

PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG CƠ CHẾ RỘNG MỞ HƠN NHƯNG CŨNG KHÔNG ÍT NHỮNG KHÓ KHĂN

*Chuẩn bị bởi
Tony Foster, Nguyễn Ngọc và Trần Tuấn Phong
Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF*

Ngày 14 tháng 2 năm 2015, Chính phủ Việt Nam ban hành Nghị định 15 quy định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (**Nghị định PPP**). Nghị định PPP có hiệu lực vào ngày 10 tháng 4 năm 2015. Nghị định này thay thế Quyết định 71 về quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP và Nghị định 108 về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT. Nghị định PPP được kỳ vọng sẽ giải quyết được các vấn đề còn tồn tại của hai cơ chế trước đó và thúc đẩy đầu tư nước ngoài và đầu tư tư nhân trong lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng.

Nghị định PPP và các quy định tiến bộ của nó đã cho thấy các cam kết mạnh mẽ của Chính phủ Việt Nam trong việc tăng cường hiệu quả đầu tư của các dự án. Nhưng cũng giống như suy nghĩ của mỗi chúng ta khi phải chờ đợi hàng giờ trong cảnh tắc đường, tính hiệu quả và tránh lãng phí các nguồn lực một cách không cần thiết chính là những yếu tố tiên quyết cần có để xây dựng một tương lai phát triển bền vững.

Việc thực thi Nghị định PPP trong 18 tháng qua cho thấy chúng ta còn nhiều việc phải làm để đạt được các mục tiêu trên đây.

CÁC ĐIỂM MỚI CỦA NGHỊ ĐỊNH PPP

- **Hình thức hợp đồng:** Nghị định PPP bao gồm cả các hình thức hợp đồng trong đó Nhà nước thực hiện nghĩa vụ thanh toán và các hợp đồng trong đó nhà đầu tư thu phí trực tiếp từ người sử dụng. So với Nghị định về BOT, Nghị định PPP có thêm các hình thức hợp đồng Xây Dựng-Sở Hữu-Kinh Doanh; Xây Dựng-Chuyên Giao-Thuê Dịch Vụ; Xây Dựng - Thuê Dịch Vụ - Chuyên Giao; và Kinh Doanh – Quản Lý. Ngoài ra, Nghị định PPP cũng cho phép áp dụng “các hình thức hợp đồng tương tự khác” trong trường hợp được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Do vậy, hình thức hợp đồng sẽ linh hoạt hơn tùy theo tính chất của một dự án cụ thể.
- **Lĩnh vực đầu tư:** Nghị định PPP quy định các lĩnh vực đầu tư rộng hơn so với Quyết Định 71 và Nghị định về BOT.
- **Hỗ trợ của Nhà Nước:** Nhà Nước có thể hỗ trợ và tham gia bằng nhiều hình thức, bao gồm hỗ trợ chi phí đầu tư hoặc thanh toán cho việc hoàn thành công trình. Nghị định PPP cũng xóa bỏ quy định giới hạn tối đa phần vốn Nhà nước trong một dự án PPP (trước đây, phần tham gia của Nhà nước bị hạn chế ở mức 30% đối với dự án PPP thí điểm và 49% thông qua sự tham gia của doanh nghiệp Nhà nước trong các dự án BOT).
- **Các bước chuẩn bị và thực hiện dự án:** Nghị định PPP quy định cụ thể các bước để chuẩn bị và thực hiện một dự án.
- **Quy định về đấu thầu:** Nghị định PPP nhấn mạnh yêu cầu cần phải thực hiện đấu thầu rộng rãi để lựa chọn nhà đầu tư.

CÁC VĂN BẢN HƯỚNG DẪN THỰC HIỆN

Sau Nghị định PPP, các Bộ ngành liên quan đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn về các dự án PPP trong các lĩnh vực quản lý của mình.

1. Quy trình thủ tục để chuẩn bị dự án

Năm 2016, Bộ Kế Hoạch và Đầu Tư (**BKHĐT**) đã ban hành hai Thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định PPP.

