình số /TTr-BKHĐT của Bộ KH&ĐT ngày / /2018)

I. Khuôn khổ pháp lý về PPP theo hệ thống pháp luật

Khuôn khổ pháp lý về PPP tại các quốc gia khác nhau có thể bao gồm các quy định cụ thể về PPP, chính sách về PPP, hoặc ở phạm vi rộng hơn khi ban hành một đạo luật về PPP. Không có một khung pháp lý nào chung cho tất cả các mô hình PPP trên thế giới; mỗi quốc gia có trình độ xây dựng, quản lý luật pháp, hành chính và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội khác nhau, nên sẽ phát triển khung pháp lý PPP theo mỗi cách khác nhau.

Một số quốc gia triển khai việc áp dụng mô hình PPP dựa trên các quy định cụ thể, chính sách về PPP mà không ban hành luật về PPP. Mô hình này phổ biến ở các nước theo hệ thống pháp luật Anh - Mỹ. Theo mô hình này, hợp đồng PPP được dựa trên các chính sách phát triển nền tảng của của chính phủ. Thành công trong áp dụng khuôn khổ pháp lý về PPP như vậy chủ yếu ở các nước phát triển, có sẵn một hệ thống pháp luật chặt chẽ như Úc, Anh, Pháp, Hà Lan... Trong khi đó, tại các quốc gia đang phát triển, các quốc gia theo hệ thống dân luật, các nước Mỹ Latinh, khuôn khổ pháp lý về PPP có xu hướng được dựa trên các đạo luật về PPP để thể hiện cam kết chính trị của chính phủ trong chương trình PPP và tránh những xung đột, mâu thuẫn với các pháp luật chuyên ngành khác. Một số quốc gia đã ban hành các đạo luật về PPP (với tên gọi khác nhau như luật PPP, luật nhượng quyền, luật BOT...) có thể kể tên như: Philippines, Indonesia, Nam Phi, Brazil, Chile... (là các nước đang phát triển, có mức độ phát triển kinh tế - xã hội tương đồng với Việt Nam). Bên cạnh đó, mô hình khung pháp lý PPP kết hợp (ban hành cả luật về PPP và các khung chính sách, quy định cụ thể về PPP) được áp dụng tại một số nước như Canada, Hoa Kỳ. Kinh nghiệm về khuôn khổ pháp lý về PPP tại một số quốc gia được sơ bộ đề cập dưới đây.

1. Khuôn khổ pháp lý về PPP dựa trên các quy định cụ thể, khung chính sách (không ban hành luật về PPP)

Tại Úc, các dự án PPP chủ yếu được triển khai tại bang Victoria, khung chính sách pháp lý về PPP của chính phủ Úc cũng chủ yếu dựa trên quy định về

PPP tại tiểu bang này. Các dự án PPP được quy định bởi chính sách của chính phủ, được đề ra trong bộ Hướng dẫn về chính sách quan hệ đối tác công tư của quốc gia. Tại Victoria, không có một luật cụ thể nào điều chỉnh về hình thức PPP; các quy định về PPP được quy định dựa trên một số nguyên tắc cơ bản như cung cấp các dịch vụ chất lượng cao, rõ ràng trong phân chia rủi ro, tôn trọng cam kết và cân trọng trong việc sử dụng các nguồn vốn công. Chính sách hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân của bang này xây dựng theo hướng mở và không bị ràng buộc đối với những quy định pháp lý, khuôn mẫu sẵn có. Tại Úc, năm 1994, chính phủ ban hành Luật về quản lý và phát triển dự án xây v nhiên, đây không phải một đạo luật quy định riêng về PPP.

Tại **Anh**, một đạo luật về PPP cũng không được ban hành; thay vào đó, chương trình PPP được thực hiện trong khuôn khổ Sáng kiến tài chính tư nhân. Sáng kiến tài chính tư nhân được triển khai từ năm 1992, đánh dấu sự chuyển đổi cơ bản cách thức đầu tư dự án PPP từ tiếp cận tập trung ở các yếu tố đầu vào (đối với mô hình đầu tư truyền thống) sang tiếp cận tập trung ở các yếu tố đầu ra (đặc trưng của mô hình đầu tư PPP). Một số nguyên tắc chính của Sáng kiến tài chính tư nhân bao gồm: chuyển giao rủi ro trong xây dựng, vận hành sang cho khu vực tư nhân; thời hạn hợp đồng dài hạn; nhà đầu tư tự huy động vốn vay; nhà nước trả phí hàng năm (không áp dụng mô hình nhà đầu tư tự kinh doanh và thu phí trực tiếp từ người sử dụng); hợp đồng PPP điều chỉnh mối quan hệ giữa các bên trong suốt thời gian dự án.

Tại **Pháp**, do Pháp là thành viên của Liên minh Châu Âu (EU) nên khi triển khai PPP phải tuân thủ luật chung của EU về PPP. Tuy nhiên, EU không có những quy định quá sâu hoặc đặc thù cho từng lĩnh vực nên các nước thành viên (trong đó có Pháp) có thể ban hành các quy định riêng của mình để điều chỉnh hoạt động PPP. Pháp có 2 mô hình PPP chính, bao gồm: Mô hình ủy quyền dịch vụ công (hợp đồng nhượng quyền); Mô hình hợp đồng đối tác và các dạng hợp đồng tương tự. Riêng đối với mô hình hợp đồng đối tác, năm 2004, Pháp chỉ ban hành một pháp lệnh để điều chỉnh mô hình này, không ban hành đạo luật về PPP.

Tại **Hà Lan**, nước này không xây dựng luật về PPP; tương tự như Pháp, các quy định về mua sắm công của Hà Lan được điều chỉnh bởi hệ thống quy định về mua sắm công của EU. Quy định mua sắm này dựa trên nguyên tắc áp dụng quá trình đấu thầu đối thoại cạnh tranh, mang tính chất đối tác công - tư; theo đó, trong quá trình đấu thầu, nhà thầu và bên mời thầu đàm phán để đạt được một thỏa thuận về việc phân bổ rủi ro của dự án. Mục tiêu chủ yếu của chính sách về PPP ở Hà Lan là để dự án được thực hiện với giá rẻ hơn, tiến độ nhanh hơn hoặc hiệu quả hơn. Vốn tư nhân được sử dụng và có thể đóng vai trò quan trọng trong việc đạt được các mục tiêu của dự án. Tuy nhiên, vì là một

quốc gia phát triển, ngân sách nhà nước có sẵn, việc huy động vốn đầu tư tư nhân không phải là mục đích chính hướng tới của các dự án PPP ở Hà Lan; Hà Lan chủ yếu tập trung nhượng quyền cho tư nhân cung cấp dịch vụ công, mục đích để giảm khối lượng công việc quản lý nhà nước của chính phủ.

2. Khuôn khổ pháp lý về PPP dựa trên các đạo luật về PPP

Tại **Philippines**, là một quốc gia có điều kiện về kinh tế - xã hội tương đồng với Việt Nam, Luật BOT được ban hành năm 1990, sửa đổi năm 1994. Tuy chỉ được gọi là luật BOT nhưng thực tế luật này điều chỉnh nhiều loại hợp đồng PPP khác nhau như BOT, BT, BOO, BLT, BTO... (tương tự các loại hợp đồng được quy định tại Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư hiện hành tại Việt Nam). Luật BOT này quy định cơ chế ngân sách trung ương và địa phương cấp vốn thúc đẩy thực hiện các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng truyền thống và phi truyền thống (y tế, giáo dục, công nghệ thông tin, truyền thông) và các dự án phát triển. Luật BOT cho phép các cơ quan nhà nước ký kết hợp đồng với tư nhân thực hiện dự án PPP; quy định về các cơ chế ưu đãi nhằm thu hút đầu tư tư nhân vào PPP; dự án do nhà đầu tư tự đề xuất; các hình thức hợp đồng hoặc cơ chế thỏa thuận hợp đồng khác nhằm thực hiện các dự án PPP.

Tại **Indonesia**, năm 2005, Chính phủ khởi động lại chương trình PPP bằng việc ban hành luật về PPP sau ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính năm 1997. Trước đó, Indonesia đã triển khai PPP thông qua cơ chế lựa chọn nhà đầu tư tư nhân (chủ yếu là chỉ định nhà đầu tư) thực hiện các các dự án cơ sở hạ tầng cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, do khủng hoảng tài chính, chính phủ phải chấm dứt hoặc đàm phán lại hợp đồng với các nhà đầu tư này, làm ảnh hưởng đến lòng tin của các nhà đầu tư lẫn cơ quan chính phủ trong việc theo đuổi chương trình PPP. Mặc dù vậy, trên thực tế, kể từ sau khi ban hành luật về PPP, PPP tại quốc gia này chưa thu được nhiều thành công do thiếu sự cam kết, ủng hộ mạnh về chính trị và sự điều phối giữa các cơ quan có liên quan. Đây cũng là bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam, một quốc gia có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội tương đồng, trong quá trình xây dựng và triển khai luật về đầu tư PPP.

Tại **Nam Phi**, hệ thống khung pháp lý về PPP tương đối đầy đủ; theo nghiên cứu, đây là một quốc gia có kinh nghiệm đáng kể về đầu tư PPP. Pháp luật điều chỉnh các dự án PPP tại Nam Phi là quy chế áp dụng cho Bộ Tài chính được ban hành trong Luật quản lý tài chính công năm 1991. Luật này quy định về quy trình thực hiện, các yêu cầu, thủ tục phê duyệt và trách nhiệm của các bên liên quan đến PPP ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Các quy trình thực hiện PPP và thể chế cụ thể được thiết lập trong một sổ tay về PPP; sổ tay này hướng dẫn các bước chi tiết trong từng quy trình, giai đoạn triển khai dự án PPP. Để quản lý chung chương trình PPP, năm 2004, Bộ Tài chính Nam Phi thành lập

một đơn vị chuyên trách riêng về PPP để xem xét, phê duyệt tất cả các đề xuất dự án PPP; đánh giá tập trung đặc biệt vào hiệu quả đầu tư, khả năng chi trả và hoàn vốn dự án.

Tại **Brazil**, tồn tại song song hai đạo luật: Luật PPP và Luật nhượng quyền. Luật PPP của liên bang ban hành năm 2004, quy định về: quy mô của chương trình PPP, nội dung của hợp đồng PPP, các nguyên tắc cấp bảo lãnh, thành lập doanh nghiệp dự án, đấu thầu dự án, quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước ký hợp đồng. Mỗi bang của Brazil lại có khung pháp lý của bang quy định riêng và cụ thể về PPP. Đối với các dự án nhượng quyền (được hiểu là những dự án tự thu xếp tài chính mà không cần phải có sự hỗ trợ của phía nhà nước), được điều chỉnh bởi Luật nhượng quyền liên bang ban hành năm 1995. Luật nhượng quyền quy định cơ quan chính phủ nào được cấp các dự án nhượng quyền và loại hình nhượng quyền. Luật này cũng quy định các tiêu chí lựa chọn nhà thầu thông qua đấu thầu; nội dung của hợp đồng nhượng quyền; quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước ký hợp đồng, bên được nhượng quyền và người sử dụng; chính sách thuế phí; các trường hợp được áp dụng quyền tiếp nhận dự án và kết thúc hợp đồng.

Tại **Chile**, chương trình PPP được triển khai từ năm 1991 và được điều chỉnh bởi một nghị định về nhượng quyền; đến năm 2010, nghị định này được nâng cấp thành Luật nhượng quyền. Luật nhượng quyền quy định khung thể chế cho PPP, các nguyên tắc đấu thầu, quyền và nghĩa vụ của bên được nhượng quyền, các quy định về kiểm tra và giám sát và quy trình thủ tục giải quyết tranh chấp. Bộ Công trình công cộng của Chile được giao làm cơ quan thực hiện mọi dự án PPP, tiếp nhận đề xuất và phê duyệt dự án theo một quy trình thẩm định rõ ràng. Có thể thấy, Chile được coi là quốc gia có khung pháp lý về PPP đầy đủ và có nhiều kinh nghiệm trong triển khai PPP; quyết tâm nâng cấp quy định pháp lý về PPP từ nghị định thành luật, thể hiện ý chí của chính phủ để giải quyết những thách thức trong PPP. Đây cũng là một kinh nghiệm tốt để Việt Nam tham khảo trong quá trình nâng cấp, hoàn thiện thể chế về PPP của mình.

Một số quốc gia khác khu vực Mỹ Latinh ban hành luật PPP có thể tham khảo như: Columbia, luật PPP quốc gia năm 2011; Mexico, luật PPP năm 2012; Puerto Rico, luật PPP năm 2009... Nhật Bản và Hàn Quốc, hai quốc gia phát triển, cũng ban hành Luật thúc đẩy sáng kiến tài chính tư nhân năm 1999, sửa đổi năm 2012 (Nhật Bản), Luật khuyến khích đầu tư tư nhân năm 1994, sửa đổi năm 1998 (Hàn Quốc).

