

THAM LUẬN HỘI THẢO THẢO GỖ RÀO CẢN CHÍNH SÁCH ĐỂ THỰC HIỆN TỐT LUẬT PPP

Luật sư Nguyễn Hồng Chung - Chuyên gia chính sách đầu tư - Chủ tịch HĐQT DVL VENTURES

1. Các rào cản pháp lý và những khó khăn thực tế:

✓ Về hệ thống pháp luật về PPP:

Trong hơn 10 năm từ 2010 đến nay, pháp luật về PPP đã được quy định tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg; Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và các văn bản pháp luật có liên quan; Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ; Luật PPP số 64/2020/QH14, theo đó: Luật PPP năm 2020 đã có những thay đổi về lĩnh vực đầu tư, quy mô đầu tư¹. Cụ thể:

– Không có một tài liệu pháp lý duy nhất quy định mọi phương diện của một dự án PPP;

– Quy định về PPP có tính ổn định chưa cao, trong khi đó Hợp đồng dự án PPP thường kéo dài 20 - 30 năm, nhà đầu tư cũng như các bên cho vay thường yêu cầu tính bền vững của các quy định pháp luật điều chỉnh hợp đồng. Do vậy, rủi ro khi chính sách thay đổi là hiện hữu đối với nhà đầu tư, dẫn tới việc nhiều nhà đầu tư đề xuất áp dụng bảo lãnh hoặc yêu cầu mức lợi nhuận cao hơn, thời gian thu hồi vốn dài hơn, nhằm bù đắp những rủi ro mà nhà đầu tư phải chịu. Điều này gián tiếp làm tăng chi phí dự án, chi phí xã hội để thực hiện dự án PPP, cũng như chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư nước ngoài

¹ **Điều 4. Lĩnh vực đầu tư, quy mô và phân loại dự án PPP**

1. Lĩnh vực đầu tư theo phương thức PPP bao gồm:

- a) Giao thông vận tải;
- b) Lưới điện, nhà máy điện, trừ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo quy định của Luật Điện lực;
- c) Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải;
- d) Y tế; giáo dục - đào tạo;
- đ) Hạ tầng công nghệ thông tin.

2. Quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án PPP được quy định như sau:

- a) Không thấp hơn 200 tỷ đồng đối với dự án thuộc lĩnh vực quy định tại các điểm a, b, c và đ khoản 1 Điều này; trường hợp thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật về đầu tư thì không thấp hơn 100 tỷ đồng;
- b) Không thấp hơn 100 tỷ đồng đối với dự án thuộc lĩnh vực quy định tại điểm d khoản 1 Điều này;
- c) Quy định về quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu tại điểm a và điểm b khoản này không áp dụng đối với dự án theo loại hợp đồng O&M.

– Thiếu những quy định, hướng dẫn kỹ thuật quan trọng để sàng lọc các dự án PPP, phân bổ rủi ro, phát triển các chỉ số kết quả chính, cung cấp hỗ trợ của Chính phủ và quản lý đề xuất tự nguyện;

– Định nghĩa PPP hướng tới các dự án PPP phát triển cơ sở hạ tầng², coi nhẹ vai trò PPP dịch vụ công. Định nghĩa cũng không đề cập đến một số đặc tính quan trọng (hợp đồng dài hạn, chia sẻ rủi ro, thanh toán dựa trên kết quả thực hiện). PPP chưa được lồng ghép vào các chính sách, quy định liên quan trong lĩnh vực dịch vụ công, ảnh hưởng đến việc sử dụng mô hình PPP để phát triển cơ sở hạ tầng và cải thiện chất lượng dịch vụ công.

– Thiếu năng lực thể chế để quản lý các hợp đồng PPP phức tạp. Cán bộ quản lý công ở tất cả các cơ quan quản lý từ TW đến địa phương thiếu năng lực quản lý dự án PPP.

