

BÁO CÁO CỦA NHÓM CÔNG TÁC CƠ SỞ HẠ TẦNG**10 KỶ VỌNG ƯU TIÊN VỀ LUẬT PPP MỚI**

Chuẩn bị bởi
Nhóm Công tác Cơ sở hạ tầng

Thông kê – Những con số biết nói

Theo dự thảo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc thực hiện chương trình PPP, trong 20 năm gần đây, khoảng 200 dự án đã được cấp phép theo hình thức đối tác công tư (**PPP**):

- 158 dự án BOT và BT trong lĩnh vực giao thông;
- 9 dự án BOT trong ngành điện;
- 5 dự án xử lý nước thải.

Chúng tôi không chắc chắn rằng có bao nhiêu trong số các dự án đã được cấp phép này đã đi vào vận hành. Trong ngành điện BOT, chúng tôi tin rằng có 4 dự án đang vận hành phát điện.

Hầu như không có dự án nào đi theo hình thức PPP quy định tại Nghị định 15 và Nghị định 63 (**Quy chế PPP**).

- Thông tin mà chúng tôi có được cho thấy không có dự án PPP nào có sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài được đầu tư theo các Quy chế PPP¹ (**Các Dự án PPP chính thức**).
- Chúng tôi không có số liệu thống kê để có thể đánh giá xem có bất kỳ Dự án PPP chính thống nào đã được hoàn thành bởi các nhà tài trợ tư nhân mà dự án đó được ngân hàng tư nhân Việt Nam hỗ trợ tài chính hay không. Nếu quý vị có bất kỳ thông tin nào về vấn đề này chúng tôi rất mong nhận được chia sẻ chi tiết.

Mục đích của PPP – Vì sao chúng ta cần PPP?

Mục đích của Quy chế PPP là để Nhà nước chuyển một phần vai trò gánh vác các chi phí đầu tư cơ sở hạ tầng từ phía Nhà nước, khi chi phí này đang tăng vượt mức nợ trần, sang khu vực tư nhân.

Các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng thường rất tốn kém. Hầu hết các nhà đầu tư không thể thực hiện các dự án nếu chỉ sử dụng nguồn lực tài chính tự có của mình. Cho nên họ cần phải vay. Nhưng điều này liên quan đến rất nhiều yếu tố:

- Vay từ các ngân hàng quốc doanh là không tối ưu vì mục đích đã đề cập bên trên của Quy chế PPP.
- Việc cấp vốn cho các dự án cũng cần thực hiện trên cơ sở không yêu cầu bảo lãnh hay tài sản bảo đảm của nhà đầu tư để giúp cho các nhà đầu tư không phải sử dụng các tài sản của mình để đảm bảo cho dự án hoặc phải góp thêm vốn chủ sở hữu để đầu tư các dự án khác.
- Các dự án cần tìm nguồn cung cấp tài chính trong từ các bên cho vay tư nhân.

Tiền đề cho Luật PPP mới – những quy định pháp luật đã và đang có

Các cơ chế pháp lý đầu tiên cho các dự án BOT và PPP ở Việt Nam đã được ban hành rất lâu. Một số người khó tính còn cho rằng các quy định còn nhiều hơn cả dự án.

¹ Chúng tôi sử dụng thuật ngữ này vì có rất nhiều sự nhầm lẫn liên quan đến tên gọi PPP mà thật ra dự án đó không tuân theo Quy chế PPP. Các dự án này bao gồm “PPP của Nhật Bản” liên quan đến ODA của Nhật Bản kết hợp với các dự án thương mại tư nhân ví dụ như dự án cảng Lạch Huyện, cũng như các dự án được thực hiện theo nguyên tắc của Luật Đầu tư và được hưởng sự hỗ trợ từ các cơ quan Chính phủ hoặc các doanh nghiệp Nhà nước.