3. Khuôn khổ pháp lý về PPP dựa trên mô hình kết hợp (các quy định cụ thể, khung chính sách PPP và luật về PPP)

Tại Canada, mỗi bang có các yêu cầu pháp lý và kiểm soát riêng đối với

các dự án PPP. Trong khi bang Quebec (áp dụng hệ thống dân luật như hệ thống luật của Pháp) có luật về PPP, thì bang Ontario (áp dụng hệ thống thông luật như hệ thống luật của Anh - Mỹ) lại không có luật về PPP. Tại Canada, quan hệ hợp đồng giữa nhà nước và nhà đầu tư chủ yếu theo thị trường và luật thương mại. Bên cạnh đó, còn có các văn bản pháp lý liên quan tới việc áp dụng mô hình PPP ở Canada như: Luật về giao kết hợp đồng của các tổ chức thuộc khu vực công (quy định các điều kiện áp dụng đối với các hợp đồng giao kết giữa một cơ quan thuộc khu vực công với một bên ký kết là pháp nhân được thành lập với hình thức là một công ty tư nhân); Luật về hợp tác trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông (áp dụng đối với bất cứ thỏa thuận hợp tác dài hạn nào giữa chính phủ và một doanh nghiệp tư nhân trong việc xây dựng, sửa chữa hoặc khai thác một cơ sở hạ tầng giao thông; quy định nội dung chia sẻ rủi ro giữa chính phủ và khu vực tư); Luật thành lập tổ chức Hạ tầng Quebec (tổ chức này là cơ quan của bang Quebec có nhiệm vụ tham gia vào việc lập kế hoạch và thực hiện các dự án phát triển cơ sở hạ tầng của các tổ chức thuộc khu vực công; tham mưu cho Chính phủ về tất cả các dự án cơ sở hạ tầng khu vực công).

Tại **Hoa Kỳ**, một số bang đã ban hành các quy định pháp lý áp dụng đơn lẻ đối với từng nhóm dự án PPP cụ thể, làm cơ sở cho phép khu vực tư nhân đầu tư thí điểm vào một số dự án cơ sở hạ tầng, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông vận tải. Các quy định này phù hợp với một số đạo luật hiện có như Luật các tập đoàn phát triển đường cao tốc tại bang Virginia năm 1988, hay Luật tại bang California năm 1989 áp dụng cho xây dựng đường giao thông có thu phí; các đạo luật tương tự cũng được đưa ra tại các bang Washington, Arizona và Minnesota để điều chỉnh các dự án đường cao tốc theo mô hình PPP. Tuy nhiên, riêng tại bang Virginia, một đạo luật về hợp tác công tư trong lĩnh vực giao thông vận tải được ban hành năm 1995. Luật này quy định cho cơ quan chính phủ quyền hạn và sự linh hoạt trong việc đàm phán, giao kết các hợp đồng nhượng quyền với nhà đầu tư tư nhân để xây dựng, cải thiện, duy trì và vận hành các công trình giao thông

II. Khuôn khổ PPP của một số quốc gia – các nội dung trọng tâm

1. Phạm vi chính sách và các mục tiêu đối với chương trình PPP ở mỗi quốc gia

1.1. Phạm vi chính sách

Quốc gia	Tài liệu	Phạm vi chính sách
1. Úc	Hướng dẫn PPP quốc gia – Khuôn khổ	Quy mô dự án - PPP sẽ chỉ có thể áp dụng cho các dự án trên 50 triệu đô la

	chính sách PPP (2008)	
2. Brazil	Luật PPP quốc gia (Luật 11079, 2004)	Về loại hợp đồng: Chỉ có hai loại hợp đồng sẽ được coi là hợp đồng PPP ở Brazil: (i) nhượng quyền tài trợ - các khoản lợi nhuận thu được từ khoản thu xếp vốn của bên tư nhân từ phí người sử dụng và khoản thanh toán của chính phủ; (ii) nhượng quyền hành chính - các khoản giảm phí hành chính - tất cả các khoản thu nhập cho các bên tư nhân đến từ việc chuyển giao của chính phủ. Các hợp đồng nhượng quyền mà không yêu cầu chuyển giao của chính phủ không được coi là PPP ở Brazil. Luật cũng tuyên bố rằng hợp đồng nhượng quyền phải kéo dài ít nhất 5 năm để được coi là một dự án PPP. Quy mô dự án: Đầu tư theo hình thức PPP chỉ được áp dụng cho dự án hơn 20 triệu reais (tương đương 11,7 triệu đô la Mỹ)
3. Chile	Luật nhượng quyền (Luật 20.410, 2010)	Các loại hợp đồng - luật quy định thời gian tối đa cho các hợp đồng nhượng quyền là 50 năm. Ngành, lĩnh vực - luật pháp không chỉ rõ các ngành. Tuy nhiên, các dự án PPP sẽ khai thác các công trình và dịch vụ công cộng, sử dụng "hàng hoá quốc gia" để phát triển các dịch vụ cần thiết.
4. Colombia	Luật PPP quốc gia (Luật 1508, 2012)	Các loại hợp đồng - hợp đồng PPP phải luôn làm cho nhà đầu tư tư nhân chịu trách nhiệm về hoạt động và bảo trì, và phải dưới 30 năm. (Nếu dự án kéo dài hơn, nó sẽ phải được sự phê duyệt của Hội đồng Quốc gia về Chính sách Kinh tế và Xã hội). Quy mô dự án - Tổng mức đầu tư vào dự án phải trên 6000 smmlv (tương đương Mức lương tối thiểu theo luật pháp hàng tháng).
5. Mexico	Luật PPP (2012)	Các loại hợp đồng - định nghĩa PPP là mối

		quan hệ hợp đồng dài hạn giữa các thực thể công và tư, để cung cấp các dịch vụ cho khu vực công hoặc công chúng, và khi cơ sở hạ tầng được cung cấp để nâng cao phúc lợi xã hội và mức đầu tư trong nước. Các hợp đồng không được vượt quá 40 năm (kể cả gia hạn hợp đồng) - hợp đồng dài hơn 40 năm phải được pháp luật chấp thuận.
6. Singapore	Sổ tay về PPP (2004)	Lĩnh vực đầu tư chỉ giới hạn ở những lĩnh vực có thành công về PPP ở các nước khác, bao gồm: cơ sở thể thao, nhà hòa thiêu, công trình xử lý nước và xử lý nước thải, cơ sở hạ tầng CNTT lớn, cơ sở giáo dục, bệnh viện và phòng khám đa khoa, đường cao tốc và các văn phòng làm việc của chính phủ. Quy mô dự án: Đầu tư PPP chỉ được áp dụng cho các dự án có tổng vốn đầu tư trên 50 triệu đô la.

1.2. Các mục tiêu của chương trình PPP

Quốc gia	Tài liệu	Các mục tiêu PPP
1. Úc	Khuôn khổ chính sách PPP quốc gia (2008)	Mô tả mục tiêu của PPP là "cung cấp các dịch vụ được cải thiện và mang lại giá trị hiệu quả đầu tư cao hơn, chủ yếu thông qua việc chuyển giao rủi ro thích hợp, khuyến khích đổi mới, sử dụng công trình lớn hơn và quản lý toàn bộ vòng đời thông qua tài trợ của khu vực tư nhân".
2. Indonesia	Quy chế hợp tác của Chính phủ với các doanh nghiệp trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng (2005)	Mục đích của “hợp tác giữa chính phủ và tư nhân” (qua hợp đồng PPP) được quy định như sau: - Để đáp ứng các yêu cầu về tài chính bền vững trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng thông qua huy động các quỹ tư nhân. - Cải thiện số lượng, chất lượng và hiệu quả của dịch vụ thông qua cạnh tranh lành mạnh

		- Nâng cao chất lượng quản lý và bảo trì trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng. - Khuyến khích sử dụng nguyên tắc “người dùng trả tiền cho các dịch vụ nhận được”; hoặc trong một số trường hợp khả năng thanh toán của người sử dụng sẽ được xem xét.
3. São Paulo (Brazil)	Luật 11688	Các mục tiêu của chương trình PPP là "thúc đẩy, phối hợp, điều chỉnh và kiểm toán các hoạt động của các đại lý tư nhân, những người cộng tác, tham gia vào việc thực hiện các chính sách công nhằm phát triển nhà nước và phúc lợi tập thể".
4. Mexico	Luật PPP	Tuyên bố rằng mục tiêu của chương trình PPP là tăng phúc lợi xã hội, và mức đầu tư trong nước.

2. Khuôn khổ chính sách PPP của một số quốc gia

2.1. Chile

Chile là một quốc gia có nhiều kinh nghiệm về PPP, và khuôn khổ PPP được xác định rõ ràng. Vào năm 2013, Chile đã nhượng quyền 69 dự án đường sá, sân bay, nhà tù, hồ chứa, vận tải đô thị, bệnh viện và các lĩnh vực khác với tổng giá trị đầu tư là 14 tỷ đô la Mỹ.

Việc áp dụng chương trình PPP ở Chile được cho phép vào năm 1991 theo Nghị định 164, trong đó đưa ra nhiều khuôn khổ vẫn còn được sử dụng đến ngày nay. Luật này được cập nhật vào năm 2010 theo Luật nhượng quyền để giải quyết một số thách thức mà Chile đã phải đối mặt trong chương trình PPP cho đến nay.

Luật nhượng quyền đưa ra các trách nhiệm và quy trình về thể chế để xây dựng và thực hiện các hợp đồng PPP. Bộ phận nhượng quyền của Bộ Công trình Công cộng (MOP) đóng vai trò là cơ quan thực hiện tất cả các dự án PPP ở Chile. MOP có thể nhận được đề xuất từ các cơ quan chính phủ hoặc nhà đầu tư tư nhân và theo một quy trình xác định rõ ràng để thẩm định dự án. Nếu dự án là một ứng cử viên PPP tốt, Đơn vị nhượng quyền của MOP sẽ chuẩn bị hồ sơ mời thầu chi tiết, tiến hành một quá trình đấu thầu, lựa chọn và thông báo bằng cách chỉ định nhà thầu trúng thầu. Sau đó, Đơn vị quản lý hợp đồng PPP trong suốt thời gian thực hiện dự án, nhận các báo cáo thường xuyên từ bên nhận chuyển

nhượng và có thể yêu cầu kiểm toán bổ sung để kiểm tra thông tin nhận được và quản lý mọi thay đổi cần thiết cho hợp đồng.

Cơ quan Quy hoạch Quốc gia phải xem xét và phê duyệt phân tích kỹ thuật và kinh tế của dự án. Hội đồng nhượng quyền - dưới sự chỉ đạo của Bộ trưởng MOP, với một cố vấn được MOP lựa chọn và bốn chuyên gia khác đại diện cho ngành Xây dựng Dân dụng, Kinh tế và Quản lý, Luật và Kiến trúc của Đại học Chile - phải chấp thuận quyết định ban đầu thực hiện dự án như một dự án PPP.

Bộ Tài chính phải chấp thuận hồ sơ mời thầu PPP trước khi được công bố, hay bất kỳ thay đổi nào trong quá trình đấu thầu và bất kỳ thay đổi quan trọng nào trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng. Bộ trưởng Bộ Tài chính cũng phải ký Quyết định trao hợp đồng PPP cho nhà thầu trúng thầu. Để quản lý những trách nhiệm giám sát này, Bộ đã thành lập một Đơn vị Nghĩa vụ dự phòng, xem xét tất cả các dự án cụ thể trước khi phê duyệt và tính toán giá trị trách nhiệm của chính phủ ban đầu và trong suốt quá trình thực hiện hợp đồng. Chile công bố công khai các cam kết của mình đối với các dự án PPP trong một báo cáo chi tiết về các nghĩa vụ dự phòng hàng năm. Thông tin về chương trình PPP cũng được bao gồm trong các tài liệu về ngân sách.

Bộ Tài chính thực hiện tất cả các khoản thanh toán được lập trong hợp đồng PPP theo các thủ tục và các cột mốc quy định trong hợp đồng PPP. Các khoản thanh toán được ký kết trong hợp đồng đã được Bộ Tài chính chấp thuận trước đây trong giai đoạn phê duyệt dự án. Cam kết thanh toán được cấu trúc để giảm rủi ro tài chính, ví dụ như các khoản thanh toán bảo đảm bắt buộc thường là hạn thanh toán chuyển sang năm sau khi thiếu hụt về nhu cầu.

Các tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện dự án có thể được đưa ra bởi bất kỳ bên nào trong Ban Kỹ thuật. Nếu giải pháp được đề xuất bởi Ban kỹ thuật không giải quyết được vấn đề, các bên có thể đưa lên Ủy ban Trọng tài hoặc Tòa án Kháng cáo Santiago.

2.2. Nam Phi

Nam Phi là một quốc gia có kinh nghiệm về PPP đáng kể. Từ năm 2000 đến tháng 4 năm 2014, Nam Phi đã triển khai 24 dự án PPP cấp quốc gia và cấp tỉnh với tổng vốn đầu tư là 8,35 tỷ đô la Mỹ.

Pháp luật điều chỉnh các dự án PPP cấp quốc gia và cấp tỉnh là Quy chế Bộ Tài chính số 16, được ban hành theo Đạo luật Quản lý Tài chính Công năm 1999, nó quy định rộng rãi quy trình, yêu cầu và phê duyệt của dự án PPP, và các trách nhiệm pháp lý của các đơn vị liên quan. Các dự án PPP của các vùng tự trị được điều chỉnh bởi Đạo luật Quản lý Tài chính thành phố và Đạo luật Hệ thống

tự trị. Ngoài ra còn có các quy định về PPP của thành phố tương đối giống với các yêu cầu của Quy chế Bộ Tài chính số 16.