- Thông tư 02, có hiệu lực vào ngày 18 tháng 4 năm 2016 về các tiêu chuẩn và quy trình lựa chọn dự án và lập báo cáo nghiên cứu khả thi.
- Thông tư 06, có hiệu lực vào ngày 20 tháng 9 năm 2016, hướng dẫn thủ tục cấp phép đầu tư cho các dự án PPP. Thông tư 06 cũng quy định mẫu hợp đồng PPP bao gồm các nội dung chính cần có trong một hợp đồng dự án.

Mô hình PPP hiện còn tương đối xa lạ đối với nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền (**CQNNCTQ**), đặc biệt ở cấp địa phương. Hai Thông tư này của BKHĐT là các hướng dẫn quan trọng cho CQNNCTQ trong việc chuẩn bị dự án. Các hướng dẫn này cũng giúp ích trong việc nâng cao tính minh bạch trong công tác lựa chọn và chuẩn bị dự án.

2. Quản lý tài chính

Ngày 23 tháng 3 năm 2016, Bộ Tài chính (**BTC**) ban hành Thông tư 55 về quản lý tài chính đối với các dự án PPP. Thông tư 55 có hiệu lực vào ngày 5 tháng 5 năm 2016. Thông tư 55 điều chỉnh các vấn đề liên quan đến sử dụng ngân sách Nhà nước và chi tiêu của CQNNCTQ trong việc chuẩn bị và thực hiện các dự án PPP.

3. Lĩnh vực điện và năng lượng

- Ngày 13 tháng 7 năm 2015, Bộ Công thương (**BCT**) ban hành Thông tư 23 về các dự án nhiệt điện theo hình thức BOT (**Thông tư 23**). Thông tư 23 có hiệu lực vào ngày 1 tháng 9 năm 2015. Theo Thông tư 23, việc chỉ định nhà đầu tư được áp dụng đối với các dự án BOT thuộc Quy hoạch Phát triển Điện lực Quốc gia và các dự án không nằm trong Quy hoạch nhưng được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho phép trực tiếp chỉ định nhà đầu tư.
- Song song với Thông tư 23, BCT cũng đã ban hành Thông tư 38 về việc thực hiện các dự án PPP trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của BCT, có hiệu lực vào ngày 15 tháng 12 năm 2015 (**Thông tư 38**). Thông tư 38 (không áp dụng đối với các dự án BOT nhiệt điện) hoàn toàn tuân theo quy trình quy định tại Nghị định PPP.

Cơ chế đầu tư theo hình thức BOT trước đây đã được xây dựng khá hoàn chỉnh trong lĩnh vực điện lực, cho phép khả năng dự tính được về cơ chế phân chia rủi ro giữa các bên liên quan. Với Thông tư 23, các dự án điện PPP sẽ được tiếp tục áp dụng hình thức BOT đã thử nghiệm thành công trước đó.

4. Giao thông vận tải

Ngày 31 tháng 12 năm 2015, Bộ Giao thông Vận tải (**BGTVT**) ban hành Thông tư 86 hướng dẫn lập báo cáo nghiên cứu khả thi các dự án PPP thuộc lĩnh vực giao thông vận tải. Thông tư 86 hoàn toàn tuân theo các quy trình nêu tại Nghị định PPP.

CÁC VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CÒN TỒN TẠI

Nghị định PPP và các văn bản hướng dẫn thực hiện của nó vẫn chưa giải quyết được một số vấn đề pháp lý quan trọng ảnh hưởng đến khả năng huy động vốn của dự án.

1. Quỹ bù đắp thiếu hụt về tài chính của dự án và quỹ phát triển dự án

Hai nội dung quan trọng còn thiếu trong khung pháp lý cho các dự án PPP là các quy định về quỹ bù đắp thiếu hụt về tài chính của dự án (VGF) và quỹ phát triển dự án (PDF). PDF cung cấp các nguồn lực để các CQNNCTQ lập dự án trong khi VGF đóng vai trò quan trọng để đảm bảo tính khả thi về tài chính và kinh tế của dự án. Hai nguồn vốn hỗ trợ này chính là các yếu tố giúp phân biệt cơ chế PPP với cơ chế BOT trước đây. Các nguồn vốn này cũng sẽ góp phần xây dựng một cơ chế đầu tư PPP tập trung hơn.

Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF đề xuất Chính phủ sớm ban hành hướng dẫn về VGF và PDF.