✓ Về chiến lược, quy hoạch & kế hoạch phát triển hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư:

– Hệ thống chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển theo hình thức PPP không được xây dựng riêng biệt mà lồng ghép vào các chiến lược, quy hoạch phát triển quốc gia, ngành, địa phương, trong đó một số chỉ tiêu định hướng trong chiến lược, quy hoạch phát triển chưa phù hợp với khả năng huy động các nguồn lực, trùng lặp và hiệu quả chưa cao.

– Sau hơn 10 thực hiện hình thức đầu tư PPP đến nay vẫn chưa có một kế hoạch chiến lược, trung và dài hạn cho PPP.

✓ Về cơ chế chính sách

Văn bản pháp luật điều chỉnh trực tiếp về PPP (hiện nay là Luật PPP và Nghị định 35/2021/NĐ-CP) đã quy định rõ ràng trình tự chuẩn bị, thực hiện dự án. Tuy nhiên, nhiều thủ tục cụ thể trong quá trình triển khai dự án PPP cũng chịu sự điều chỉnh của các Luật khác nhau như Luật Ngân sách nhà nước (đối với việc sử dụng vốn NSNN tham gia dự án PPP), Luật đầu tư công (vốn đầu tư công trong dự án

² 9. Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau đây:

a) Xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng;

b) Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có;

c) Vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có.

PPP), Luật Doanh nghiệp (hoạt động của doanh nghiệp dự án), Luật Xây dựng (thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán), Luật Quản lý nợ công (vốn vay ODA sử dụng trong dự án PPP) Luật giá, phí đối với thu phí thu giá hoàn vốn dự án...; nhiều quy định chồng chéo giữa các Luật với nhau dẫn đến khó khăn thực hiện trong thực tế.

Mặt khác, khi đối chiếu các quy định tại các Luật liên quan này được xây dựng hướng tới dự án công hoặc đầu tư tư nhân thuần túy, chưa xét đến đặc thù đầu tư PPP; quy trình, thủ tục cũng được triển khai riêng lẻ, chưa đảm bảo hài hòa với quy trình thực hiện dự án PPP, cụ thể:

Chính sách về lựa chọn dự án: Việc lựa chọn dự án PPP phải tuân thủ các nguyên tắc về quy trình lựa chọn chặt chẽ, chuẩn bị kỹ lưỡng, đảm bảo mọi nguồn lực cần thiết là điều kiện tiên quyết, hàng đầu để thực hiện thành công dự án PPP. Tuy nhiên, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP tương tự như một dự án công thuần túy, các quy định phức tạp, chồng chéo, còn thiếu những quy định cụ thể dẫn đến việc triển khai hiện gặp rất nhiều khó khăn, nhiều thủ tục. Ngoài ra, quy định về trình tự, thủ tục đầu tư đối với dự án PPP là tương đối dài dẫn đến công tác chuẩn bị đầu tư dự án PPP tốn nhiều thời gian.

Chính sách lựa chọn nhà đầu tư: Cách tiếp cận và Quy định các tiêu chí đánh giá tập trung vào sản phẩm đầu ra như đối với dự án công. Do vậy, với cách tiếp cận xem trọng các yếu tố đầu vào của dự án hơn là đầu ra điều này dẫn đến việc hạn chế đối tượng tham gia đầu tư vì do trong thực tế nhiều nhà đầu tư khó đáp ứng được yêu cầu về các yếu tố năng lực kinh nghiệm đầu vào của công trình. Và hầu hết các dự án được thực hiện đều áp dụng hình thức chỉ định thầu để 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.

Ngoài ra, tiêu chí đánh giá năng lực nhà đầu tư đối với dự án PPP là rất phức tạp, phụ thuộc rất nhiều vào đặc thù của các lĩnh vực dự án. Tuy nhiên, các hướng dẫn về lựa chọn nhà đầu tư mới chỉ dừng lại ở các trình tự chung

Chính sách hỗ trợ nhà đầu tư: Chưa được phân công rõ ràng cho cơ quan quản lý nào, hình thức hỗ trợ chưa nhiều hoặc không khả thi như các chính sách hỗ trợ về đất đai; vốn; miễn, giảm thuế; trợ giá... đối với dự án PPP còn chung chung, các tiêu chí bảo đảm, bảo lãnh chưa được quy định cụ thể, chưa xem xét đến tính đặc thù của dự án dẫn đến gặp nhiều khó khăn, khó khăn trong tổ chức thực hiện.

