

BÁO CÁO CỦA NHÓM CÔNG TÁC CƠ SỞ HẠ TẦNG CÁC VẤN ĐỀ VỀ ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CƠ SỞ HẠ TẦNG

*Chuẩn bị bởi
Nhóm Công tác Cơ sở hạ tầng
Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam*

Báo cáo này đề cập đến một số khó khăn chính phát sinh trong quá trình thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam.

1. Thuế trên lãi vay

Đã nhiều năm nay, nhà nước, các nhà tài trợ, đối tác tài trợ trong các dự án điện BOT đều thực hiện theo quy định của Công văn số 1604/TTg-KTN (**Công văn 1604**), ngày 12/9/2011 của Thủ tướng. Công văn 1604 cho phép miễn thuế nhà thầu đối với các khoản lãi vay trả cho bên cho vay liên quan đến các dự án điện BOT cho cả thời hạn dự án. Tuy vậy, trong một số cuộc đàm phán gần đây, chính phủ đã không chấp thuận cho áp dụng quy định miễn trừ này. Việc này sẽ có ảnh hưởng đáng kể đối với hiệu quả dự án, vì dự án sẽ phải tăng mức giá bán điện của Doanh nghiệp BOT cho EVN đối với điện mà doanh nghiệp sản xuất ra.

Đề xuất:

Công văn 1604 chưa thống nhất với luật pháp hiện hành và cả luật pháp tại thời điểm ban hành công văn, trong khi bảo đảm sự nhất quán chính sách trong những vấn đề như vậy là một yêu cầu quan trọng. Những đơn vị sản xuất điện có giá thành cao sẽ gặp rủi ro không thể bán điện nhiều hơn là đơn vị có giá thành thấp. Nếu phải thay đổi chính sách như trong trường hợp này thì phải làm sao để có chính sách rõ ràng, công khai, áp dụng cho tất cả những dự án chưa bắt đầu khâu xây dựng đề án, không nên đề ra chính sách một cách đột ngột khi đàm phán với từng chủ đầu tư vì không chủ đầu tư nào có thể biết liệu những người khác có được ưu tiên hơn mình không.

2. Mức giá dịch vụ không khả thi về mặt kinh tế trong các dự án xử lý chất thải PPP

Xử lý chất thải là một lĩnh vực ưu tiên thu hút đầu tư PPP trước nhu cầu cấp bách về làm sạch môi trường đô thị của các tỉnh thành lớn tại Việt Nam. Các dự án xử lý rác thải dự kiến sẽ là điển hình của chương trình PPP nói chung, vì dự án trong lĩnh vực này thường có quy mô vừa phải. Tuy nhiên cho đến nay vẫn chưa có hướng dẫn riêng về đầu tư dự án PPP trong lĩnh vực này. Đặc biệt, Thông tư số 07/2017/TT-BXD (**Thông tư 07**) về mức phí dịch vụ xử lý rác thải không quy định cơ chế định giá hợp lý đối với các dự án PPP. Thông tư 07 hạn chế mức lợi nhuận của các nhà tài trợ trong các dự án xử lý chất thải ở mức 5%, do vậy sẽ ảnh hưởng xấu đến tính khả thi kinh tế của dự án.

Đề xuất:

Đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (**CQNNCTQ**) trong các dự án PPP được phép quyết định mức phí dịch vụ phù hợp và được chính thức hóa theo tình hình thị trường và kết quả đấu thầu, thay vì quy định trần mức phí, vì nếu không phù hợp với thị trường thì sẽ khiến dự án trở nên kém hấp dẫn với nhà đầu tư.

3. Cần có nhiều phương án để khuyến khích nhà tài trợ huy động vốn cho dự án

Ngoài đầu tư dự án kiểu truyền thống, các nhà tài trợ trong dự án cơ sở hạ tầng Việt Nam hầu như không có phương án nào khác để huy động vốn cho dự án. Quy định về phát hành trái phiếu dự án hay chuyển nhượng vốn cổ phần hoặc không phù hợp với tính chất của doanh nghiệp có

dự án cơ sở hạ tầng (ví dụ: luật quy định bên phát hành trái phiếu phải có lãi trong năm liền kề trước năm được phát hành), hoặc chưa có (như các quy định chặt chẽ về việc chuyển nhượng vốn góp dự án, khiến doanh nghiệp có dự án khó huy động vốn trên thị trường vốn).