2. Sức hấp dẫn của mô hình PPP

Thực tiễn thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng trong 18 tháng qua cho thấy các dự án cơ sở hạ tầng vẫn có thể được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư mà không cần đi theo mô hình PPP và vẫn có quyền được hưởng các ưu đãi theo quy định của Luật Đầu tư. Mục đích của cơ chế đầu tư PPP là tạo ra được các dự án có hiệu quả cao, huy động được các nguồn vốn vay chỉ dựa hoàn toàn vào các tài sản bảo đảm mà không được phép truy đòi thêm (non-recourse loan) và do đó giảm thiểu được gánh nặng cho vốn đầu tư công. Mục tiêu này sẽ không đạt được nếu các dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng đều do các doanh nghiệp trong nước thực hiện sử dụng nguồn vốn vay từ các ngân hàng có vốn sở hữu của Nhà nước. Việc không có các chính sách ưu đãi đầu tư tốt và hấp dẫn để khuyến khích các ngân hàng tư nhân (trong nước và nước ngoài) cho vay sẽ dẫn đến những nghi ngại về tính thiết thực của mô hình đầu tư PPP.

Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF đề xuất rằng cơ chế đầu PPP cần được đẩy mạnh bằng các điều kiện đầu tư cụ thể và thuận lợi hơn để thu hút thêm vốn đầu tư mà Việt Nam đang rất cần cho việc phát triển kinh tế một cách hiệu quả.

3. Cấp phép chồng chéo

Quy trình cấp phép chồng chéo theo cơ chế BOT trước đây vẫn chưa được giải quyết trong Nghị định PPP. Các nhà đầu tư được lựa chọn đã phải thỏa mãn tất cả các yêu cầu trong giai đoạn tuyển chọn nhà đầu tư. Các nhà đầu tư này sau đó một lần nữa vẫn phải thực hiện đầy đủ tất cả các thủ tục cấp phép và thẩm định về dự án cũng như về năng lực của nhà đầu tư.

Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF kiến nghị Chính phủ nên thông qua một quy trình cấp phép rút gọn hơn.

4. Các vấn đề ảnh hưởng đến khả năng huy động vốn

Nhiều quy định của Nghị định PPP vẫn khiến cho các bên cho vay lo ngại. Tất cả các vấn đề này đã được thảo luận đầy đủ và cụ thể trong suốt quá trình soạn thảo Nghị định PPP. Tuy nhiên, cho đến nay các văn bản hướng dẫn thực hiện vẫn chưa giải quyết được các vấn đề này.

Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF cho rằng cần có thêm những trao đổi về quan điểm của Chính phủ về các vấn đề này.

(a) Đất đai

Việc thế chấp quyền sử dụng đất chỉ có thể thực hiện được nếu tiền thuê đất được trả một lần. Trong khi đó, các dự án BOT lại được miễn tiền thuê đất. Do đó nhiều cơ quan nhà nước cho rằng việc thế chấp quyền sử dụng đất không được phép vì doanh nghiệp không trả tiền thuê đất (thay vì đáng lẽ phải hiểu theo hướng doanh nghiệp đã thanh toán đầy đủ tiền thuê đất). Nghị định PPP có vẻ cho phép việc nhà đầu tư trả một khoản tiền thuê đất mang tính tượng trưng (thông qua việc cho phép nhà đầu tư được “giảm tiền thuê đất”). Tuy nhiên, cơ chế này vẫn không giải quyết được hoàn toàn vấn đề về thế chấp quyền sử dụng đất vì theo luật đất đai bên cho vay nước ngoài không được phép nhận thế chấp quyền sử dụng đất.

Nội dung cần làm rõ: Chúng tôi cho rằng cần sớm có giải pháp cho vấn đề này. Trên thực tế, một số dự án BOT đã áp dụng cơ chế đại diện nhận bảo đảm trong nước. Tuy nhiên, mô hình này không có căn cứ pháp lý rõ ràng và do đó Ngân hàng Nhà nước có thể không cho phép. Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF đề nghị cần có hướng dẫn cụ thể về việc một bên cho vay nước ngoài có thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất và công trình gắn liền với đất thông qua việc bổ nhiệm một đại diện nhận bảo đảm trong nước.