Các quy trình PPP và trách nhiệm thể chế được thiết lập trong một Sổ tay PPP chi tiết. Hướng dẫn này mô tả cách thức giải thích các quy định của Bộ Tài chính và cung cấp hướng dẫn chi tiết ở từng bước trong quy trình PPP, mỗi một nội dung được quy định trong một phần riêng biệt. Mỗi phần của cuốn cẩm nang này được ban hành dưới dạng Tài liệu thực hành của Bộ Tài chính Quốc gia và có thể được cập nhật riêng lẻ. Một cuốn cẩm nang tương tự, Hướng dẫn cung cấp dịch vụ ở thành phố và PPP, cung cấp hướng dẫn về các dự án PPP ở thành phố.

Trách nhiệm thực hiện dự án PPP thuộc trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng. Cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng phải xác định và thẩm định các dự án PPP và quản lý quá trình đấu thầu để lựa chọn nhà thầu trúng thầu theo hướng dẫn chi tiết và theo yêu cầu (bao gồm danh mục kiểm tra cho từng giai đoạn và các biểu mẫu chuẩn) được nêu trong hướng dẫn sử dụng. Cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng chịu trách nhiệm quản lý dự án PPP thông qua thời hạn hợp đồng, bao gồm việc đảm bảo dự án đáp ứng tiêu chuẩn thực hiện, giải quyết tranh chấp và báo cáo về PPP trong báo cáo hàng năm của tổ chức/thành phố.

Việc phê duyệt dự án PPP được thực hiện bởi Bộ Tài chính ở cấp quốc gia và cấp tỉnh. Các dự án PPP cấp thành phố sẽ phải tuân theo "quan điểm và kiến nghị" của Bộ Tài chính. Các dự án được phê duyệt ở bốn thời điểm, sau khi: (1) hoàn thành nghiên cứu khả thi, (2) hồ sơ dự thầu đã được chuẩn bị, (3) hồ sơ dự thầu được tiếp nhận và đánh giá, và (4) kết thúc đàm phán và Hợp đồng PPP đang ở dự thảo cuối cùng. Bộ Tài chính đã thành lập một Đơn vị PPP năm 2004 để xem xét tất cả các bản đề trình và kiến nghị về PPP để phê duyệt. Đánh giá của Bộ Tài chính tập trung đặc biệt vào hiệu quả đầu tư và khả năng chi trả của dự án PPP.

Các khoản thanh toán cho các cam kết PPP được thực hiện thông qua quá trình phân bổ hàng năm. Hội đồng Tiêu chuẩn Kế toán Nam Phi đã công bố hướng dẫn hạch toán công cho PPP. Sổ tay PPP cũng đưa ra các yêu cầu kiểm toán cho PPP. Kiểm toán hàng năm của Tổng Kiểm toán đối với các cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng phải kiểm tra xem các yêu cầu của các quy định về PPP đã được đáp ứng và các tác động tài chính được phản ánh trong tài khoản của cơ quan/thành phố. Tổng Kiểm toán cũng có thể tiến hành kiểm toán nếu có nghi ngờ bất thường.

2.3. Peru

Chính sách PPP của Peru được đưa ra thông qua Nghị định 1012. Điều 5 của Nghị định định nghĩa các nguyên tắc hướng dẫn sau cho Chính sách PPP:

- Hiệu quả đầu tư: một dịch vụ công phải được cung cấp bởi các nhà đầu tư tư nhân có thể cung cấp chất lượng tốt hơn cho một chi phí nhất định hoặc giảm chi phí cho một đầu ra có chất lượng nhất định. Đây là cách thức mà khuôn khổ chính sách tìm cách tối đa hóa sự hài lòng của người dùng và tối ưu hóa việc sử dụng các nguồn lực công.

- Tính minh bạch: tất cả các thông tin định tính và định lượng được sử dụng để đưa ra quyết định trong quá trình đánh giá, phát triển, thực hiện và giám sát đều phải được công khai theo Điều 3 Luật về Tính minh bạch và Luật Truy cập thông tin công cộng.

- Cạnh tranh: cần phải cạnh tranh để đảm bảo hiệu quả và giảm chi phí trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng. Chính phủ cũng phải tránh bất kỳ hành vi chống cạnh tranh nào.

- Phân bổ rủi ro đầy đủ: phải có sự phân bổ rủi ro thích hợp giữa các bên công và tư nhân. Điều này có nghĩa là rủi ro phải được gán cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất với chi phí thấp hơn, xem xét cả lợi ích công cộng và đặc điểm của dự án.

- Trách nhiệm Ngân sách: được định nghĩa là năng lực của Chính phủ để đảm nhận doanh nghiệp và cam kết về tài chính liên quan đến việc thực hiện các hợp đồng PPP mà không ảnh hưởng đến tính bền vững của tài chính công hay việc cung cấp dịch vụ công thường xuyên.

2.4. Đức

Sự phát triển và thực hiện các dự án PPP ở Đức được điều chỉnh chủ yếu bởi Luật Ngân sách, đặc biệt là các mục 7 và 55 của Bộ luật Ngân sách Liên bang, đưa ra các yêu cầu lần lượt về chuẩn bị và thẩm định dự án và đấu thầu dự án.

Luật Ngân sách thiết lập các nguyên tắc hướng dẫn và yêu cầu thẩm định đối với tất cả các giao dịch công, bao gồm các dự án PPP. Theo mục 7 khoản 1 của Bộ luật Ngân sách Liên bang, cần phải tuân thủ các nguyên tắc về hiệu quả và quan sát nền kinh tế khi chuẩn bị và thực hiện việc lập dự toán ngân sách - bao gồm cả việc chuẩn bị các dự án PPP. Phân tích tính khả thi về kinh tế là công cụ chính để thực hiện nguyên tắc hiệu quả - nó phải được tiến hành cho tất cả các biện pháp có ảnh hưởng về tài chính, bao gồm các dự án PPP (mục 7 khoản 2 của Bộ luật Ngân sách Liên bang). Phân tích này phải được tiến hành trong các giai đoạn khác nhau của quá trình phát triển dự án, trước bất kỳ quyết định nào có ảnh hưởng về tài chính; và bao gồm phân tích các cách tiếp cận đấu thầu có thể có.

Các quy định chung đối với các quy trình đấu thầu được quy định trong Phần 55 của Bộ luật Ngân sách Liên bang. Các thủ tục đấu thầu liên bang có liên

quan đến một ngưỡng nhất định (5 triệu Euro cho hợp đồng xây dựng, 200.000 Euro đối với các hợp đồng cung cấp và dịch vụ, 400.000 đô la cho các hợp đồng cung cấp và dịch vụ với khách hàng theo ngành, 130.000 đô la cho các hợp đồng có liên quan đến các cơ quan cao hơn và cao nhất liên bang). Đối với các thủ tục vượt quá ngưỡng quy định, phải áp dụng các quy tắc được thiết lập theo các Chỉ thị của EU, cũng như Đạo luật chống hạn chế cạnh tranh và Pháp lệnh Ký Hợp đồng công. Đối với các thủ tục đấu thầu dưới ngưỡng trên, các quy định sau áp dụng: Mục 55 của Đạo luật Ngân sách, Đoạn 55 của Bộ luật Ngân sách Liên bang, và các mã ngân sách của Liên bang tương ứng với các điều khoản hành chính tương ứng.

III. Tổng hợp một số cơ chế, chính sách về PPP

1. Hiệu quả đầu tư

1.1. Lập kế hoạch và xác định dự án PPP tiềm năng

Cần có sự lập kế hoạch hợp lý và giữa các ngành để có thể đảm bảo rằng các dự án được lựa chọn là "tốt nhất" - những dự án có hiệu quả đầu tư, cho phép phát triển khu vực tổng thể và cung cấp cho khách hàng các dịch vụ mà họ mong muốn. Nếu không có kế hoạch đúng đắn, các cơ quan có trách nhiệm sẽ không có cái nhìn đầy đủ về các dự án tiềm năng có thể được thực hiện và sẽ không biết trình tự thực hiện các dự án để đạt được hiệu quả đầu tư.

Bước đầu tiên dẫn tới việc thực hiện một dự án PPP thành công là xác định một dự án PPP tiềm năng. Vì PPP là lựa chọn đầu tiên và trước nhất khi thực hiện đầu tư bằng ngân sách nhà nước, các dự án PPP thành công nhất bắt nguồn từ quá trình lập kế hoạch đầu tư công. Tại một số thời điểm trong quá trình này, các dự án đầu tư công ưu tiên có thể được sàng lọc để xác định tiềm năng đạt được hiệu quả đầu tư cao hơn nếu thực hiện theo hình thức PPP - một số chính phủ đã thành lập các công cụ và danh sách kiểm tra để hỗ trợ việc sàng lọc này. Bộ công cụ trực tuyến cho PPP ở Ấn Độ cung cấp một cái nhìn tổng quan về quá trình sàng lọc dự án PPP.

Quá trình PPP có thể được coi là một 'nhánh' của quy trình quản lý đầu tư công - nghĩa là một dự án được lựa chọn là một dự án PPP tiềm năng và sau đó thực hiện theo quy trình cụ thể của PPP. Tuy nhiên, sự "phân nhánh" này có thể xảy ra tại các thời điểm khác nhau trong quá trình đầu tư công.

Tại **Úc** và **Hà Lan**, sau khi dự toán ngân sách như là một dự án đầu tư công, các lựa chọn mua sắm công (bao gồm cả PPP) chỉ được đánh giá khi dự án đã được phê duyệt và dự toán như là một dự án đầu tư công. Nếu sau đó dự án được thực hiện như một PPP thì phân bổ ngân sách sẽ được điều chỉnh tương ứng.

Tại **Chilê**, sau khi thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư công, tất cả các dự án đầu tư công đều phải trải qua quá trình phân tích về lợi ích – chi phí do Ủy ban Kế hoạch Quốc gia thực hiện và phải vượt quá mức tỷ suất lợi ích – chi phí tối thiểu để được lựa chọn là một dự án đầu tư công. Các dự án PPP cũng được lấy từ danh sách này.

Tại **Hàn Quốc**, sau phân tích 'tiền khả thi' hoặc phân tích các lựa chọn chiến lược, một dự án PPP tiềm năng được xác định sau khi phân tích tiền khả thi, và thẩm định dự án chi tiết (như nghiên cứu tính khả thi về kỹ thuật, hoặc phân tích chi phí - lợi ích) được thực hiện như là một phần của quá trình thẩm định dự án PPP.

Một phương pháp tiếp cận tương tự được áp dụng ở **Nam Phi**, nơi thực hiện PPP được coi là một phần của 'phân tích nhu cầu và đánh giá lựa chọn' ban đầu của một dự án đầu tư công có tiềm năng.

Các Chính phủ chỉ mong muốn chuẩn bị các dự án PPP “tốt”, nghĩa là áp dụng hình thức PPP cho các dự án có lợi ích – chi phí được coi là hợp lý, theo đó hình thức PPP sẽ có hiệu quả đầu tư cao hơn so với đầu tư công truyền thống và có tính khả thi về mặt tài chính. Tuy nhiên, liệu dự án có đáp ứng được tất cả các tiêu chí này không thể được đánh giá đầy đủ cho đến khi dự án được thiết kế đầy đủ và không thể xác nhận cho đến khi nhận được hồ sơ dự thầu. Điều này tạo ra tình huống khó xử - chính phủ không muốn phải chịu chi phí đáng kể cho việc phát triển một dự án PPP trừ khi biết được ác dự án đáp ứng tiêu chí, tuy nhiên không thể xác định việc dự án đáp ứng các tiêu chí cho đến khi dự án đã được chuẩn bị.

Các chương trình PPP thành công giải quyết vấn đề này thông qua cách tiếp cận lặp đi lặp lại, kiểm tra nghiêm túc hơn nữa các giai đoạn phát triển dự án liên tiếp. Điều này nghĩa là các dự án phải có khả năng phù hợp để áp dụng hình thức PPP trước khi vốn đầu tư công được sử dụng cho dự án. Sau đó, quá trình chuẩn bị được chia thành các giai đoạn liên tục tập trung và tốn nhiều chi phí hơn, với kiểm tra và dự án được kiểm tra tại mỗi giai đoạn đảm bảo dự án tiếp tục đáp ứng các tiêu chí bắt buộc để thực hiện PPP một cách thành công.

1.2. Phân tích hiệu quả đầu tư

Hiệu quả đầu tư của một dự án được xem xét trên khía cạnh hiệu quả kinh tế - xã hội và hiệu quả tài chính. Đối với dự án cần đảm bảo mục tiêu công và mục tiêu thu lợi nhuận hợp lý cho nhà đầu tư như dự án PPP, việc xác định hiệu quả đầu tư cần được quán triệt xuyên suốt trong quá trình chuẩn bị đầu tư và tổ chức triển khai dự án.