- Chương trình PPP của Việt Nam bắt đầu vào năm 1997 với Nghị định 77 về các dự án xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (**BOT**) áp dụng cho đầu tư trong nước.
- Nghị định 62 về các dự án BOT có vốn đầu tư nước ngoài được ban hành năm 1998.
- Các dự án BOT có vốn đầu tư nước ngoài tiêu biểu được đầu tư theo Nghị định này bao gồm dự án Phú Mỹ 3 của nhà đầu tư BP/Sembcorp và dự án Phú Mỹ 2-2 của nhà đầu tư EDF/Sumitomo.
- Nghị định 78 về các dự án BOT được ban hành 10 năm sau đó tổng hợp các quy định về hình thức BOT áp dụng cho cả nhà tài trợ trong nước và ngoài nước.
- Hai năm sau, Chính phủ ban hành Nghị định 108 để thay thế Nghị định 78. Đây là Nghị định cuối cùng và toàn diện nhất về BOT trước khi chương trình PPP được khởi động hai năm sau đó.
- Dự án có tính biểu tượng Mông Dương 2 với công suất 1.200MW của AES theo hình thức BOT đánh dấu thành công nổi bật nhất của Nghị định 108.
- Tháng 12 năm 2010, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam ký Quyết định 71 triển khai chương trình PPP thí điểm tại Việt Nam.
- Trong 5 năm, từ năm 2011 đến năm 2015 mô hình PPP theo Quyết định 71 và mô hình BOT theo Nghị định 108 cùng tồn tại song song gây ra không ít lúng túng cho các bên liên quan.
- Nghị định 15 có hiệu lực từ ngày 10 tháng 4 năm 2015 thay thế cả hai Quyết định 71 và Nghị định 108. BOT trở thành 1 hình thức PPP. Ngoài ra, Nghị định 63 quy định các hình thức hợp đồng PPP mới, chưa từng có tiền lệ trước đó. Đây là phiên bản nâng cấp và chính thức của mô hình PPP thí điểm theo Quyết định 71 và được thiết kế để tạo thúc đẩy đầu tư tư nhân và nước ngoài vào lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng đầy thách thức của Việt Nam.
- Bộ Công thương (**BCT**) đã ban hành Thông tư 23 về thủ tục phát triển các dự án nhiệt điện BOT (**Thông tư 23**) ngày 13 tháng 7 năm 2015. Theo Thông tư 23, việc chỉ định trực tiếp các nhà đầu tư được cho phép áp dụng đối với cả các dự án BOT đã được nêu trong Quy hoạch điện và cả những dự án không được nêu trong Quy hoạch điện nhưng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Với Thông tư 23 này, các dự án điện PPP tiếp tục tuân theo cơ chế BOT đã thử nghiệm và thành công trước đó. Đây là quyết định hợp lý vì cơ chế BOT cho các dự án điện trước đó đã được tương đối hoàn thiện cho phép các bên tham gia có thể có được sự chắc chắn nhất định về cơ chế phân bổ rủi ro trong các dự án.
- Ngày 31 tháng 12 năm 2015, Bộ Giao thông Vận tải (**BGTVT**) đã ban hành Thông tư 86 về hình thức xây dựng báo cáo nghiên cứu khả thi của các dự án PPP trong lĩnh vực giao thông vận tải.
- Năm 2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (**BKHĐT**) đã ban hành hai Thông tư hướng dẫn thi hành Nghị định 15:
 - ✓ Thông tư 02, có hiệu lực ngày 18 tháng 4 năm 2016, đề ra các tiêu chí và thủ tục lựa chọn dự án và hình thức xây dựng các báo cáo nghiên cứu khả thi.
 - ✓ Thông tư 06, có hiệu lực ngày 20 tháng 9 năm 2016, hướng dẫn về thủ tục cấp phép cho các dự án PPP. Thông tư 06 cũng bao gồm một hợp đồng PPP mẫu với các điều khoản quan trọng cần được đưa vào hợp đồng dự án.
- Ngày 23 tháng 3 năm 2016, Bộ Tài chính (**BTC**) đã ban hành Thông tư 55 về quản lý tài chính đối với các dự án PPP. Thông tư 55 quy định chi phí và chi tiêu của Cơ quan Nhà nước có Thẩm quyền (**CQNNCTQ**) trong việc chuẩn bị và phát triển các dự án PPP.
- Đầu năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Nghị định 63. Nghị định này có hiệu lực từ tháng 6 năm 2018 và thay thế Nghị định 15. Đây là nỗ lực lần thứ ba của Chính phủ trong vòng chưa đầy 10 năm nhằm cung cấp các cơ sở pháp lý khả thi cho các dự án PPP ở Việt Nam.