2. Giải pháp tháo gỡ, nâng cao hiệu quả thực hiện Luật PPP

Khung pháp lý hiện nay mới dừng ở Nghị định là chưa đủ để nhà đầu tư yên tâm, cũng như không thể giải quyết những vướng mắc trong triển khai do còn bị hạn chế bởi các luật hiện hành. Luật PPP được xây dựng với nhiều nội dung đổi mới, được xem là một cam kết mạnh mẽ của Chính phủ trong nỗ lực xây dựng môi trường thể chế pháp lý hiệu quả, ổn định và thuận lợi cho việc triển khai dự án PPP để khơi thông dòng vốn đầu tư theo hình thức PPP. Cụ thể:

- 1) **Tăng hiệu quả hợp tác công tư:** Cơ quan Nhà nước cần thay đổi tư duy quản lý kinh tế, tăng cường các thể chế xúc tiến, phát triển thị trường hợp tác công tư PPP, thành lập quỹ phát triển PPP Quốc gia. Bên cạnh đó, mối quan hệ công tư giữa Nhà nước và khu vực tư nhân cần phải có sự thay đổi để phù hợp với thông lệ quốc tế.
- 2) **Chính phủ, các Bộ ngành liên quan:** Xây dựng các quy định về lập, công bố danh mục dự án thu hút đầu tư thí điểm theo các hình thức PPP. Đảm bảo thực hiện có hiệu quả công tác kế hoạch trong việc huy động và sử dụng nguồn vốn đầu tư theo các hình thức hợp đồng PPP phù hợp với điều kiện thực tế và tạo điều kiện để các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế tiếp cận cơ hội đầu tư.
- 3) **Lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán hợp đồng dự án:** Phù hợp với quy định hiện hành nhằm đảm bảo lựa chọn được nhà đầu tư có đủ năng lực, kinh nghiệm để tham gia thực hiện dự án. Đảm bảo tính công bằng cho các nhà đầu tư, có những chính sách hỗ trợ nhằm thu hút các nhà đầu tư tham gia vào các dự án như: Miễn giảm các loại thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, xây dựng ác biện pháp chế tài, trong đó có biện pháp tính lãi nếu Nhà nước chậm giải ngân vốn cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án.
- 4) **Tiến hành đào tạo, tăng cường nhân sự đáp ứng công tác quản lý Nhà nước,** giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện các dự án PPP. Xây dựng nguồn nhân lực đảm bảo trình độ, chuyên môn hiểu biết về PPP. Đồng thời, cử người đi tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng thông qua các khóa học về PPP do những nhà quản lý có kinh nghiệm ở Việt Nam và các nhà tư vấn nước ngoài có kinh nghiệm từ các quốc gia đã thực hiện PPP thành công tham gia giảng dạy và tập huấn.

5) Tăng cường sự giám sát của cơ quan chính quyền trong quá trình thực hiện các mô hình đối tác công tư.

Theo đó, khi các rào cản được gỡ bỏ, các dự án PPP phù hợp với thông lệ quốc tế, tiềm năng thị trường hạ tầng & dịch vụ công sẽ là cơ hội cho các nhà đầu tư quốc tế. Đồng thời, nhiều tập đoàn tư nhân trong nước ngày càng mạnh lên về tiềm lực tài chính, công nghệ, xây dựng, kỹ năng quản lý và vận hành các dự án quy mô lớn. Đây còn là điều kiện tạo cơ sở kỳ vọng một thể hệ nhà đầu tư PPP mới trong và ngoài nước chuyên nghiệp và có năng lực tốt hơn để tham gia các dự án PPP thế hệ mới trong thời gian tới.