Mục tiêu chính của hầu hết các chính phủ trong việc thực hiện dự án PPP là đạt được hiệu quả đầu tư trong cung cấp cơ sở hạ tầng. “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 mà người dùng muốn. Nhiều chương trình PPP thành công đòi hỏi phải đánh giá liệu một dự án PPP có khả năng mang lại giá trị tốt hơn cho xã hội so với đầu tư công thông thường - thường được gọi là “phân tích hiệu quả đầu tư”. Một phép so sánh về hiệu quả đầu tư có thể được thực hiện đối với một dự án PPP cụ thể. Việc này cũng có thể được thực hiện ở cấp độ chương trình, áp dụng đối với nhiều dự án có đặc điểm chung.

Phân tích hiệu quả đầu tư (Value for Money - VFM) thường liên quan đến việc kết hợp các phương pháp định tính và định lượng. Phân tích hiệu quả đầu tư một cách định tính bao gồm việc kiểm tra sự hợp lý trong việc áp dụng hình thức đầu tư PPP cho dự án – và đánh giá liệu dự án được đề xuất có phù hợp để thu hút vốn đầu tư tư nhân. Một số chương trình PPP cũng yêu cầu đánh giá định lượng hiệu quả đầu tư của dự án. Đánh giá này bao gồm việc so sánh giữa phương án thực hiện dự án theo hình thức PPP với một “Phương pháp so sánh với khu vực công” (Public Sector Comparator – PSC). So sánh này có thể được thực hiện theo nhiều cách. Cách thông thường nhất là so sánh chi phí tài chính theo hai phương án – so sánh giữa chi phí đã được điều chỉnh rủi ro đối với Chính phủ khi thực hiện dự án theo phương án đầu tư công thông thường với chi phí bỏ ra khi thực hiện dự án PPP. Một phương án thay thế là so sánh hai lựa chọn thực hiện dự án theo một cơ sở chi phí – lợi ích kinh tế - nghĩa là so sánh định lượng lợi ích kỳ vọng của dự án PPP với dự án đầu tư công thông thường với chi phí phát sinh.

Phân tích hiệu quả đầu tư - đặc biệt là việc sử dụng các phương pháp định lượng 'So sánh theo khu vực công' - đã được thảo luận rộng rãi. Một số người đặt câu hỏi về giá trị và tính liên quan của phương pháp so sánh theo khu vực công; phương pháp dường như có tính khoa học hơn so với thực tế, có thể gây hiểu nhầm cho người ra quyết định; hoặc ngược lại, chỉ đơn giản có thể đến quá trễ trong quá trình để được một đầu vào chính xác để ra quyết định. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới về phân tích hiệu quả đầu tư cho thấy các bằng chứng về thực tiễn của một số quốc gia và xu hướng liên quan đến phạm vi phân tích hiệu quả đầu tư và lợi thế tương đối của các phương pháp tiếp cận định tính và định tính.

Phân tích định tính hiệu quả đầu tư thường bao gồm việc kiểm tra sự hợp lý của lý do sử dụng mô hình PPP – nghĩa là đặt ra các câu hỏi về việc liệu dự án có khả năng phù hợp để thu hút vốn đầu tư tư nhân không hoặc có các điều kiện cần thiết để đạt được hiệu quả đầu tư hay chưa. Phân tích này thường diễn ra ở giai đoạn đầu chuẩn bị dự án PPP.

Kho bạc Anh đã xác định các tiêu chí để đánh giá mức độ phù hợp và không phù hợp đối với Mô hình sáng kiến tài chính tư nhân (Private Finance

Initiative - PFI - mô hình PPP của Anh). Các tiêu chí phù hợp bao gồm nhu cầu dài hạn, dự đoán được cho dịch vụ; khả năng phân bổ rủi ro có hiệu quả - bao gồm cả thông qua các khoản thanh toán có liên quan đến vận hành và đảm bảo đủ vốn tư nhân; khả năng của bên tư nhân trong việc quản lý rủi ro và chịu trách nhiệm về việc cung cấp dịch vụ; sự hiện diện của chính sách và thể chế ổn định và đầy đủ; và một thị trường đấu thầu cạnh tranh. Các tiêu chí "Không phù hợp" bao gồm các dự án quá nhỏ hoặc quá phức tạp; các lĩnh vực mà nhu cầu có thể sẽ thay đổi hoặc có nguy cơ lỗi thời (ví dụ như các dự án PFI không còn được sử dụng trong lĩnh vực ICT ở Anh); hoặc khi cơ quan có thẩm quyền không đủ năng lực để quản lý dự án PPP

Tại **Pháp**, "phân tích sơ bộ" một dự án PPP bao gồm việc kiểm tra dựa trên một số tiêu chí được phân loại theo 3 loại: sự liên quan đến PPP - ví dụ, sự phù hợp của một cách tiếp cận tích hợp, trong suốt vòng đời dự án để quản lý một dự án; tính hấp dẫn của dự án về mặt thương mại; và khả năng phân bổ rủi ro tối ưu.

Công cụ định lượng phổ biến nhất để đánh giá giá trị của một dự án PPP bắt nguồn từ phương pháp tiếp cận ban đầu được sử dụng trong chương trình PFI của Vương quốc Anh vào đầu những năm 1990. Nó bao gồm việc so sánh chi phí tài chính của các lựa chọn phân phối PPP với lựa chọn phân phối công cộng thông thường. Trọng tâm của phương pháp sử dụng chi phí tài chính để phân tích hiệu quả đầu tư là xây dựng một Thước đo khu vực công (PSC) - chi phí cho chính phủ thực hiện dự án thông qua đấu thầu mua sắm truyền thống. Tính toán PSC có thể phức tạp, vì cần có một số điều chỉnh để đảm bảo so sánh hợp lý. Điều chỉnh rủi ro —Một trong những khác biệt chính giữa mua sắm truyền thống và cách tiếp cận PPP là PPP chuyển rủi ro nhiều hơn cho bên tư nhân. Lợi tức đầu tư do bên tư nhân kỳ vọng sẽ tính đến những rủi ro chuyển nhượng này. Điều này có nghĩa là để so sánh công bằng, PSC cũng nên tính đến chi phí của những rủi ro này.

Sổ tay PPP của **Nam Phi** liệt kê các yếu tố sau đây như các yếu tố cần xem xét khi quyết định xem một dự án có thể đạt được hiệu quả đầu tư theo hình thức PPP: quy mô của dự án (các chi phí giao dịch có khả năng được chứng minh là hợp lý không?), đầu ra có khả năng làm rõ đặc điểm kỹ thuật và cơ hội chuyển giao rủi ro.

1.3. Trách nhiệm thẩm định, phê duyệt

Cơ cấu và thẩm định dự án PPP - một khi dự án ưu tiên đầu tư công đã được xác định và ban đầu được phê duyệt để phát triển theo mô hình PPP, bước tiếp theo là chuẩn bị cấu trúc PPP hoặc "các điều khoản thương mại quan trọng" - bao gồm loại hợp đồng đề xuất, phân bổ rủi ro, và cơ chế thanh toán. Cơ cấu

PPP đề xuất này có thể được đánh giá. Thêm vào đó, các tiêu chí đánh giá dự án PPP bao gồm các tiêu chí đánh giá điển hình và đánh giá như thế nào: hiệu quả đầu tư theo mô hình PPP, và khả năng chi trả, cũng như khả năng tiếp cận thị trường như một dự án PPP, ngoài tính khả thi về kỹ thuật và kinh tế của dự án cơ bản. Cơ cấu PPP được đề xuất và phân tích đánh giá thường được tập hợp lại thành một 'đề xuất dự án' cũng thường được xây dựng để chứng minh lý do PPP là một quyết định đầu tư tốt. Sự chấp thuận thường cần thiết ở giai đoạn này, dựa trên phân tích đề xuất dự án, trước khi chuẩn bị và thực hiện giao dịch PPP

Tại **Colombia**, Hướng dẫn thủ tục PPP (2010) cho phép Cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng là các bộ hoặc các tổ chức chuyên ngành khác và các tổ chức địa phương và khu vực. Các Cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng có trách nhiệm tiến hành phân tích tình trạng hội đủ điều kiện và phân tích hiệu quả đầu tư, và đệ trình các kết quả cho Đơn vị PPP-UPAPP. Cơ quan có thẩm quyền ký hợp đồng cũng quản lý quá trình đấu thầu.

1.4. Vai trò của các tổ chức kiểm toán

Các cơ quan kiểm toán tối cao cũng có thể đóng vai trò trong các chương trình PPP. Trong một số khu vực pháp lý, các đơn vị kiểm toán phải ký vào hợp đồng PPP trước khi thực hiện. Các tổ chức kiểm toán sau đó có thể cần xem xét các cam kết và quy trình PPP như là một phần của các cuộc kiểm toán định kỳ của các cơ quan có thẩm quyền và chính phủ nói chung. Các đơn vị kiểm toán cũng có thể tiến hành kiểm toán hoạt động của các dự án PPP, hoặc xem xét hiệu quả đầu tư của chương trình. Các tổ chức kiểm toán thực hiện những vai trò này có thể giúp cải thiện quản trị chương trình PPP. Tổ chức Kiểm toán Tối cao (INTOSAI), được hỗ trợ bởi Ngân hàng Thế giới và bởi một số Tòa án kiểm toán, cung cấp các hoạt động đào tạo cho kiểm toán viên, và đưa ra một loạt các hướng dẫn về PPP.

Ở một số nước có chương trình PPP phát triển tốt, các đơn vị kiểm toán đã thực hiện đánh giá hiệu quả đầu tư của chương trình PPP nói chung. Ví dụ ở Anh, các đơn vị kiểm toán đã so sánh PPP và các dự án công được đấu thầu theo cách truyền thống để đánh giá liệu và cách thức mà PPP cung cấp hiệu quả đầu tư và đưa ra quyết định về PPP.

2. Phân bổ rủi ro

2.1. Xác định rủi ro

Bước đầu tiên để xây dựng cấu trúc dự án PPP thường là đưa ra một danh sách toàn diện về tất cả các rủi ro liên quan đến dự án. Danh sách này được gọi là "sổ đăng ký rủi ro". Trong bối cảnh này, 'rủi ro' là sự khác biệt không thể dự đoán được trong giá trị của dự án - từ quan điểm của một số hoặc tất cả các bên liên quan - phát sinh từ "yếu tố nguy cơ" tiềm ẩn. Ví dụ, "rủi ro về nhu cầu" là

rủi ro mà giá trị dự án, và thu nhập của dự án, sẽ thấp hơn (hoặc cao hơn dự kiến) bởi vì nhu cầu thấp hơn (hoặc cao hơn) so với dự kiến.

Các nhóm rủi ro sau đây là các loại rủi ro thường gặp trong dự án PPP:

- Rủi ro về mặt bằng: Các rủi ro liên quan đến tính sẵn có và chất lượng của khu vực dự án, như chi phí và thời gian để có được địa điểm, giấy phép cần thiết hoặc đảm bảo quyền tiếp cận khu vực dự án, ảnh hưởng của điều kiện địa chất hoặc các địa điểm khác, và chi phí để đáp ứng các tiêu chuẩn về môi trường.

- Rủi ro về thiết kế, xây dựng, và cung cấp dịch vụ: Rủi ro việc xây dựng có thể kéo dài lâu hơn hoặc tốn nhiều chi phí hơn so với dự kiến, hoặc rủi ro về chất lượng thiết kế hoặc chất lượng xây dựng, nghĩa là tài sản không đáp ứng tiêu chuẩn của dự án.

- Rủi ro vận hành: Rủi ro đối với việc vận hành thành công, bao gồm rủi ro gián đoạn việc cung cấp dịch vụ hoặc sự sẵn có của tài sản, rủi ro các giao diện mạng không hoạt động như mong đợi hoặc chi phí vận hành và bảo trì tài sản khác với dự kiến.

- Rủi ro về nhu cầu và rủi ro thương mại khác: Rủi ro việc sử dụng dịch vụ khác với dự kiến, hoặc thu nhập không được như mong đợi.

- Rủi ro chính trị và quy định: Rủi ro của các quyết định chính sách hoặc những thay đổi trong khuôn khổ quy định ngành ảnh hưởng xấu đến dự án. Ví dụ, điều này có thể bao gồm việc không gia hạn phê duyệt một cách hợp lý, vô lý các quyết định điều chỉnh khắc nghiệt, hoặc trong trường hợp vi phạm hợp đồng hoặc chiếm hữu

- Rủi ro thay đổi khung pháp lý: Rủi ro thay đổi trong luật hoặc quy định chung ảnh hưởng xấu đến dự án, như thay đổi về thuế thu nhập doanh nghiệp nói chung, hoặc trong các quy định về chuyển đổi tiền tệ hoặc lợi nhuận

- Rủi ro về vi phạm: Rủi ro phía tư nhân trong hợp đồng PPP không có năng lực tài chính hoặc kỹ thuật để thực hiện dự án

- Rủi ro kinh tế hoặc tài chính: Rủi ro thay đổi về lãi suất, tỷ giá hối đoái hoặc lạm phát ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả của dự án

- Sự kiện bất khả kháng: Rủi ro không thể lường trước được rằng các sự kiện bên ngoài vượt quá sự kiểm soát của các bên trong hợp đồng, như thiên tai, chiến tranh hoặc xáo trộn dân sự, ảnh hưởng đến dự án

- Rủi ro về sở hữu tài sản: Rủi ro liên quan đến quyền sở hữu tài sản, bao gồm cả rủi ro công nghệ trở nên lỗi thời hoặc giá trị tài sản khi kết thúc hợp đồng khác với dự kiến.

