|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc Lập – Tự do – Hạnh phúc** |
| Số: /TTr-BTC | *Hà Nội, ngày tháng năm 2020* |

**TỜ TRÌNH**

**V/v ban hành Nghị định quy định cơ chế quản lý tài chính**

**dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao tại Quyết định số 1109/QĐ-TTg ngày 24/7/2020 về việc ban hành danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành các luật, nghị quyết được Quốc hội hóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 9, Bộ Tài chính được giao chủ trì nghiên cứu và xây dựng Dự thảo Nghị định quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Dự thảo Nghị định).

Trên cơ sở phối hợp với các cơ quan liên quan, Bộ Tài chính đã hoàn thành Dự thảo Nghị định *(xin gửi kèm theo)* và báo cáo Chính phủ như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH**

Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Luật PPP) được ban hành đã tạo một khuôn khổ pháp lý chung, có hiệu lực cao, lâu dài, ổn định hơn cho việc thực hiện các dự án PPP tại Việt Nam. Tuy nhiên, trong phạm vi của Luật chưa thể quy định chi tiết một số nội dung. Bên cạnh đó, để đảm bảo tính linh hoạt trong điều hành, Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành một số nội dung tại Luật PPP.

Tổng hợp quy định tại Luật PPP, Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết 18 Điều/nội dung; trong đó tại Quyết định số 1109/QĐ-TTg nêu trên Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Tài chính hướng quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư cụ thể gồm 5 điều khoản sau:

(1) Khoản 4 Điều 60: Quyết toán vốn đầu tư công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng

(2) Khoản 3 Điều 67: Trình tự, thủ tục xử lý tài sản chuyển giao

(3) Khoản 3 Điều 69: Sử dụng vốn nhà nước trong dự án PPP

(4) Khoản 4 Điều 78: Phát hành trái phiếu doanh nghiệp dự án PPP

(5) Khoản 5 Điều 82: Cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu

(6) Ngoài 5 nội dung trên, tại khoản 1 Điều 91 về nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính quy định Bộ Tài chính ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cơ chế tài chính trong đầu tư theo phương thức PPP.

Căn cứ quy định và yêu cầu thực tế triển khai các dự án PPP của các Bộ, ngành và địa phương, kế thừa nội dung đã được Bộ Tài chính hướng dẫn tại các Thông tư hướng dẫn các Nghị định của Chính phủ về đầu tư theo phương thức PPP thời gian qua, Bộ Tài chính đề nghị bổ sung nội dung quy định về phương án tài chính của dự án PPP trong Dự thảo Nghị định.

**II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO VIỆC XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

**1. Mục đích:**

a) Hoàn thiện chính sách thu hút đầu tư theo hình thức PPP, tiệm cần dần với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam nhằm tạo môi trường thuận lợi, hấp dẫn để thu hút nhà đầu tư thực sự có năng lực tài chính, kinh nghiệm quản lý thực hiện dự án.

b) Xây dựng khung pháp lý thống nhất, đồng bộ, minh bạch nhằm khẳng định cam kết của Chính phủ Việt Nam trong việc khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, góp phần thúc đẩy tái cơ cấu đầu tư mà trọng tâm là đầu tư công.

**2. Quan điểm chỉ đạo:**

Dự thảo Nghị định được xây dựng dựa trên các quan điểm cơ bản sau:

- Tuân thủ quy định của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, đảm bảo sự đồng bộ giữa Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và các quy định của pháp luật có liên quan.

- Đơn giản hóa thủ tục hành chính, công khai, minh bạch, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của cơ quan quản lý nhà nước

- Phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết.

Theo đó, Dự thảo tập trung 4 nội dung chính:

(1) Quy định phương án tài chính dự án PPP

(2) Quy định việc quản lý, sử dụng thanh toán, quyết toán vốn nhà nước trong dự án PPP

(3) Quy định về quyết toán vốn đầu tư dự án PPP hoàn thành

(4) Quy định về cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

Căn cứ Quyết định số 1109/QĐ-TTg ngày 24/7/2020 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Quyết định số 1378/QĐ-BTC ngày 23/9/2020 thành lập Ban soạn thảo Nghị định quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Ngày … Bộ Tài chính có công văn số …. /BTC-ĐT gửi các Bộ, ngành, địa phương và đăng công khai trên trang điện tự của Bộ Tài chính và Chính phủ đề nghị các đơn vị liên quan đóng góp ý kiến. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến từ …., Bộ Tài chính đã tiếp thu các đóng góp để hoàn chỉnh Dự thảo Nghị định (được tổng hợp tại biểu đính kèm)

**IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

**1. Bố cục**

Dự thảo Nghị định gồm 08 Chương, 25 Điều và 4 Phụ lục, cụ thể như sau:

Chương I. Quy định chung (Điều 1, Điều 2)