(b) Bảo lãnh ngoại hối

Nghị định PPP vẫn chưa có hướng dẫn rõ ràng về mức bảo lãnh chuyển đổi doanh thu bằng đồng Việt Nam sang ngoại tệ và việc chuyển thu nhập bằng đồng Việt Nam ra nước ngoài. Việc không có các quy định rõ ràng về các vấn đề này có thể khiến cho các dự án không huy động được vốn. Thực tiễn hiện nay trong các dự án BOT điện là Nhà nước chỉ bảo lãnh ở mức hạn chế về tỷ giá hối đoái mặc dù ngoài rủi ro về tỷ giá, nhà đầu tư còn phải chịu các rủi ro có liên quan khác.

Nội dung cần làm rõ: mức bảo lãnh của Chính phủ đối với tỷ giá hối đoái cho các dự án có doanh thu bằng đồng Việt Nam trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau, và tình hình làm việc của Chính phủ với các đối tác phát triển để đưa ra các đảm bảo về mặt ngoại hối cho các bên cho vay và nhà đầu tư?

(c) Luật điều chỉnh

Luật nước ngoài có thể được áp dụng cho (i) các hợp đồng dự án trong đó một bên là nhà đầu tư nước ngoài; và (ii) các hợp đồng được bảo lãnh bởi cơ quan có thẩm quyền với điều kiện luật nước ngoài không trái với nguyên tắc áp dụng pháp luật của luật Việt Nam. Một hợp đồng giữa hai bên Việt Nam, như hợp đồng mua bán điện, chỉ được áp dụng luật nước ngoài nếu hợp đồng đó được Chính phủ bảo lãnh.

Nội dung cần làm rõ: Vì các bên cho vay nước ngoài hiện nay luôn yêu cầu áp dụng luật nước ngoài đối với các dự án cơ sở hạ tầng được cho vay theo hình thức không truy đòi thêm ngoài các tài sản bảo đảm (non-recourse), Chính phủ liệu có thể có cung cấp bảo lãnh cho các hợp đồng bao tiêu doanh thu của các dự án PPP (các hợp đồng giữa doanh nghiệp dự án và bên mua các dịch vụ cơ sở hạ tầng đã được xây dựng)?

TÌNH HÌNH THI HÀNH NGHỊ ĐỊNH PPP CHO ĐẾN NAY**(a) Những công việc đã được thực hiện**

Sau Nghị định PPP, Chính phủ có các hoạt động tích cực để thi hành Nghị định này.

- BKHĐT đã lập một website dành riêng cho chương trình PPP. Website cung cấp các thông tin cập nhật về khung pháp lý về PPP và các dự án PPP tiềm năng trong các lĩnh vực và tại các địa phương khác nhau.

- BKHĐT đã và đang làm việc với các CQNNCTQ để tổng hợp danh sách các dự án PPP được đề xuất. Trong tháng 10, BKHĐT đã đệ trình một danh sách 68 dự án với tổng vốn là 15 tỷ USD lên Chính phủ để phê duyệt.
- CQNNCTQ trong các lĩnh vực như giao thông vận tải và xử lý chất thải và nước sạch và các địa phương lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, cũng đang tích cực lập danh sách các dự án của địa phương mình.

(b) Những vấn đề cần tiếp tục giải quyết

Mặc dù Chính phủ đã có những nỗ lực để thi hành Nghị định PPP, vẫn còn nhiều công việc quan trọng cần phải thực hiện để xây dựng một chương trình PPP thành công và thúc đẩy sự phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam.