Các rủi ro của dự án PPP khác nhau tùy thuộc vào quốc gia nơi dự án được thực hiện, bản chất của dự án và tài sản và dịch vụ liên quan. Tuy nhiên, một số rủi ro là phổ biến đối với nhiều loại dự án PPP. Chúng thường được xếp thành các nhóm rủi ro, thường là rủi ro liên quan đến một chức năng cụ thể (như xây dựng, vận hành, hoặc thu xếp vốn) hoặc với một giai đoạn dự án cụ thể (như chấm dứt hợp đồng).

Rủi ro mà Chính phủ nắm giữ trong việc sở hữu và vận hành cơ sở hạ tầng thông thường mang lại chi phí đáng kể, và thường là không định giá được. Phân bổ một phần rủi ro cho một bên tư nhân có thể quản lý tốt hơn, có thể làm giảm chi phí tổng thể của dự án cho chính phủ

2.2. Đánh giá và lập danh sách rủi ro ưu tiên

Để tập trung nỗ lực khi phân bổ rủi ro, việc xem xét tầm quan trọng của các rủi ro khác nhau cũng rất hữu ích. Một số rủi ro sẽ có ý nghĩa quan trọng hơn các rủi ro khác: về khả năng xảy ra rủi ro, mức độ nghiêm trọng của tác động đối với kết quả của dự án, hoặc cả hai. Rủi ro có thể được đánh giá một cách định lượng, hoặc định tính.

Tài liệu hướng dẫn của ADB về phân tích rủi ro trong đánh giá dự án cũng bao gồm một chương mô tả các kỹ thuật định lượng để đánh giá rủi ro. Trên thực tế, nhiều cơ quan thực hiện tiến hành cách tiếp cận định tính hơn ở giai đoạn này. Mỗi rủi ro được phân loại là thấp, trung bình hoặc cao cho cả 'tình trạng nguy cơ' (khả năng xảy ra) và 'tác động'. Hầu hết nỗ lực cần được hướng đến để quản lý những rủi ro được xác định là có khả năng xảy ra cao và tác động cao.

2.3. Nguyên tắc phân bổ rủi ro

Nguyên tắc trung tâm của việc phân bổ rủi ro là mỗi rủi ro cần được phân bổ cho bên có thể quản lý tốt nhất, hoặc nói chính xác hơn, mỗi rủi ro cần được phân bổ cho bên có các đặc điểm sau đây:

- Có khả năng tốt nhất trong việc kiểm soát khả năng xảy ra rủi ro-ví dụ: bên tư nhân thường chịu trách nhiệm về xây dựng dự án vì họ có chuyên môn nhất trong lĩnh vực đó. Điều này cũng có nghĩa là họ phải chịu chi phí xây dựng phát sinh hoặc các chậm trễ.

- Có khả năng tốt nhất trong việc kiểm soát tác động của rủi ro đối với kết quả của dự án bằng cách đánh giá và dự đoán rủi ro một cách tốt và phản ứng với rủi ro đó. Ví dụ, mặc dù không có bên nào của hợp đồng nào có thể kiểm soát nguy cơ xảy ra trận động đất, tuy nhiên nếu phía tư nhân chịu trách nhiệm thiết kế dự án, phía tư nhân có thể sử dụng các kỹ thuật để giảm thiểu thiệt hại nếu một trận động đất xảy ra.

- Có khả năng chịu rủi ro ở mức chi phí thấp nhất, nếu không thể kiểm soát được khả năng và tác động của rủi ro. Chi phí của một bên trong hợp đồng để chịu rủi ro phụ thuộc vào nhiều yếu tố, bao gồm: mức độ rủi ro tương quan với tài sản và nợ phải trả; khả năng vượt qua rủi ro (ví dụ như đối với người sử dụng dịch vụ thông qua thay đổi giá hoặc cho bên thứ ba bằng cách bảo hiểm); và bản chất của người mang rủi ro cuối cùng. Ví dụ, khả năng của chính phủ để chuyển rủi ro giữa người nộp thuế có nghĩa là họ có thể có chi phí rủi ro thấp hơn so với các công ty tư nhân, những người mang rủi ro cuối cùng là cổ đông của họ.

3. Các công cụ tài chính và bảo đảm của Chính phủ

3.1. Nâng cao vai trò của tài chính công trong dự án PPP

Việc sử dụng độc quyền tài chính tư nhân không phải là một đặc điểm xác định của một chính phủ PPP cũng có thể tài trợ cho các dự án PPP, toàn bộ hoặc một phần. Giảm số tiền đầu tư cần thiết từ phía tư nhân làm giảm phạm vi chuyển giao rủi ro đồng thời giảm sự khuyến khích của khu vực tư nhân để tạo ra hiệu quả đầu tư và giúp cho bên tư nhân dễ dàng từ bỏ hơn nếu mọi chuyện trở nên tồi tệ.

Các chính phủ có thể cung cấp tài chính trực tiếp cho dự án PPP, dưới hình thức cho vay hoặc trợ cấp trả trước. Những điều này có thể rất quan trọng đối với khả năng tồn tại của dự án, khi các dự báo về doanh thu cho thấy rằng dự án sẽ không khả quan về mặt tài chính nếu không có nguồn tài chính của chính phủ. Đóng góp bằng vốn cũng có thể làm giảm chi phí của dự án cho chính phủ, bằng cách làm cho tài chính có sẵn ở những điều kiện tốt hơn.

Tại **Hoa Kỳ**, Luật Tài chính và Đổi mới Cơ sở hạ tầng Giao thông vận tải (TIFIA) đã thiết lập một cơ chế linh hoạt cho Bộ Giao thông Vận tải Hoa Kỳ cung cấp các khoản vay (cũng như bảo đảm khoản vay) trực tiếp cho các cổ đông dự án tư nhân và nhà nước cho các dự án đủ điều kiện. Sự hỗ trợ tín dụng được cung cấp theo các điều khoản linh hoạt và thường có một vị thế trực thuộc, điều này làm cho việc thu hút thêm vốn tư nhân dễ dàng hơn.

Quỹ Bù đắp thiếu hụt của **Ấn Độ** sử dụng các quỹ được sử dụng từ ngân sách quốc gia để cung cấp các khoản trợ cấp vốn đầu tư cho các dự án PPP.

Sự sẵn sàng của khu vực công để cung cấp các nguồn vốn cũng có thể đóng vai trò như một tín hiệu để giúp xây dựng sự tự tin của các nhà đầu tư tư nhân. Ví dụ, sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, Kho bạc Anh đã công nhận một số dự án cơ sở hạ tầng có thể gặp khó khăn trong việc tăng nợ và có nguy cơ bị bỏ rơi. Kho bạc đã thành lập Bộ phận Tài chính Cơ sở hạ tầng Kho bạc (TIFU) để cho vay với lãi suất thương mại cho các dự án PPP không thể huy động đủ vốn ngân hàng thương mại. Đơn vị đã tài trợ cho một dự án lớn vào

tháng 4 năm 2009: dự án Greater Manchester Water. Sự sẵn sàng cho vay của Kho bạc khiến niềm tin thị trường được cải thiện, và đến tháng 7 năm 2010, 35 dự án khác đã được thỏa thuận mà không có khoản vay công.

Theo chính sách cải cách PPP do chính phủ **Anh** ban hành năm 2012, Kho bạc có thể cung cấp một phần nhỏ vốn cổ phần trong Dự án PPP. Lý do là cung cấp cho chính phủ tiếp cận tốt hơn thông tin dự án, bao gồm liên quan đến hoạt động tài chính của doanh nghiệp dự án; cho phép chính phủ tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định chiến lược; và nâng cao giá trị bằng tiền bằng cách chia sẻ lợi nhuận đầu tư đang thực hiện. Một cấu trúc tương tự đã được sử dụng bởi một số chính phủ khác, như Chính phủ Vùng Flanders ở **Bỉ**. Tuy nhiên, công bằng trong PPP cũng mang lại rủi ro cho các đối tác trong khu vực tư nhân, và trừ khi được quản lý cẩn thận có thể gây ra mối quan ngại về xung đột lợi ích.

3.2. Sử dụng đúng mức các công cụ bảo đảm của Chính phủ

Việc sử dụng các khoản bảo lãnh phải được xem xét kỹ lưỡng và tập trung vào những rủi ro mà chính phủ được cho là quản lý tốt nhất. Các khoản bảo lãnh được sử dụng không chính đáng do chính phủ có thể làm tăng khả năng tiếp cận tài chính, đồng thời giảm hiệu quả đầu tư bằng cách giảm rủi ro thực sự chuyển sang khu vực tư nhân.

Thay vì đảm bảo cho vay trực tiếp, các chính phủ có thể bảo đảm hoàn trả nợ do các nguồn thương mại cung cấp, trong trường hợp bên thứ ba không trả được nợ. Tuy nhiên, đảm bảo nợ của dự án làm suy yếu việc chuyển giao rủi ro cho khu vực tư nhân. Vì lý do này, các chính phủ thường chỉ cung cấp bảo lãnh tín dụng một phần - nghĩa là bảo đảm hoàn trả chỉ một phần của tổng nợ.

Bảo lãnh tín dụng một phần đã được các chính phủ phát triển và các nước đang phát triển sử dụng để giúp đỡ hỗ trợ các chương trình PPP của họ, ví dụ (1) Quỹ bảo lãnh tín dụng cơ sở hạ tầng của **Hàn Quốc** đảm bảo nợ dự án thông qua cơ chế bảo lãnh đối ứng; hoặc (2) **Kazakhstan** đã cung cấp các khoản bảo lãnh đối với các trái phiếu cơ sở hạ tầng được cấp cho các dự án PPP trong lĩnh vực vận tải thông qua việc đảm bảo cho các quỹ hưu trí đầu tư vào dự án.

Việc sử dụng các khoản bảo lãnh phải được xem xét kỹ lưỡng và tập trung vào những rủi ro mà chính phủ được cho là quản lý tốt nhất. Các khoản bảo lãnh được sử dụng không chính đáng do chính phủ có thể làm tăng khả năng tiếp cận tài chính, đồng thời giảm hiệu quả đầu tư bằng cách giảm rủi ro thực sự chuyển sang khu vực tư nhân.

3.3. Lập ngân sách cho các cam kết trực tiếp của Chính phủ

Các cam kết trực tiếp đối với PPP bao gồm trợ cấp vốn trong quá trình xây dựng dự án, cũng như các khoản thanh toán đang diễn ra như mức phí sử dụng thu phí giải định hoặc các khoản thanh toán khả dụng.

Khi các chính phủ cung cấp trợ cấp vốn cho các dự án PPP, các khoản thanh toán cần thiết cũng tương tự như các khoản cho các dự án đấu thầu do chính phủ cung cấp. Bởi vì những khoản thanh toán này thường được thực hiện trong vài năm đầu tiên của dự án, chúng có thể tương đối dễ dàng được đưa vào ngân sách hàng năm và khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Tuy nhiên, một số chính phủ đã đưa ra các quỹ đặc biệt (gọi là Quỹ bù đắp thiếu hụt), từ đó các khoản thanh toán đó sẽ được thực hiện.

Vào tháng 7 năm 2005, Ủy ban Nội các về Các vấn đề Kinh tế đã thành lập Chương trình Quỹ Bù đắp thiếu hụt (VGF) của **Ấn Độ** thông qua việc phê duyệt "Đề án Hỗ trợ Tài chính cho Hợp tác Công tư trong Cơ sở hạ tầng". Chương trình đã rất thành công. Trong chín năm đầu tiên, 42 dự án với tổng chi phí dự án hơn 5 tỷ USD và VGF phân bổ 916 triệu USD đã được phê duyệt cuối cùng, trong khi 178 dự án với tổng chi phí dự án là 17,7 tỷ USD và khoản phân bổ VGF 3,4 tỷ USD đã nhận được phê duyệt về nguyên tắc.

Việc đặt ra ngân sách cho các cam kết trực tiếp dài hạn, ví dụ như các khoản thanh toán sẵn có, là một thách thức. Sự không phù hợp giữa chu kỳ phân bổ ngân sách hàng năm và cam kết thanh toán nhiều năm cho thấy bên tư nhân có nguy cơ không được thanh toán khi đến hạn. Vấn đề này không phải là vấn đề duy nhất đối với các dự án PPP - nhiều loại cam kết thanh toán theo hợp đồng khác có thể kéo dài vượt quá năm ngân sách. Ở nhiều quốc gia, các chính phủ không đưa ra bất kỳ phương pháp tiếp cận ngân sách cụ thể nào cho các cam kết PPP trực tiếp, dài hạn dựa trên giả định rằng một cơ quan lập pháp có trách nhiệm sẽ luôn chấp thuận các khoản phân bổ để đáp ứng các cam kết thanh toán ràng buộc về mặt pháp lý của chính phủ.