Luật PPP mới – luôn cần có các hi vọng về tương lai

Chính phủ hiện đang xây dựng kế hoạch phát triển Luật PPP mới. Hy vọng rằng Luật PPP mới sẽ mang đến nhiều hơn các dự án PPP thực sự thành công sử dụng vốn tư nhân. Chúng ta cũng hy vọng thêm rằng Luật PPP mới vẫn duy trì được động lượng tích cực của quy chế đã ban hành và đồng thời cũng giải quyết được các vấn đề chưa tốt của nó.

Những thành công đã đạt được

1. Cơ chế BOT trong lĩnh vực điện lực:

Đầu tư xây dựng các dự án điện đã và đang là lĩnh vực thành công nhất trong việc thu hút đầu tư nước ngoài vào các dự án BOT, với nhiều dự án nhiều tỉ đô đang được xây dựng, trong giai đoạn tiền hoàn tất tài chính hoặc đang trong quá trình vận hành. Bộ Công Thương và Chính phủ trong những năm qua đã làm tốt việc xây dựng cho các dự án điện một cơ chế phân chia rủi ro tương đối phù hợp, mang lại sự rõ ràng nhất định cho các nhà đầu tư nước ngoài và bên cho vay.

2. Các bước tiến:

Chính phủ đã và đang từng bước tổng hợp và thiết lập một hệ thống pháp lý để phục vụ việc đầu tư các dự án PPP. 10 năm trước đây chưa hề có hệ thống pháp lý này. Đây cũng là một bước tiến quan trọng trong việc hướng dẫn các cơ quan nhà nước cách thức tham gia vào mô hình đầu tư mới này.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã lập ra một trang điện tử dành riêng cho chương trình PPP. Trang điện tử này đăng tải những cập nhật về hệ thống pháp lý cho PPP và những dự án PPP tiềm năng trong các lĩnh vực khác nhau và tại các địa phương khác nhau.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã làm việc với các CQNNCTQ để tổng hợp danh sách các dự án PPP tiềm
- Ngày 19 tháng 4 năm 2017, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (**BKHĐT**) ra Quyết định số 522/QĐ-BKHĐT về quản lý và sử dụng quỹ phát triển dự án (**QPTDA**) được tài trợ bởi Ngân hàng phát triển Châu Á và Trung tâm phát triển Pháp (Agence Française de Développement hoặc **AFD**). Điều này cho phép các CQNNCTQ nhận các hỗ trợ tài chính để có chi phí chuẩn bị dự án, cụ thể là chuẩn bị báo cáo nghiên cứu khả thi theo tiêu chuẩn quốc tế về mời thầu dự án PPP.

3. Nhận thức tiến bộ hơn của các đơn vị và cơ quan nhà nước có liên quan:

Chương trình PPP và sự nỗ lực của chính phủ trong việc hướng dẫn các cơ quan và các bên có liên quan về PPP, đã bắt đầu dần dần thay đổi cách nhìn của nhiều cơ quan nhà nước trước đây chỉ quen với cách thức sử dụng và quản lý ngân sách nhà nước theo quy định tại Luật Đầu tư công và các luật chi tiêu công có liên quan khác. Hiện nay, nhiều cơ quan Nhà nước khi tham gia vào các dự án PPP đã bắt đầu nhìn nhận được vai trò của Nhà nước như một đối tác thương mại đồng hành với doanh nghiệp và có hiểu biết về những yêu cầu thương mại cần có của một dự án thành công.

Các vấn đề còn tồn tại – kỳ vọng về giải pháp

1. Các quy định về PPP mang tính ấn định và chưa mang tính định hướng kết quả

Tính ấn định: các bên tham gia phải tuân thủ theo phương pháp và quy định được đặt ra, kể cả khi các phương pháp và quy định này chỉ mang tính thủ tục.

Tính định hướng kết quả: kết quả quan trọng hơn cách thức thực hiện để tạo ra kết quả đó.

Ví dụ: Để chuẩn bị một dự án PPP mà một CQNNCTQ có thể đưa ra đấu thầu, CQNNCTQ đó phải tiến hành và phê duyệt những tài liệu sau như một phần của báo cáo nghiên cứu khả thi (**BCNCKT**):

- báo cáo đánh giá tác động môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường;
- thiết kế cơ sở của dự án theo Luật Xây dựng;
- công nghệ sử dụng trong dự án theo Luật Chuyển giao công nghệ.