Đề xuất:

Khả năng huy động vốn trên thị trường vốn sẽ giúp nhà tài trợ có được các phương án tìm nguồn vốn thay thế, đặc biệt trong bối cảnh có những vấn đề về nguồn vốn chưa có lời giải của các dự án như hiện nay. Nhà nước nên xem xét ban hành khung pháp lý hỗ trợ các phương án này.

4. Chính sách phát triển cảng hàng không

Quyết định về thời hạn thuê giữa Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV) và nhà nước cho phép ACV tiếp tục có nguồn thu từ điều hành tàu bay hiện vẫn có hiệu lực. Chúng tôi không rõ vai trò hiện nay của ACV trong mạng lưới sân bay là gì, hoặc mức độ đầu tư tư nhân nào vào các công trình nhà chờ hay hoạt động khai thác sân bay sẽ được hoan nghênh.

Đề xuất:

Do nhu cầu đầu tư lớn và đang ngày càng tăng nhanh (sân bay Long Thành, mở rộng Tân Sơn Nhất, mở rộng Nội Bài, Phan Thiết ...), nên cần có chính sách rõ ràng về vai trò của ACV và nhà đầu tư tư nhân.

5. Nghị định mới về PPP

Ngày 4/5/2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (**PPP, Nghị định 63**). Nghị định 63 sẽ có hiệu lực từ ngày 19/6/2018, thay thế Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (**Nghị định 15**). Đây là lần sửa đổi, bổ sung thứ ba của luật định về PPP, có từ thời điểm của chương trình thí điểm theo Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, có hiệu lực năm 2011.

Trong Nghị định 63 có một số thay đổi đáng hoan nghênh, có lợi cho cả cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà tài trợ trong việc chuẩn bị, xây dựng dự án PPP. Nghị định 63 tiếp tục làm rõ quy trình phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án. Nghị định này thắt chặt điều kiện, quy trình đầu tư vào các dự án theo mô hình xây dựng-chuyển giao. Nghị định cũng đề ra khung pháp lý về chuyển đổi dự án đầu tư công thành dự án PPP, dù vẫn cần có hướng dẫn chi tiết để thực thi. Đặc biệt, Nghị định 63 đã bỏ quy định về Chứng nhận đăng ký đầu tư, nhờ đó tránh cho nhà tài trợ tình trạng ‘xin giấy phép 2 lần’.

Dù có những tiến bộ tích cực nhưng vẫn có một số vấn đề chính tồn đọng như trình bày dưới đây cần được xử lý cả trong những bản sửa đổi, bổ sung sắp tới của Nghị định 63 cũng như các văn bản hướng dẫn Nghị định. Các nội dung sau sẽ tập trung vào những vấn đề có thể xử lý bằng một Nghị định của chính phủ và các văn bản hướng dẫn kèm theo. Tuy nhiên sẽ không có nội dung về những vấn đề rất quan trọng liên quan đến cơ chế phân chia rủi ro và những khó khăn về việc đáp ứng yêu cầu cho vay của ngân hàng, như đã phân tích kỹ trong các báo cáo trước của chúng tôi trong nhiều năm qua.

5.1. Hỗ trợ của nhà nước

Hỗ trợ của nhà nước có thể dưới 3 hình thức:

- a) Nhà nước góp vốn trang trải cho những chi phí thi công, xây dựng dự án mà đối với nhà đầu tư không khả thi về mặt kinh tế;

- b) Chi trả cho các doanh nghiệp dự án trong dự án xây dựng-cho thuê-chuyên giao, xây dựng-chuyên giao-cho thuê hay dự án tương tự đối với những dịch vụ được doanh nghiệp dự án cung cấp;
- c) Nhà nước hỗ trợ vốn để thi công xây dựng các công trình hạ tầng phụ trợ hay giải phóng mặt bằng.

Vấn đề về Quỹ bổ sung thiếu hụt tài chính (VGF) tuy đã được nghiên cứu từ Nghị định 15 nhưng để từ khái niệm trở thành hiện thực vẫn chưa có thành công vì 2 lý do chính sau. Trong khi đó, có thể nói Nghị định 63 vẫn chưa giải quyết được vấn đề nào trong 2 vấn đề này.