Trường hợp rủi ro trung dụng cao điển hình là trong các hệ thống có phân quyền thật sự giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp – cơ chế để giảm nguy cơ này có thể được đảm bảo. Ở **Brazil** ở cấp liên bang, Luật số 101 năm 2000 yêu cầu các khoản thanh toán trợ cấp cho các dự án PPP phải được đối xử giống như các khoản thanh toán dịch vụ nợ - nghĩa là chúng được sử dụng một cách tự động. Điều này có nghĩa là một khi khoản trợ cấp được chấp thuận, các khoản phân bổ cần thiết không phải được phê duyệt thêm nữa. Mặc dù chưa có khoản trợ cấp của liên bang, chính sách này sẽ giúp giảm khả năng rút vốn cam kết và giúp các nhà đầu tư có thêm sự chắc chắn.

3.4. Lập ngân sách cho các nghĩa vụ dự phòng của Chính phủ

Lập ngân sách cho các nghĩa vụ dự phòng có thể là một thách thức đặc biệt, bởi vì các khoản thanh toán có thể đến hạn bất ngờ. Nếu không thể tìm thấy các khoản tiết kiệm trong các khoản ngân sách hiện có, chính phủ có thể phải

quay trở lại cơ quan lập pháp để yêu cầu một khoản chi phí bổ sung - thường là một trường hợp khó khăn và gây tranh cãi.

Để vượt qua những khó khăn này, một số chính phủ đưa ra các cơ chế cụ thể cho việc lập ngân sách cho các khoản nghĩa vụ dự phòng trong các dự án PPP. Lựa chọn đầu tiên là tạo thêm sự linh hoạt về ngân sách. Điều này có thể bao gồm tạo ra một dòng dự phòng trong ngân sách từ đó có thể thực hiện thanh toán không được dự kiến trước. Một dòng dự phòng có thể là một khoản nghĩa vụ đặc biệt- đây có thể coi như những rủi ro tương đối cao hơn hoặc bao gồm một loạt các khoản nghĩa vụ dự phòng. Một số quốc gia cho phép chi tiêu vượt quá ngân sách mà không cần sự chấp thuận bổ sung trong một số trường hợp nhất định.

Một lựa chọn thứ hai là tạo ra một quỹ dự phòng. Quỹ dự phòng (hoặc quỹ bảo lãnh) là một tài khoản (có thể nằm trong hoặc bên ngoài tài khoản của chính phủ) để chuyển tiền được thực hiện trước và từ đó thanh toán cho các khoản nghĩa vụ dự phòng được thực hiện khi đến hạn.

Colombia đã phát triển một hệ thống tinh vi để quản lý các nghĩa vụ dự phòng phát sinh từ việc đảm bảo cho các nhượng quyền đường bộ. Hệ thống này bao gồm đánh giá tác động tài chính của các khoản bảo lãnh trước khi được cấp và dành các quỹ để trang trải các khoản thanh toán dự kiến từ các khoản bảo lãnh. Quỹ dự phòng của các tổ chức chính phủ, được thành lập vào năm 1998, có một tài khoản đặc biệt được quản lý bởi một doanh nghiệp được ủy thác. Quỹ được tài trợ bởi các khoản đóng góp của các cơ quan chính phủ, đóng góp từ ngân sách quốc gia, và lợi nhuận thu được từ các nguồn lực. Các cơ quan chính phủ thực hiện việc định giá nghĩa vụ dự phòng sau đó được Phòng Tín dụng Công của Bộ Tài chính chấp thuận. Khi PPP được phê duyệt và thực hiện, bộ phận này thực hiện đánh giá liên tục về giá trị của các nghĩa vụ dự phòng liên quan.

Tại bang São Paulo - **Brazil**, Doanh nghiệp Hợp danh São Paulo (CPP) được thành lập vào năm 2004 sử dụng các nguồn lực từ việc bán cổ phần của chính phủ trong các doanh nghiệp nhà nước. CPP quản lý các nguồn lực của nó như một quỹ ủy thác cung cấp sự đảm bảo thực sự và được ủy thác cho các dự án PPP. CPP được quản lý bởi một Ban giám đốc gồm tối đa ba thành viên do Thống đốc Nhà nước lựa chọn, Hội đồng Quản trị gồm có tối đa 5 thành viên do Thống đốc Nhà nước chọn và Hội đồng Tài chính. CPP là một pháp nhân độc lập. Chính phủ Nhà nước có thể bổ sung vốn vào quỹ bằng cách sử dụng các quỹ từ việc bán cổ phần trong các doanh nghiệp nhà nước hoặc các cơ sở do nhà nước sở hữu, các khoản nợ công, hàng hoá hoặc quyền khác mà Chính phủ nắm giữ trực tiếp hoặc gián tiếp. Việc Ngân hàng Thế giới rà soát các Quỹ Trợ cấp đối với các hợp đồng PPP ở LAC cung cấp thêm nhiều thông tin cơ bản về CPP.

Quỹ Bảo hiểm Hạ tầng **Indonesia**, hoặc IIGF, là doanh nghiệp nhà nước được thành lập theo Quy chế của Chính phủ và Nghị định của Bộ Tài chính năm 2009. Là một trong những công cụ tài chính của Chính phủ, IIGF chịu sự giám sát trực tiếp của Bộ Tài chính và có nhiệm vụ để đảm bảo cho các dự án cơ sở hạ tầng theo các chương trình PPP. IIGF là một phần của nỗ lực của chính phủ để thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng ở Indonesia bằng cách cung cấp hỗ trợ/đảm bảo ngẫu nhiên cho những rủi ro do hành động của chính phủ. Quỹ hoạt động như một cửa duy nhất để thẩm định, cấu trúc và đảm bảo cho các dự án cơ sở hạ tầng PPP. Cửa duy nhất này cung cấp sự chắc chắn vì nó là một chính sách nhất quán để đánh giá bảo lãnh, một quy trình duy nhất cho các yêu cầu bồi thường, và nó đưa ra tính minh bạch và nhất quán trong quá trình việc đó là rất quan trọng cho sự tự tin của thị trường. IIGF cung cấp bảo đảm chống lại các rủi ro cụ thể dựa trên nhu cầu của khu vực tư nhân trong nhiều lĩnh vực - bao gồm điện, nước, đường thu phí, đường sắt, cầu, bến cảng và những nơi khác.

Quỹ bảo lãnh tín dụng cơ sở hạ tầng (ICGF) của **Hàn Quốc** được thành lập vào năm 1994, được quản lý bởi một tổ chức tài chính công. ICGF đảm bảo mỗi dự án lên tới 300 tỷ won, với mức phí bảo lãnh hàng năm là 1,5% tổng số tiền bảo lãnh. Thông thường, lệ phí bảo lãnh hàng năm nằm trong khoảng từ 0,3 đến 1,3 phần trăm. Bảo lãnh hoạt động dưới hình thức uỷ thác - nghĩa là ICGF trả lại khoản vay của doanh nghiệp dự án cho các tổ chức tài chính trong trường hợp doanh nghiệp dự án không thanh toán nợ, nếu quỹ không đủ, chính phủ có thể đóng góp thêm.

3.5. Huy động các nguồn lực bổ sung

- Cấu trúc bao lãnh thanh toán tuyệt đối:

Một cấu trúc tài chính đôi khi được sử dụng để giảm chi phí tài chính cho các dự án PPP là mô hình bao thanh toán tuyệt đối, có thể được sử dụng cho các dự án PPP do chính phủ chi trả. Theo mô hình này, một khi việc xây dựng được hoàn thành một cách thỏa đáng, chính phủ sẽ ban hành một cam kết không thể huỷ ngang để trả cho doanh nghiệp dự án một phần chi phí hợp đồng - thường là đủ để trang trải các dịch vụ nợ. Điều này có thể làm giảm chi phí tài chính của dự án. Tuy nhiên, điều này có nghĩa là chính phủ vẫn duy trì được nhiều rủi ro trong khuôn khổ chương trình PPP, và vì các khoản thanh toán dịch vụ nợ không còn dựa trên kết quả hoạt động nữa, bên cho vay ít quan tâm hơn đến việc bảo đảm thực hiện dự án trong suốt quá trình hoạt động. Mô hình này đã được sử dụng rộng rãi ở Đức cho các dự án nhỏ - điển hình là các dự án ở địa phương - nơi mà hơn một nửa dự án PPP được thực hiện trong giai đoạn 2002-2006 đã sử dụng cấu trúc này.

Một biến thể của mô hình này là chuyển nhượng khoản phải thu được sử dụng ở Pháp. Tương tự như vậy, khi cơ sở hạ tầng được xây dựng và hoạt động, chính phủ có thể cam kết thực hiện một loạt các khoản thanh toán vô điều kiện về tính sẵn có sẽ bao gồm một phần hoặc toàn bộ dịch vụ nợ của doanh nghiệp dự án PPP.

Chính phủ Peru cũng đã đưa ra một cấu trúc tài chính cho PPP, một biến thể của mô hình bao thanh toán tuyệt đối, trong đó các cam kết thanh toán không thể huỷ ngang này được ban hành trong quá trình xây dựng khi hoàn thành các mốc quan trọng. Các mô hình kiểu này cho phép đối tác tư nhân dần tài trợ cho các khoản đầu tư của mình, bằng cách chứng khoán hóa dòng chảy thanh toán được đảm bảo trong tương lai liên quan đến từng giai đoạn xây dựng. Tuy nhiên, nó cũng có nghĩa là Chính phủ cam kết thanh toán một phần của số tiền ký hợp đồng bất kể công trình đó đã hoàn thành hay chưa.

- Sự tham gia của các ngân hàng phát triển và tổ chức tài chính:

Nhiều chính phủ đã thành lập ngân hàng phát triển nhà nước hoặc các tổ chức tài chính nhà nước khác, có thể cung cấp một loạt các sản phẩm tài chính cho các dự án PPP. Các tổ chức tài chính này có thể được chính phủ tài trợ vốn và thường có thể truy cập tài chính ưu đãi. Trường hợp các tổ chức này hoạt động nhiều hoặc ít hơn là các tổ chức tài chính thương mại, họ có thể được đánh giá cao hơn về khả năng tồn tại của dự án PPP đề xuất so với chính phủ - mặc dù một số tổ chức như vậy cũng có thể bị áp lực chính trị làm suy yếu chất lượng của nghiên cứu khả thi hoặc cấu trúc dự án.

Trong một số trường hợp, các ngân hàng phát triển được thành lập có thể mở rộng các hoạt động của họ vào lĩnh vực PPP. Chẳng hạn, Ngân hàng quốc doanh Bancoes (BNDES) đã là bên cho vay chủ yếu đối với các dự án cơ sở hạ tầng tư nhân trong việc đánh giá rủi ro tại **Brazil** và cung cấp tài chính tương tự như một ngân hàng thương mại tư nhân.

Ngoài ra, các chính phủ có thể thành lập các tổ chức tài chính đặc biệt để phục vụ các dự án PPP, và đôi khi là các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng khác. Ví dụ: Doanh nghiệp TNHH Tài chính Cơ sở hạ tầng **Ấn Độ** (IIFCL) được thành lập vào năm 2006 để cung cấp các khoản nợ dài hạn cho các dự án cơ sở hạ tầng có thể thực hiện được bởi các doanh nghiệp công cộng hoặc tư nhân. Ở **Indonesia**, Quỹ bảo lãnh cơ sở hạ tầng của Indonesia (IIGF) được thành lập năm 2009 với tư cách là doanh nghiệp nhà nước để đảm bảo cho các dự án cơ sở hạ tầng theo các chương trình PPP. Tuy nhiên, trừ phi các chính sách và khuôn khổ thể chế được xây dựng để cung cấp một danh mục dự án khả thi thì các quỹ tài trợ vốn do chính phủ hỗ trợ sẽ không cung cấp kết quả mong đợi.

Các tổ chức tài chính của chính phủ cũng có thể được sử dụng để cung cấp sự phối hợp và thực thi chính sách PPP bằng cách thiết lập các quy tắc và yêu cầu rõ ràng khi có nguồn tài chính. Điều này đặc biệt có thể áp dụng khi một tổ chức tài chính được thành lập đặc biệt để đáp ứng nhu cầu của một chương trình PPP. Chẳng hạn ở **Mexico** hầu hết các dự án PPP đã được thực hiện với sự hỗ trợ của FONADIN, quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng thuộc ngân hàng phát triển quốc gia BANOBRA.

- Các nguồn lực khác:

Việc thu phí người dùng cho các dịch vụ có thể đem lại nhiều doanh thu hơn, và đôi khi có thể được thực hiện tốt hơn hoặc dễ dàng hơn với sự vận hành của tư nhân hơn là của khu vực công. Ngoài ra, PPP có thể cung cấp các nguồn tài chính thay thế cho cơ sở hạ tầng, trong khi các chính phủ phải đối mặt với những hạn chế tài chính. Việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực công khai khan hiếm là một thách thức quan trọng đối với các chính phủ và một trong số đó nhiều chính phủ thiếu đi các mục tiêu. Lý do là khu vực công thường có ít hoặc không có động cơ cho hiệu quả được cấu trúc trong tổ chức và quy trình của nó và do đó không được đảm bảo để xây dựng và vận hành cơ sở hạ tầng hiệu quả. Thúc đẩy các ưu đãi như vậy vào một khu vực công cộng cố định là điều khó khăn, mặc dù không phải là không thể, như Singapore đã chứng minh bằng cách phát triển sự cống hiến của chính phủ cho hiệu quả trong khi duy trì nhiều dịch vụ quan trọng trong phạm vi công cộng.