Không may là, ở giai đoạn lập BCNCKT của một dự án PPP, các nội dung chi tiết của dự án chưa được làm rõ, mà phụ thuộc vào kết quả của kết quả đấu thầu sau đó. CQNNCTQ gặp khó khăn khi giải quyết các yêu cầu này của các văn bản pháp luật, dẫn đến những chậm trễ đáng kể trong quá trình chuẩn bị dự án.

Kỳ vọng với Luật PPP mới: Luật PPP mới nên có một cách tiếp cận khác. Luật PPP mới nên xem xét các dự án PPP từ góc nhìn thị trường và thương mại, thay vì góc nhìn của dự án đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân truyền thống. Luật mới có thể yêu cầu CQNNCTQ đưa ra các tiêu chí mong muốn và cam kết sự hỗ trợ từ Nhà nước. Nhà đầu tư tham gia đấu thầu được tự do cơ cấu dự án theo cách thức tốt nhất để đạt hiệu quả mong muốn và tuân thủ pháp luật hiện hành.

2. Các quy định pháp luật chưa thống nhất

Tất cả các dự án tại Việt Nam phải tuân theo pháp luật hiện hành. Một trong những khó khăn với các dự án PPP là những quy định pháp luật hiện hành chủ yếu nhắm đến các dự án không thuộc mô hình PPP nhưng các dự án PPP lại phải tuân thủ theo. Bởi vì hai lý do – Quy định về PPP dẫn chiếu đến các luật khác đó; và một luật trong bất kỳ lĩnh vực nào cũng có thứ tự ưu tiên áp dụng cao hơn các Nghị định về PPP.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Bởi vì Luật có giá trị pháp lý cao hơn một Nghị định, Luật PPP mới sẽ được ưu tiên áp dụng so với những quy định tại các Luật khác nếu các quy định đó trái với những yêu cầu của một dự án PPP. Ví dụ, nếu Luật PPP mới cho phép quyền được thế chấp quyền sử dụng đất trong các dự án PPP cho các đại lý nhận bảo đảm Việt Nam của các ngân hàng nước ngoài, quy định này sẽ được ưu tiên áp dụng so với quy định tại Luật Đất đai hiện không cho phép khả năng này.

3. Quy định chưa rõ ràng về cơ chế PPP

Một trong những nguyên nhân thuật ngữ PPP cũng được sử dụng trong các dự án không được cấp phép và đầu tư theo các quy định về PPP là Chính phủ có nhiều ưu đãi cho những dự án thực hiện theo Luật Đầu tư. Các ưu đãi về thuế và đất đai được quy định nhiều tại Luật Đầu tư. Hơn nữa, những dự án lớn hơn, như Dự án Lọc dầu Nghi Sơn, có thể đạt được Thỏa thuận Bảo lãnh và Cam kết của Chính phủ liên quan đến việc thực hiện nghĩa vụ của các bên mua, khả năng ngoại tệ, và các vấn đề khác.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Luật PPP mới nên phân định rõ ranh giới giữa các dự án theo Luật PPP và Luật Đầu tư. Dĩ nhiên vẫn cần đảm bảo là các dự án hạ tầng vẫn có thể thực hiện theo Luật Đầu tư mà không cần các ưu đãi theo mô hình PPP và chỉ hưởng các ưu đãi theo luật Luật Đầu tư. Nhóm Công tác về Cơ sở hạ tầng của VBF tin rằng điều quan trọng để đảm bảo tính cạnh tranh của nền kinh tế là PPP không được xem là phương thức duy nhất để phát triển cơ sở hạ tầng. Các dự án hạ tầng không phải BOT cũng quan trọng đối với sự phát triển của quốc gia.

Các dự án hạ tầng không phải là PPP vẫn cần được khuyến khích đầu tư nếu chúng không cần hỗ trợ của Nhà nước để bù đắp thiếu hụt về tài chính.

4. Bù đắp thiếu hụt tài chính

Một trong những trong những khó khăn lớn nhất mà các dự án PPP gặp phải là việc xác định nguồn vốn hỗ trợ bù đắp thiếu hụt tài chính cho các dự án. Vì việc chuẩn bị đề xuất dự án đòi hỏi nhiều chi phí và nguồn lực, việc không có các quy định rõ ràng về các nguồn vốn bù đắp thiếu hụt tài chính sẽ khiến cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc nhà đầu tư không mặn mà với việc chuẩn bị dự án.