Một là chưa có cơ chế rõ ràng để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thống nhất với nhà tài trợ và bên cho vay về khoản thiếu hụt bổ sung và cơ chế giải ngân. Nghị định 63 chỉ cho biết xem hướng dẫn tại luật về đầu tư công, trong khi luật về đầu tư công không đề cập đến tình huống mà Nhà nước đầu tư vào dự án PPP nhằm bổ sung thiếu hụt tài chính nhưng không phải để thu hồi vốn đầu tư.

Lý do thứ hai của những khó khăn khi thực hiện cơ chế VGF là ở chỗ đầu tư chi phí thi công, xây dựng có thể không phải là hình thức hỗ trợ phù hợp cho dự án PPP. Cần đánh giá tính khả thi kinh tế của dự án ngay từ đầu giai đoạn thi công xây dựng cho đến hết thời gian khai thác. Ở giai đoạn thi công xây dựng sẽ chưa thể tính được số vốn VGF cần thiết.

Đề xuất:

Nhà nước nên xem xét thiết lập quỹ riêng và có cơ chế giải ngân để làm công cụ bổ sung thiếu hụt tài chính cho các dự án PPP trong những lĩnh vực rủi ro cao mà thường không có hợp đồng bao tiêu để bảo đảm nguồn thu cho dự án như ngành giao thông. Một hình thức VGF phổ biến hơn ở các nơi khác là bảo đảm nguồn kinh phí khi các cơ quan nhà nước nhất trí bổ sung nguồn thu cho doanh nghiệp dự án với mức tối đa là hạn mức bảo lãnh nếu có thiết hụt nguồn thu thực.

5.2. Công khai hợp đồng

Nghị định 63 quy định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải công bố các nội dung chính của các hợp đồng đã ký với nhà đầu tư trên cổng thông tin đấu thầu nhà nước. Các nội dung này gồm có:

- Họ tên, địa chỉ của nhà tài trợ và doanh nghiệp dự án;
- Địa điểm, diện tích mặt bằng của dự án;
- Những thông số cơ bản cần giám sát về chất lượng dịch vụ hay công trình;
- Tổng mức đầu tư, mức vốn góp hay nợ của nhà tài trợ, phần vốn góp của Nhà nước;
- Hình thức hợp đồng, điều khoản hợp đồng, thời điểm đề nghị chuyển giao công trình dự án cho Nhà nước;
- Mức giá, phí, hình thức, địa điểm thu tiền.

Yếu tố minh bạch cần tăng cường nhưng không nhất thiết sẽ đạt được mục đích đề ra trong một số trường hợp. Chẳng hạn, nếu nhà nước chấp thuận cho dự án thuộc lợi ích chiến lược quốc gia một mức giá tốt thì sẽ không muốn công bố thông tin đó. Điều tương tự cũng đúng với các nhà tài trợ nếu chấp thuận những điều khoản kém thuận lợi hơn vì các lý do khác ngoài lợi ích kinh tế đơn thuần.

Đề xuất:

Nhà nước nên xem xét cho phép áp dụng một số trường hợp ngoại lệ đối với quy định công khai thông tin nêu trên.

5.3. Điều khoản chuyển tiếp

Nghị định 63 sẽ có hiệu lực từ ngày 19/6/2018. Nghị định 63 sẽ thay thế Nghị định 15 và về cơ bản sẽ khiến mọi văn bản hướng dẫn của Nghị định 15 hết hiệu lực. Các văn bản hướng dẫn này gồm có Thông tư số 23/2015/TT-BCT của Bộ Công thương về dự án nhiệt điện dưới hình thức xây dựng-kinh doanh-chuyển giao, và Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT của Bộ Kế hoạch Đầu tư về dự án PPP tiền khả thi và khả thi. Đây là những văn bản quan trọng có ảnh hưởng đến các dự án PPP đang triển khai.

Đề xuất:

Nhà nước cần kịp thời có hướng dẫn bổ sung về tác động của những văn bản hướng dẫn này nhằm tránh gây chậm trễ cho quá trình đàm phán.