Tuy nhiên, các nhà khai thác khu vực tư nhân tham gia vào một cơ hội đầu tư hoặc hợp đồng với mục tiêu rõ ràng là tối đa hóa lợi nhuận, phần lớn do hiệu quả đầu tư và hoạt động tăng lên. Nếu PPP có cấu trúc để cho phép nhà khai thác theo đuổi mục tiêu này, hiệu quả của các dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể sẽ được tăng cường. Nâng cao hiệu quả của các dịch vụ và hoạt động cũng làm tăng cơ hội cho các dịch vụ này bền vững về mặt kinh tế và được cung cấp với mức giá phải chăng - thậm chí sau khi đáp ứng các yêu cầu về lợi nhuận của các nhà khai thác tư nhân.

4. Công khai, minh bạch thông tin trong quá trình đầu tư

4.1. Các nguyên tắc quản trị đối với dự án PPP

Thiết lập một khuôn khổ PPP rõ ràng công khai truyền đạt cam kết của chính phủ đối với các dự án PPP. Nó cũng xác định các dự án sẽ được thực hiện như thế nào, giúp đảm bảo quản lý tốt chương trình PPP - đó là nâng cao tính hiệu quả, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, sự công bằng, và sự tham gia vào việc các dự án PPP được thực hiện như thế nào.

Cuốn Hướng dẫn của Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc (UNECE) về Thúc đẩy Quản trị Tốt trong PPP định nghĩa quản trị là "quá trình

trong các hành động của chính phủ và cách mọi việc được thực hiện chứ không chỉ là những gì đã làm". Tất cả các yếu tố của Khuôn khổ PPP được mô tả trong phần này góp phần quản lý chương trình PPP. UNECE mô tả thêm về 'quản trị tốt' bao gồm sáu nguyên tắc sau:

- Hiệu quả: sử dụng các nguồn lực tránh lãng phí, trì trệ, tham nhũng, hay các gánh nặng do chậm trễ lên các thế hệ tương lai

- Trách nhiệm giải trình: mức độ mà các nhà chính trị chịu trách nhiệm với xã hội đối với hành động của họ. Các khoản thanh toán của chính phủ có điều kiện căn cứ vào việc cung cấp các đầu ra cụ thể với chất lượng, số lượng và khung thời gian đã thống nhất của bên tư nhân. Nếu không đạt được yêu cầu về hiệu suất, thanh toán dịch vụ cho bên tư nhân có thể bị cắt giảm.

- Tính minh bạch: rõ ràng và cởi mở trong việc đưa ra quyết định

- Trung thực: Sự phát triển đúng đắn và thực hiện các quy tắc mà không làm hại tới ai

- Công bằng: nguyên tắc công bằng áp dụng cho tất cả các thành viên trong xã hội

- Sự tham gia: sự tham gia của tất cả các bên liên quan.

Một trong những mục tiêu của việc thiết lập một khuôn khổ PPP lành mạnh là đảm bảo những nguyên tắc quản trị tốt này được thực hiện trong việc thực hiện các dự án PPP.

4.2. Trách nhiệm công khai thông tin

Hầu hết các báo cáo thống kê và tiêu chuẩn thống kê đều đồng ý rằng ngay cả khi các cam kết PPP không được công nhận là nợ phải trả, chúng phải được công bố trong các ghi chú cho các tài khoản và báo cáo. Ví dụ, cuốn sách của IMF về Đầu tư công và PPP mô tả những thông tin cần được công khai cho các dự án PPP nói chung và các yêu cầu công bố cụ thể về bảo đảm. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới về Công khai Thông tin Dự án và Hợp đồng trong các dự án PPP đánh giá các thực tiễn trong nhiều lĩnh vực và đưa ra các thực tiễn tốt nhất trong lĩnh vực này. Công khai các nghĩa vụ dự phòng có thể là một thách thức đặc biệt, bởi vì có thể khó ước tính giá trị của chúng.

Một nền tảng của các cơ chế giải trình trách nhiệm là việc công khai kịp thời và toàn diện thông tin về chương trình PPP. Các đơn vị và nhóm bên ngoài đơn vị thực hiện với vai trò đảm bảo quản lý tốt chương trình PPP có thể bao gồm:

- Các cơ quan kiểm toán tối cao: nhiều cơ quan có thẩm quyền có các đơn vị kiểm toán độc lập, có thể đóng vai trò đảm bảo quản lý tốt các chương trình

PPP. Các đơn vị này chỉ đơn giản có thể xem xét các cam kết PPP như là một phần của trách nhiệm kiểm toán thường xuyên-ví dụ như trong việc kiểm toán các báo cáo tài chính của chính phủ. Họ cũng có thể xem xét lại các hoạt động của dự án PPP hoặc điều tra những điểm đáng quan tâm hoặc xem lại hiệu quả đầu tư của toàn bộ chương trình. Những đánh giá này lần lượt cho phép cơ quan lập pháp và công chúng kiểm tra hiệu suất của chương trình PPP.

- Cơ quan lập pháp: ngành lập pháp của chính phủ thường định nghĩa khuôn khổ PPP, thông qua luật PPP. Trong một số trường hợp, cơ quan lập pháp có thể trực tiếp tham gia vào quá trình PPP, phê duyệt các dự án PPP. Thông thường, nó thực hiện giám sát trước, giám sát các báo cáo của chính phủ.

- Công chúng: công chúng có thể tham gia trực tiếp vào thiết kế dự án PPP, thông qua quy trình tham vấn, và theo dõi chất lượng dịch vụ bằng cách cung cấp các kênh phản hồi. Tính minh bạch của toàn bộ quá trình PPP, và một phương tiện truyền thông tích cực, có thể thông báo cho dư luận và nêu các vấn đề đủ nghiêm trọng - ảnh hưởng đến cuộc bầu cử.

Tạo cơ chế thông qua đó cơ quan lập pháp, cơ quan kiểm toán và công chúng có thể tham gia vào quá trình PPP tăng cường trách nhiệm giải trình và giúp làm cho chương trình PPP có tính tham gia, minh bạch và hợp pháp hơn. Một ví dụ về cơ chế phản hồi tích cực bao gồm cả ba cơ quan giám sát có thể được nhìn thấy trong các báo cáo kiểm toán của Vương quốc Anh-PPP thường được sử dụng trong các phiên điều trần lập pháp, nơi tất cả các bản ghi chép của họ đều có sẵn cho công chúng trên trang web của Văn phòng Kiểm toán Quốc gia.

Để đạt được điều này, nhiều quốc gia công khai thông tin về các dự án và chương trình PPP. Nhiều chính phủ chủ động công khai dự án PPP hoặc thông tin theo hợp đồng - tức là đăng thông tin này trong miền công cộng mà không cần được yêu cầu cụ thể của công chúng để mọi người có thể tiếp cận một cách tự do. Việc công khai chủ động này có thể đạt được bằng nhiều cách khác nhau, chẳng hạn như bằng cách tạo cơ sở dữ liệu dự án trực tuyến với các thông tin hợp đồng chính hoặc một thư viện trực tuyến các hợp đồng PPP, thường kèm theo tóm tắt dự án. Việc công khai thông tin dự án và chương trình thường là trách nhiệm của một đơn vị PPP-ví dụ như đơn vị PPP của **Chile** nằm trong Bộ Công trình Công cộng cung cấp thông tin về hợp đồng, các biến thể của hợp đồng và báo cáo hiệu suất hàng tháng.

Nhiều quốc gia bắt đầu công khai chủ động các hợp đồng dự án PPP theo luật minh bạch, luật về quyền tự do thông tin, hoặc luật PPP. Các thông lệ công bố thông tin không thống nhất giữa các quốc gia, về việc liệu, khi nào, và những thông tin nào được công khai. Ví dụ, **Chile** và **Peru** công khai hợp đồng đầy đủ, cũng như Minas Gerais ở **Brazil**. Các nước khác, chẳng hạn như **Vương quốc**

Anh, đồng bộ hóa các hợp đồng PPP trước khi cung cấp cho công chúng để bảo vệ thông tin nhạy cảm về thương mại - mặc dù định nghĩa "thông tin nhạy cảm" khác nhau.

Các quốc gia khác, như Nam Phi, cung cấp sự công khai có tính phản ứng - nghĩa là chỉ cung cấp thông tin để đáp ứng yêu cầu cụ thể của một thành viên trong cộng đồng. Thủ tục đưa ra yêu cầu được nêu trong luật pháp hoặc các quy tắc được xây dựng theo luật pháp.

Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2013 về Công bố thông tin dự án và hợp đồng trong PPP thể hiện sự đa dạng của các thông lệ công bố thông tin. Báo cáo xác định một xu hướng dần mở rộng hơn, với một số quốc gia bổ sung việc công khai hợp đồng với tóm lược dự án trình bày các điều khoản hợp đồng chính và thông tin bổ sung về dự án, sự hình thành và quá trình đấu thầu của dự án.

5. Các loại hợp đồng

5.1. Các loại hợp đồng PPP

Đặc điểm quan trọng của một hợp đồng PPP là nó "kết hợp" nhiều giai đoạn hoặc các giai đoạn của dự án. Tuy nhiên, các chức năng mà bên tư nhân chịu trách nhiệm khác nhau và có thể phụ thuộc vào loại công trình và dịch vụ liên quan. Các chức năng điển hình có thể bao gồm:

- Thiết kế (hay gọi là công việc kỹ thuật): Nghĩa là xây dựng dự án từ ý tưởng ban đầu và các yêu cầu đầu ra để đưa ra các tiêu chuẩn kỹ thuật sẵn sàng cho việc xây dựng.

- Xây dựng, hoặc cải tạo: Khi các dự án PPP được áp dụng cho công trình cơ sở hạ tầng mới, chúng thường yêu cầu khu vực tư nhân xây dựng và cài đặt tất cả thiết bị. Nếu dự án liên quan đến cơ sở hạ tầng sẵn có, phía tư nhân sẽ chịu trách nhiệm cải tạo và mở rộng công trình sẵn có đó.

- Thu xếp vốn: Khi một dự án PPP bao gồm việc xây dựng hoặc cải tạo công trình, khu vực tư nhân thường được yêu cầu thu xếp vốn toàn bộ hoặc một phần các chi phí vốn cần thiết.

- Bảo trì: Dự án PPP chuyển trách nhiệm bảo trì cơ sở hạ tầng cho khu vực tư nhân theo chuẩn mực cụ thể trong suốt vòng đời dự án. Đây được coi như một yếu tố cơ bản của hợp đồng PPP.

- Kinh doanh: Trách nhiệm kinh doanh của khu vực tư nhân trong dự án PPP thay đổi tùy thuộc vào bản chất của công trình hoặc dịch vụ liên quan. Ví dụ, đối tác tư nhân có thể chịu trách nhiệm:

+ Kinh doanh kỹ thuật, và cung cấp các dịch vụ cho bên mua là chính phủ - ví dụ, nhà máy xử lý nước.

+ Kinh doanh kỹ thuật, và cung cấp các dịch vụ trực tiếp tới người sử dụng - ví dụ, một dự án PPP về hệ thống phân phối nước sạch.

+ Cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, với trách nhiệm chính vẫn ở phía cơ quan của chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ tới người sử dụng - ví dụ, một dự án PPP về xây dựng trường học bao gồm dịch vụ về trông giữ.

Cơ chế thanh toán PPP là một tính năng xác định thứ ba. Bên tư nhân có thể được thanh toán bằng cách thu thập các khoản phí từ người sử dụng dịch vụ, bởi chính phủ, hoặc bởi sự kết hợp của cả hai-với điểm chung, xác định bằng việc thanh toán phụ thuộc vào hiệu suất. Các lựa chọn cho cơ chế thanh toán có thể phụ thuộc vào các chức năng của bên tư nhân:

- Đối với hợp đồng PPP 'người dùng trả tiền', chẳng hạn như đường thu phí, bên tư nhân cung cấp dịch vụ cho người dùng và tạo doanh thu bằng cách tính phí người dùng cho dịch vụ đó. Các khoản phí này (hoặc giá, hoặc phí cầu đường) có thể được bổ sung bằng các khoản trợ cấp do chính phủ chi trả, có thể dựa trên kết quả thực hiện (ví dụ, dựa trên sự sẵn có của dịch vụ với một chất lượng cụ thể) hoặc dựa trên đầu ra (ví dụ như thanh toán mỗi người dùng).

- Đối với hợp đồng PPP mà "chính phủ thanh toán", chính phủ là nguồn thu nhập duy nhất cho bên tư nhân.

Các khoản thanh toán của chính phủ có thể phụ thuộc vào công trình hoặc dịch vụ có sẵn với chất lượng được xác định theo hợp đồng (thanh toán "sẵn có"). Các khoản thanh toán này cũng có thể là thanh toán dựa trên đầu ra cho các dịch vụ được phân phối tới người dùng - ví dụ như đường "thu phí giả định" miễn phí dành cho người dùng, nhưng chính phủ chi trả phí cho mỗi lái xe cho nhà điều hành.