Kỳ vọng đối với Luật PPP: Luật PPP mới nên làm rõ các vấn đề liên quan đến các bảo đảm và bảo lãnh đối với dự án cũng như các nguyên tắc về chuẩn bị và giải ngân nguồn vốn hỗ trợ bù đắp tài chính cho dự án.

5. Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư

Theo Nghị định 63, sau khi nhà đầu tư được lựa chọn và phê duyệt, nhà đầu tư (bao gồm các nhà đầu tư nước ngoài) của dự án có thể thành lập doanh nghiệp dự án để thực hiện dự án. Nghị định 63 không quy định việc nhà đầu tư phải xin giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (**GCNĐKĐT**). Mục đích của thay đổi này là để giúp các nhà đầu tư tránh khỏi việc “xin giấy phép hai lần”. Nhưng nếu không có GCNĐKĐT, nhà đầu tư và các doanh nghiệp dự án có thể gặp khó khăn trong việc xin các giấy phép quan trọng khác cho dự án và trong các hoạt động hàng ngày của dự án. Các luật liên quan như Luật Doanh nghiệp và Luật Đất đai, có hiệu lực pháp lý cao hơn Nghị định 63, quy định các nhà đầu tư nước ngoài phải nộp GCNĐKĐT để xin giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Các doanh nghiệp dự án (đặc biệt là các công ty có vốn đầu tư nước ngoài) cũng cần cung cấp bằng chứng cho ngân hàng hoặc bên thứ ba vì nhiều mục đích khác nhau, ví dụ như việc chuyển tiền ra nước ngoài. Việc doanh nghiệp dự án sẽ phải cung cấp cho các bên thứ ba này toàn bộ hợp đồng PPP để chứng minh quyền của mình trong các dự án PPP là không khả thi về mặt thương mại.

Kỳ vọng với Luật PPP mới: Nhóm Công tác về Cơ sở hạ tầng của VBF đề xuất rằng Luật PPP mới nên quy định rằng nhà đầu tư sẽ được tự động cấp GCNĐKĐT sau khi hoàn tất việc đàm phán và ký tắt hợp đồng dự án. GCNĐKĐT là giấy phép quan trọng ghi nhận quyền của các nhà đầu tư đối với dự án.

6. Hạn chế chuyển nhượng

Nghị định 63 quy định rằng nhà đầu tư của dự án có thể chuyển giao một phần hoặc toàn bộ quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án đã ký kết cho bên cho vay hoặc nhà đầu tư khác chỉ sau khi hoàn tất việc xây dựng hoặc (nếu dự án không có công trình xây dựng) ngày vận hành thương mại. Nghị định 63 không đưa ra bất kỳ ngoại lệ nào cho hạn chế này.

Quy định này có thể gây ra nhiều quan ngại đối với việc thực hiện dự án PPP. Vì việc chuyển nhượng luôn cần phải được chấp thuận bởi CQNNCTQ là cơ quan sẽ xem xét và chấp thuận nhà đầu tư mới, việc hạn chế chuyển nhượng này có thể là không cần thiết. Hơn nữa, việc hạn chế chuyển nhượng cho bên cho vay trước khi hoàn tất xây dựng hoặc trước ngày vận hành thương mại, tùy từng trường hợp, là không thể chấp nhận được đối với bên cho vay. Do đó, quy định này có thể ảnh hưởng đến việc huy động vốn trong giai đoạn xây dựng của các dự án PPP.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Nhóm Công tác về Cơ sở hạ tầng của VBF đề xuất rằng Luật PPP mới nên cho phép việc chuyển nhượng cho bên cho vay trước khi hoàn tất xây dựng nếu được CQNNCTQ chấp thuận.