PHU LUC**Tiểu ban Tăng trưởng Xanh (Hiệp hội Doanh nghiệp Châu Âu tại Việt Nam)****1. Xây dựng các công trình xanh**

Công trình cao tầng vẫn đang và sẽ là các công trình tiêu thụ nhiều điện năng nhất. Đô thị hóa nhanh chóng đi kèm với sự thay đổi trong phong cách sống và làm việc, trong đó có việc sử dụng điều hòa thường xuyên, là nguyên nhân đáng kể dẫn đến việc mức tiêu thụ điện ở các thành phố lớn của Việt Nam tăng cao. Do đó, thiết kế tòa nhà một cách hợp lý có thể góp phần hạn chế lượng điện tiêu thụ trong 25 năm tiếp theo của vòng đời tòa nhà. Tuy nhiên, việc xây dựng các công trình xanh tại Việt Nam hiện vẫn đang trong giai đoạn sơ khai với chỉ khoảng 40 công trình trong nước được cấp giấy chứng nhận công trình xanh, trong đó phần lớn thuộc lĩnh vực công nghiệp.

Tiểu ban Tăng trưởng Xanh thuộc EuroCham đề nghị khuyến khích áp dụng tiêu chuẩn Công trình xanh. Nhiều chủ sở hữu công trình đã biết đến các khái niệm về Công trình xanh, đồng thời, các tổ chức như Hội đồng Công trình Xanh Việt Nam (VGBC) cho biết tiêu chuẩn này đã được quan tâm nhiều hơn trong vòng 2-3 năm qua so với hai năm trước. Hơn 100 công trình đã và đang xin cấp chứng chỉ Công trình Xanh tại Việt Nam. Chúng tôi kiến nghị Chính phủ khuyến khích chủ công trình xây dựng xin cấp chứng chỉ công trình xanh. Bên cạnh các loại chứng chỉ công trình xanh quốc tế được sử dụng tại Việt Nam như Chứng chỉ Định hướng Thiết kế về Năng lượng và Môi trường (LEED) của Hội đồng Công trình Xanh Hoa Kỳ (USGBC) và Hệ thống Chứng chỉ Xanh EDGE của Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC), VGBC đã phát triển chứng chỉ LOTUS. Chúng tôi sẽ hỗ trợ thúc đẩy công nhận nhiều hệ thống khác nhau để sử dụng tại Việt Nam, và tự thị trường sẽ chọn lọc hệ thống nào thiết thực và hữu ích. Những hệ thống này có thể được cấp giấy phép hoạt động dựa trên một bộ tiêu chí đơn giản như tính minh bạch, tính đáng tin cậy và tính phù hợp với các tiêu chuẩn đã được công nhận. Đồng thời tăng cường sử dụng các giải pháp gạch không nung và xúc tiến việc thực hiện các giải pháp này thông qua Hiệp hội Vật liệu Xây dựng Việt Nam (VABM) để giảm lượng khí thải cacbon từ 70% xuống 40%.

Các công trình cần nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng. Công trình sử dụng năng lượng hiệu quả không tốn chi phí đầu tư cao hơn và có thể được áp dụng từ giai đoạn kiến trúc với giải pháp thiết kế thụ động, sử dụng vật liệu xây dựng thân thiện với môi trường cho đến sử dụng các thiết bị tiết kiệm năng lượng. Chúng tôi khuyến khích tất cả các công trình đáp ứng các tiêu chuẩn tối thiểu của VEEBC (hoặc quy chuẩn đơn giản hơn) để được cấp giấy phép xây dựng trong Giai đoạn Thiết kế Cơ bản. Thêm vào đó, Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) có thể áp dụng biểu giá điện trong đó công trình tiêu thụ năng lượng thấp sẽ được hưởng giá thấp hơn và công trình có mức tiêu thụ cao sẽ bị áp mức giá cao hơn.

Trên thị trường có rất nhiều giải pháp xây dựng bền vững và nhiều ví dụ thành công trong thực tiễn từ các công ty. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng cần thực hiện một thiết kế quy hoạch đô thị rõ ràng, trong đó không chỉ có các giải pháp về công trình xanh mà cả các giải pháp cải thiện các vấn đề về nước, xử lý về chất thải, giao thông, cải thiện môi trường sinh sống. Chương trình ưu đãi và chính sách ở cấp vĩ mô này có thể giúp Việt Nam hướng tới các mục tiêu xây dựng Thành phố Thông minh.