Mặc dù các hợp đồng PPP nói chung có thể được phân loại theo các thước đo nói trên nhưng không có tiêu chuẩn quốc tế thống nhất nào để xác định PPP và mô tả các loại hợp đồng khác nhau. Thuật ngữ thay đổi này có thể tạo ra nhầm lẫn khi so sánh kinh nghiệm quốc tế.

Ở các nước khác, các định nghĩa này có thể kết hợp tất cả hoặc một số tập hợp con của các loại hợp đồng được mô tả ở trên. Ví dụ: luật của **Brazil** phân biệt giữa các dự án do người sử dụng trả tiền và các dự án do chính phủ chi trả. Các dự án PPP được thanh toán đầy đủ bằng cách tính phí người sử dụng được điều chỉnh bởi 'Luật nhượng quyền', trong khi các dự án PPP khác được điều chỉnh bởi 'Luật PPP' - do đó, chỉ có các dự án phía sau được gọi chung là 'PPP'. Một sự khác biệt tương tự ở **Pháp**, nơi mà thuật ngữ 'PPP' bị giới hạn trong các

hợp đồng do chính phủ trả tiền thực hiện theo 'Luật PPP' - một lần nữa, hợp đồng người dùng trả tiền thường được gọi là nhượng quyền.

Đồng thời, các thuật ngữ khác có thể được sử dụng như từ đồng nghĩa cho PPP nói chung hoặc để chỉ các loại PPP cụ thể - theo pháp luật, hoặc sử dụng chung. 'Nhượng quyền' đôi khi được sử dụng để chỉ các loại hình PPP cụ thể (như trường hợp ở Brazil, như đã nói ở trên, khi 'nhượng quyền' là một hợp đồng PPP mà người dùng hoàn toàn trả tiền), trong khi trong các trường hợp khác nó chỉ đơn giản là một từ đồng nghĩa với PPP (ví dụ, ở **Chilê** tất cả các hợp đồng PPP được gọi là "nhượng quyền" và được thực hiện theo "luật nhượng quyền" của quốc gia). Tại **Vương quốc Anh**, Chính phủ - thanh toán PPP cho các công trình mới được gọi là 'Dự án Tài chính tư nhân' hoặc các dự án PFI; trong khi PPP cho công trình hiện có (như bệnh viện, hoặc đường sắt) đôi khi được gọi là 'nhượng quyền thương mại'. Không có gì là bất thường khi nghe về sự tham gia vào một chương trình hợp đồng PPP được gọi là 'tư nhân hoá' hoặc cho các công trình kết quả được gọi là 'tư nhân'.

5.2. Áp dụng PPP trong các lĩnh vực khác nhau

Các hợp đồng PPP đang được sử dụng trong nhiều lĩnh vực, cung cấp nhiều loại công trình và dịch vụ khác nhau. Có hai đặc điểm xác định chính của các ngành và dịch vụ mà PPP được sử dụng: thứ nhất là dự án tạo thành hoặc góp phần cung cấp công trình và dịch vụ công, và thứ hai, dự án liên quan đến việc vận hành một công trình dài hạn.

Sự tập trung vào công trình dài hạn phản ánh bản chất dài hạn của hợp đồng PPP. Phần lớn điều này có nghĩa là các hợp đồng PPP đối phó với công trình cố định; nhưng cũng có thể bao gồm các công trình có liên quan đến đời sống có mục đích hoặc cụ thể cho từng địa điểm, chẳng hạn như xe lăn đường sắt. Một số quốc gia chọn tập trung sử dụng PPP vào một số ngành trong định nghĩa chung này. Điều này có thể phản ánh các ưu tiên đầu tư hoặc nâng cao chất lượng dịch vụ hoặc ưu tiên các lĩnh vực mà dự án PPP được mong đợi là thành công nhất.

Ngược lại, một số quốc gia cũng xác định một số lĩnh vực nhất định, hoặc các dịch vụ trong các ngành, mà các hợp đồng PPP sẽ không được sử dụng. Đôi khi chúng được gọi là các dịch vụ cốt lõi-nghĩa là các dịch vụ do chính phủ nên cung cấp và do đó không nên được ủy thác cho khu vực tư nhân thông qua một hợp đồng PPP. Trong thực tế, các định nghĩa về dịch vụ "cốt lõi" khác nhau tùy thuộc vào ưu tiên và nhận thức của địa phương.

6. Vai trò của Nhà nước

6.1. Việc xem xét và phê duyệt

Một dự án PPP là một loại hình đầu tư công. Hầu hết các chính phủ đều có hệ thống rà soát và phê duyệt các dự án đầu tư vốn: đảm bảo tất cả các dự án đều có hiệu quả đạt được mục tiêu; cung cấp hiệu quả đầu tư; và phù hợp với các ưu tiên về tài chính. Vì PPP thường không yêu cầu đầu tư vốn của chính phủ, chúng có thể không phải tự động tuân theo các quy tắc phê duyệt này. Do đó, nhiều chính phủ quy định các yêu cầu xem xét và phê duyệt tương tự đối với các dự án PPP.

Thông thường, một số thời điểm quyết định được tạo ra, cho phép dừng các dự án yếu trước khi chúng tiêu thụ quá nhiều tài nguyên hoặc phát triển động lực của riêng mình. Những đánh giá lặp đi lặp lại đôi khi được gọi là các quy trình ‘gác cổng’. Tối thiểu, sự chấp thuận là cần thiết để tham gia vào một giao dịch PPP. Bởi vì chi phí cuối cùng của dự án không được biết cho đến khi đấu thầu được hoàn thành, cần phải có phê duyệt cuối cùng trước khi ký hợp đồng.

Các Bộ tài chính thường có vai trò dẫn đầu trong quá trình này, với trách nhiệm quản lý các nguồn lực của chính phủ và (thường là) chính sách kinh tế và tài khóa. IMF nhấn mạnh tầm quan trọng của vai trò của Bộ Tài chính trong cuốn sách về Đầu tư công và PPP. Tại một số quốc gia, một tổ chức khác có trách nhiệm chung trong việc giám sát chương trình đầu tư công, và do đó có thể đóng vai trò tương tự trong các hợp đồng PPP - như Cơ quan Phát triển Kinh tế Quốc gia (NEDA) ở **Philippines**. Nhiều Bộ Tài chính đã thành lập các đơn vị PPP đặc biệt thông qua đó thực hiện các chức năng lọc và giám sát, như mô tả dưới đây.

Các cơ quan giám sát khác cũng có thể có vai trò trong việc xem xét và đưa vào phê duyệt dự án PPP, phản ánh vai trò của họ trong bất kỳ dự án đầu tư vốn lớn nào. Những cơ quan này có thể bao gồm:

Cơ quan hoạch định. Một số hệ thống tách biệt về trách nhiệm lập kế hoạch và thẩm định dự án từ giám sát tài chính, và việc thẩm định dự án được đặt trong một cơ quan chuyên trách về lập kế hoạch. Chẳng hạn ở **Chile**, Cơ quan Quy hoạch Quốc gia phải xem xét và phê duyệt phân tích kinh tế về các dự án PPP được đề xuất, như trường hợp của tất cả các dự án đầu tư công.

Tổng chương lý có thể được yêu cầu chấp thuận các hợp đồng lớn của chính phủ, bao gồm cả hợp đồng PPP, như là một phần của vai trò là cố vấn pháp luật của chính phủ.

Các cơ quan kiểm toán tối cao. Nhiều nước châu Mỹ La tin cũng yêu cầu chấp thuận từ các cơ quan kiểm toán độc lập khỏi nhánh hành pháp của chính phủ, như được mô tả tại Ví dụ, ở **Brazil**, các Tòa Kiểm toán (tòa án liên bang de

Contas da União, hay TCU, và các tòa án cấp dưới) được yêu cầu xem xét mỗi dự án PPP và các tài liệu pháp lý của nó trước khi dự án được đưa ra thị trường.

Các đánh giá bổ sung này có thể là những kiểm tra quan trọng về chất lượng và tính hợp pháp của quá trình thẩm định và phát triển dự án. Tuy nhiên, chúng cũng có thể có nguy cơ gây chậm trễ ở những thời điểm quyết định. Các cơ chế phối hợp có thể giúp ích, như mô tả dưới đây. Tăng cường năng lực cũng có thể là cần thiết để đảm bảo các tổ chức này có thể hoàn thành vai trò của họ khi có liên quan đến PPP.

Sự chấp thuận cuối cùng có thể do Nội các hoặc Quốc hội; thường phù hợp với yêu cầu đối với các dự án đầu tư khác. Các nước khác nhau về đối tượng có thể phê duyệt một dự án PPP. Một số quốc gia yêu cầu phê duyệt dự án. Thường xuyên hơn, phê duyệt có thể đến từ Nội các hoặc một ủy ban cấp nội các, bộ tài chính, hoặc kết hợp.

6.2. Thành lập các đơn vị PPP chuyên trách

Các nhóm của chính phủ tập hợp cán bộ có kiến thức cụ thể về PPP thường được gọi là 'Các đơn vị PPP'. Các chức năng của các Đơn vị PPP khác nhau, cũng như vị trí của họ trong Chính phủ và cấu trúc của nhóm - phản ánh sự khác nhau về các ưu tiên và hạn chế đối với các chương trình PPP giữa các chính phủ và trong một chính phủ theo thời gian khi chương trình PPP phát triển. Các chức năng được giao cho Đơn vị PPP bao gồm:

- Các hướng dẫn chính sách và tăng cường năng lực – xác định các chính sách và quy trình PPP và tăng cường năng lực của các cơ quan thực hiện theo các quy trình đó. Điều này thường bao gồm việc chuẩn bị tài liệu hướng dẫn và mẫu tài liệu chuẩn cho hợp đồng PPP.

- Khuyến khích PPP cả trong và ngoài chính phủ-ngôã là khuyến khích các cơ quan ngành xem xét sử dụng PPP hoặc thúc đẩy các cơ hội do chương trình PPP đề trình cho các nhà đầu tư tiềm năng.

- Hỗ trợ kỹ thuật trong việc thực hiện các dự án PPP. Điều này có thể bao gồm hỗ trợ tận tay cho các nhóm thực hiện có trách nhiệm trong các Bộ hoặc Cơ quan; hoặc trực tiếp chịu trách nhiệm về một số khía cạnh của việc thực hiện PPP.

- 'Gác công', hoặc xem xét và giám sát việc quản lý các dự án PPP đạt hiệu quả và khả năng chi trả; và phê duyệt các dự án PPP, hoặc tư vấn về quá trình phê duyệt. Việc đánh giá có thể diễn ra ở nhiều giai đoạn trong quá trình phát triển dự án; trong khi vai trò giám sát của các nhóm PPP như vậy có thể mở rộng sang việc thực hiện PPP và quản lý danh mục đầu tư.

Các đơn vị PPP có thể thực hiện nhiều hơn các chức năng này, trong khi một chương trình PPP duy nhất có thể bao gồm nhiều hơn một đơn vị PPP thực hiện các vai trò khác nhau.

Cơ cấu và vị trí trong chính phủ và cơ cấu của các đơn vị PPP thường phụ thuộc vào sự kết hợp các chức năng của họ, cũng như vai trò và kinh nghiệm của cơ quan hiện có trong Chính phủ. Các đơn vị PPP có thể là các phòng ban thuộc các bộ, cơ quan, đơn vị có một số tình trạng đặc biệt nhưng báo cáo với các bộ, cơ quan chính phủ tự trị, hoặc thậm chí cả các doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân. Đơn vị gác công thường được đặt trong các bộ tài chính, hoặc các cơ quan giám sát khác; trong khi các đơn vị hỗ trợ kỹ thuật có thể được đặt ở trung tâm, đôi khi cùng với các chức năng liên quan khác như đấu thầu hoặc được thành lập ở cấp địa phương hoặc khu vực, nơi một ngành có một chương trình PPP quan trọng. Các đơn vị tập trung quảng bá PPP có thể là một phần của các đơn vị xúc tiến đầu tư rộng hơn.

Các chức năng của các đơn vị PPP, và do đó cơ cấu của họ, cũng có thể thay đổi theo thời gian khi chương trình PPP phát triển. Ví dụ ở **Anh**, Tổ công tác Bộ tài chính ban đầu (đơn vị PPP đầu tiên) đã được chuyển đổi thành một liên doanh giữa đơn vị công và doanh nghiệp tư nhân (Hợp tác Vương quốc Anh, hoặc PUK, 51% thuộc sở hữu của các doanh nghiệp tư nhân), với trọng tâm vào công tác xúc tiến PPP và hỗ trợ kỹ thuật. Tuy nhiên, khi chương trình PPP phát triển và các bộ ngành-h đã có nhiều kinh nghiệm hơn, trọng tâm đã chuyển sang giám sát và lồng ghép PPP với chức năng đầu tư công rộng lớn hơn. Cuối cùng PUK đã được tái sát nhập vào chính phủ trở thành "Cơ sở hạ tầng Vương quốc Anh"../.