7. Công khai nội dung hợp đồng dự án

Nghị định 63 quy định CQNNCTQ phải đăng tải thông tin về hợp đồng dự án đã ký kết trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. Các nội dung cần công khai bao gồm thông tin cơ bản về địa điểm, công nghệ, vốn đầu tư, tỷ lệ vốn chủ sở hữu trên vốn vay và phần vốn Nhà nước tham gia trong dự án. Đặc biệt, giá dịch vụ theo hợp đồng dự án cũng phải được công khai. Mặc dù chúng tôi hoàn toàn ủng hộ việc đảm bảo tính minh bạch của chương trình PPP, các thông tin về giá hợp đồng thường là nội dung nhạy cảm đối với các doanh nghiệp. Hơn nữa, việc công khai giá hợp đồng có thể dẫn đến các hệ lụy về quản lý cạnh tranh khi các nhà đầu tư là đối thủ cạnh tranh của nhau có thể biết được thông tin về giá cả của nhau.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng của VBF đề xuất nên bỏ quy định công khai thông tin chi tiết về giá dịch vụ và chỉ giữ lại quy định về công khai các thông tin cơ bản về dự án. CQNNCTQ chỉ cần công khai các nội dung về cách thức tính giá dịch vụ hoặc các hạng mục về chi phí được dùng làm căn cứ để xác định giá để cho phép các bên liên quan trong các dự án về sau có được thông tin về thực tiễn thực hiện các dự án trước đó.

8. Các vấn đề tồn tại trong việc huy động vốn cho dự án

Vẫn còn tồn tại rất nhiều vấn đề phát sinh do quy định của pháp luật cũng như trong quá trình thực hiện dự án gây quan ngại cho các bên cho vay và ảnh hưởng đến việc huy động vốn cho các dự án PPP. Một số ví dụ điển hình của các vướng mắc về huy động vốn bao gồm các hạn chế theo quy định của pháp luật về thế chấp quyền sử dụng đất cho bên cho vay nước ngoài, các bảo lãnh của Chính phủ về rủi ro ngoại hối và nghĩa vụ của bên bao tiêu hàng hóa dịch vụ ngày càng hạn chế so với trước đây và chính sách mới về thuế trên lãi đối với khoản vay nước ngoài. Tất cả các nội dung này đã được đưa ra thảo luận nhiều lần trong quá trình xây dựng Nghị định về PPP cũng như các phiên họp trước đây của VBF.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng của VBF đề xuất Luật PPP mới nên làm rõ các quan điểm của Chính phủ liên quan đến các nội dung quan trọng này và xác định rõ khả năng và cơ chế để nhà đầu tư có thể xin được các ngoại lệ liên quan đến các chính sách chung đó.

9. Các vấn đề về huy động vốn cho dự án cần xem xét trong tương lai

Bên cạnh các khó khăn truyền thống về huy động vốn như nêu trên đây, nhà đầu tư các dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam còn gặp phải khó khăn trong việc tăng thêm vốn cho dự án do còn thiếu các cơ chế cụ thể theo quy định của pháp luật. Các quy định hiện hành về phát hành trái phiếu dự án hay chuyển nhượng cổ phần hoặc phần vốn góp trong dự án chưa đáp ứng được yêu cầu của một dự án PPP (ví dụ: theo quy định của pháp luật, doanh nghiệp chỉ được phát hành trái phiếu nếu có lãi được ghi nhận trong ít nhất một năm trước thời điểm phát hành), hoặc hoàn toàn chưa có (ví dụ: các quy định và điều kiện về hạn chế chuyển nhượng vốn chủ sở hữu trong dự án kiến cho doanh nghiệp dự án không thể huy động vốn thông qua thị trường vốn).

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng của VBF đề xuất Luật PPP mới nên có các quy định linh hoạt hơn về việc huy động vốn cho dự án như cho phép các dự án PPP không phải áp dụng các điều kiện về phát hành trái phiếu trong một số trường hợp cụ thể và phụ thuộc vào các điều kiện áp dụng với bên mua trái phiếu (ví dụ: bắt buộc bên mua trái phiếu phải là một tổ chức có đủ điều kiện theo quy định).