- **Linh hoạt trong việc lựa chọn đầu tư theo Nghị định PPP hay Luật Đầu tư:** Các quy định của Nghị định PPP dường như vẫn để ngỏ cho các dự án cơ sở hạ tầng được thực hiện theo Luật Đầu tư mà không cần phải áp dụng cơ chế PPP và hưởng các ưu đãi theo quy định của Luật Đầu tư. Nhóm Công tác Cơ sở Hạ tầng VBF tin rằng việc cho phép các hình thức đầu tư khác ngoài hình thức PPP là cần thiết để đảm bảo tính cạnh tranh của nền kinh tế. Các dự án phát triển hạ tầng không theo mô hình BOT cho đến nay vẫn đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển chung của Việt Nam. Do đó, các dự án hạ tầng không theo cơ chế đầu tư PPP cần tiếp tục được khuyến khích nếu các dự án này không đòi hỏi phải có sự hỗ trợ về tài chính từ phía Nhà nước.
- **Cần có danh mục dự án ưu tiên:** Cần có các dự án PPP khả thi và hấp dẫn trong lĩnh vực hạ tầng mà cả Nhà nước và nhà đầu tư đều quan tâm. Năng lượng tái tạo và hạ tầng giao thông cũng nên được đưa vào danh mục các dự án ưu tiên và được khuyến khích đầu tư bên cạnh các dự án điện than truyền thống. BKHĐT có vẻ vẫn đang gặp khó khăn trong việc tập hợp các đề xuất dự án khả thi từ các CQNNCTQ. Nhiều đề xuất dự án chưa thực tế, ở quy mô quá nhỏ hoặc không thu hút được nhà đầu tư do các nguyên nhân khác (ví dụ như dự án ở quy mô không thu hút được sự quan tâm của nhà đầu tư, vai trò của các bên tư nhân chỉ mang tính hình thức chứ chưa thực sự tham gia sâu hoặc nguồn doanh thu dự kiến chỉ mang tính phỏng đoán và thiếu căn cứ đầy đủ).
- **Hỗ trợ để các dự án khả thi về tài chính:** Bảo lãnh của Chính phủ và quỹ hỗ trợ bù đắp thiếu hụt về tài chính là những nội dung cần được quy định cụ thể để đảm bảo sự thành công của chương trình PPP. Mặc dù những vấn đề này có thể được làm rõ trong quá trình thực hiện từng dự án cụ thể, nhưng chi phí chuẩn bị dự án sẽ tăng lên do việc không có các hướng dẫn cụ thể về có hỗ trợ của Nhà nước và do đó khiến cho các bên không mặn mà với việc chuẩn bị và đề xuất dự án. Và kể cả nếu cách tiếp cận này có thể thành công trong một trường hợp cụ thể thì kết quả thu được sẽ khó có thể được áp dụng để thu hút các nhà đầu tư trong các lĩnh vực khác.
- **Các dự án điện than – ảnh hưởng của Thỏa Thuận Paris:** Ngành điện luôn là ngành dẫn đầu trên thị trường PPP đối với đầu tư nước ngoài từ thập niên 90. Cơ chế phân chia rủi ro trong các dự án điện đến nay đã có thể dự đoán được một cách tương đối. Các bên liên quan cũng đã biết được mức độ hỗ trợ và bảo lãnh của chính phủ trong các dự án điện. Do nhu cầu sử dụng điện ngày càng lớn, một số dự án điện than hiện đang trong quá trình đàm phán nên được cho phép đưa vào hoạt động để đáp ứng nhu cầu sử dụng điện trong khi chờ sự phát triển của năng lượng tái tạo ở quy mô lớn hơn với chi phí hợp lý. Mặc dù vậy cũng cần lưu ý rằng hầu hết các nguồn vốn tư nhân truyền thống cho các dự án này sẽ sớm không còn nữa do ảnh hưởng của Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Về lâu dài, chúng ta sẽ cần xem xét lại việc huy động các nguồn vốn trong lĩnh vực này đặc

biệt là việc đẩy mạnh hơn nữa thị trường trái phiếu để cho phép việc phát hành trái phiếu dự án cũng như việc đưa các cam kết hỗ trợ của chính phủ mang tính linh hoạt hơn.

- **Mở cửa lĩnh vực đường bộ:** Hệ thống hạ tầng đường bộ tốt có vai trò vô cùng quan trọng đối với nền kinh tế và các tác động đến môi trường. Mặc dù vậy, trong lĩnh vực này, cơ chế phân chia rủi ro và các nguyên tắc về nhượng quyền áp dụng đối với các dự án PPP vẫn chưa được hoàn thiện, quy trình đấu thầu còn nhiều vấn đề chưa rõ ràng, việc mua sắm tập trung chiếm ưu thế và việc các bên cho vay nước ngoài tham gia vào còn hạn chế. Những vướng mắc này cần được xem xét và giải quyết để bảo đảm khả năng huy động vốn từ nước ngoài và góp phần đáp ứng nhu cầu cấp thiết hiện nay về hạ tầng giao thông.