10. Các vướng mắc trong các lĩnh vực đầu tư cụ thể

- *Giá dịch vụ không khả thi về mặt tài chính trong các dự án PPP về xử lý chất thải:* Xử lý chất thải là lĩnh vực cần ưu tiên trong đầu tư PPP. Các dự án xử lý rác thải phù hợp để trở thành các dự án điển hình cho chương trình PPP vì các dự án này thường có quy mô không quá lớn. Xử lý chất thải đô thị hiện nay cũng là vấn đề cấp bách cần giải quyết ở Việt Nam. Tuy nhiên, tất cả các dự án đầu tư xây dựng cơ sở xử lý chất thải đều phải tuân thủ theo quy định của Thông tư 07/2017/TT-BXD (**Thông tư 07**) về giá xử lý chất thải rắn. Trong khi đó các quy định về tính giá xử lý chất thải rắn trong Thông tư 07 không phù hợp với các dự án PPP. Thông tư 07 giới hạn mức lãi trên chi phí của dự án ở mức 5%, gây khó khăn có việc huy động vốn cho các dự án xử lý chất thải.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Luật PPP mới cần có các quy định cho phép các bên tham gia dự án PPP được thương lượng và thống nhất một mức giá dịch vụ phù hợp và hiệu về thương mại mà không bị hạn chế bởi các quy định về giá đối với các dự án đầu tư không theo mô hình PPP trong cùng lĩnh vực đầu tư.

- *Hỗ trợ tài chính cho các dự án PPP trong lĩnh vực giao thông và các lĩnh vực khó khăn khác:* Hiện tại vẫn chưa có quy định rõ ràng về cơ chế để Nhà nước cung cấp các hỗ trợ bù đắp thiếu hụt về tài chính cho các dự án PPP trong các lĩnh vực rủi ro cao do không có hợp đồng bao tiêu sản phẩm hoặc dịch vụ để đảm bảo nguồn doanh thu của dự án. Việc không có nguồn thu chắc chắn sẽ khiến cho nhà đầu tư và bên cho vay không thể đánh giá và quản lý được các rủi ro của các dự án này và do đó sẽ không muốn tham gia đầu tư vào các dự án PPP trong các lĩnh vực này.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Luật PPP mới nên có cơ chế (với các quy định cụ thể cần tiếp tục được thảo luận sau) nhằm cho phép nhà đầu tư và bên cho vay trong các lĩnh vực rủi ro này có được các bảo đảm nhất định đối với dự án của mình. Tất nhiên các quy định này vẫn cần phải phụ thuộc vào việc bảo đảm lợi ích của Nhà nước bằng cách quy định các trách nhiệm pháp lý trong trường hợp nhà đầu tư không thể cung cấp dịch vụ hoặc sản phẩm thỏa mãn các yêu cầu về chất lượng đã cam kết.

- *Vấn đề chung khác:* Hiện nay ngoài các dự án điện, chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế chia sẻ rủi ro trong các dự án PPP trong các lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng.

Kỳ vọng về Luật PPP mới: Luật PPP mới nên thành lập các cơ quan nhà nước chuyên trách quản lý về PPP trong từng lĩnh vực và có trách nhiệm cung cấp các thông tin về thực hiện dự án cho cơ quan chủ trì là Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Kết luận – Chặng đường dài phía trước

Một cơ chế đầu tư PPP tốt cần bắt đầu với một hệ thống pháp luật tốt. Tuy nhiên cần nhiều thời gian để xây dựng và hoàn thiện Luật PPP mới. Trong thời gian chờ đợi, chúng ta cần giữ được động lực hiện có đối với chương trình PPP.

Đầu tư tư nhân trong lĩnh vực phát điện trong thời gian qua đã đạt được nhiều thành công nhờ vào việc xây dựng được một mô hình phù hợp bao gồm các cơ chế phân bổ rủi ro hợp lý. Các đơn vị có liên quan của Bộ Công thương và EVN đều có kinh nghiệm và hiểu biết sâu về dự án và có thể áp dụng các kinh nghiệm đó vào các dự án trong tương lai. Tuy nhiên, do các quy định mang tính ấn định chi tiết của các văn bản pháp luật về PPP, việc tạo ra được một mô hình tương tự trong các lĩnh vực khác sẽ gặp nhiều trở ngại.

Nhóm Công tác Cơ sở hạ tầng của VBF đề xuất Chính phủ cần có các hành động quyết liệt hơn bao gồm cả việc ban hành các cơ chế đặc thù – tương tự như cơ chế ban hành những năm trước đây áp dụng cho dự án đường cao tốc Dầu Giây – Phan Thiết – để xây dựng được một dự án PPP thí điểm thành công trong từng lĩnh vực có nhu cầu cấp bách như xử lý chất thải, đường bộ và đường sắt. Các dự án thí điểm này sẽ giúp tạo nên các tiền lệ mà căn cứ trên đó Chính phủ có thể xây dựng Luật PPP mới và tiếp tục xây dựng các dự án PPP khác trong cùng lĩnh vực đầu tư.