Chương II. Phương án tài chính của dự án PPP (từ Điều 3 đến Điều 6)

Chương III. Quản lý, sử dụng thanh toán vốn nhà nước trong dự án PPP (từ Điều 7 đến Điều 10)

Chương IV. Quyết toán vốn đầu tư công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng (từ Điều 11 đến Điều 14)

Chương V. Chia sẻ phần doanh thu tăng, giảm (từ Điều 15 đến Điều 17)

Chương VI. Chế độ báo cáo (Điều 18, Điều 19)

Chương VII. Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức cá nhân (từ Điều 20 đến Điều 23)

Chương VIII. Điều khoản thi hành (Điều 24, Điều 25)

Các Phụ lục kèm theo bao gồm:

* Phụ lục I: Bảng tổng hợp giá trị khối lượng công việc hoàn thành theo hợp đồng PPP đề nghị thanh toán
* Phụ lục II: Giấy đề nghij thanh toán phần nhà nước tham gia dự án PPP
* Phụ lục III: Tổng hợp giá trị khối lượng sản phẩm, dịch vụ công đề nghị thanh toán
* Phụ lục IV: Giấy đề nghị thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP cung cấp sản phẩm, dịch vụ công.

**2. Nội dung cơ bản**

*a) Về Phương án tài chính của dự án PPP*

Nội dung này được quy định tại 4 điều của Chương II cơ bản được kế thừa các nội dung đã được Bộ Tài chính hướng dẫn tại các Thông tư hướng dẫn Nghị định của Chính phủ về đầu tư theo phương thức PPP trước đây; tương ứng với 4 nội dung cụ thể:

- Quy định phương án tài chính của dự án PPP được xây dựng trên cơ sở dòng tiền sau thuế được chiết khấu về giá trị hiện tại theo tỷ suất chiết khấu bình quân gia quyền của lãi suất các nguồn vốn dự án huy động thực hiện dự án PPP.

- Phương án tài chính gồm 8 nội dung phải được xác định rõ trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, khả thi dự án làm cơ sở cho cơ quan nhà nước xem xét quyết định chủ trương đầu tư, phê duyệt dự án

- Quy định căn cứ xác định vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư phải đảm bảo khi tham gia thực hiện dự án PPP là báo cáo tài chính của nhà đầu tư năm gần nhất đã được đơn vị kiểm toán độc lập kiểm toán.

- Quy định việc huy động vốn của doanh nghiệp dự án thông qua hoạt động vay, phát hành trái phiếu doanh nghiệp tính đến thời điểm đàm phán hợp đồng để đảm bảo khả năng tài chính thực hiện dự án của chủ đầu tư.

*b) Về quản lý, sử dụng thanh toán vốn nhà nước trong dự án PPP (Chương III Dự thảo Nghị định)*

- Nguyên tắc quản lý, sử dụng vốn nhà nước hỗ trợ cho dự án PPP gồm 3 nguyên tắc:

+ Tỷ lệ vốn nhà nước tham gia không quá 50% tổng mức đầu tư dự án; hợp đồng dự án phải quy định cụ thể tỷ lệ, giá trị, tiến độ, điều kiện thanh toán.

+ Việc sử dụng tài sản công để hỗ trợ phải được thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định, xác định giá trị theo qui định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công, pháp luật về giá. Doanh nghiệp dự án có trách nhiệm quản lý, sử dụng; cơ quan ký kết hợp đồng có trách nhiệm giám sát việc sử dụng theo đúng quy định tại hợp đồng dự án.

+ Việc thanh toán cho các hợp đồng BTL, BLT bao gồm vốn đầu tư công trong kế hoạch đầu tư công hàng năm để thanh toán cho chi phí đầu tư thuộc tổng mức đầu tư, vốn chi thường xuyên được bố trí trong dự toán chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước để thanh toán cho các khoản chi phí và các khoản phải trả khác.

Đối với dự án do đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư, vốn thanh toán gồm Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp của đơn vị, nguồn thu hợp pháp khác của đơn vị.

- Nguyên tắc kiểm soát thanh toán vốn nhà nước gồm các nội dụng:

+ Cơ quan kho bạc nhà nước là cơ quan thực hiện kiểm soát, thanh toán; thực hiện kiểm soát thanh toán trong vòng 3 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ đề nghị thanh toán.

+ Vốn nhà nước được thanh toán sau khi được cấp có thẩm quyền giao kế hoạch vốn đầu tư công, giao dự toán năm đối với chi thường xuyên và nguồn thu hợp pháp theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

+ Vốn đầu tư công hỗ trợ công trình được thanh toán trên cơ sở cơ quan quản lý phần vốn nhà nước xác nhận và theo tỷ lệ, tiến độ, điều kiện trong hợp đồng dự án, phù hợp với kế hoach/dự toán hàng năm được giao.

+ Vốn nhà nước thanh toán định kỳ cho các hợp đồng BTL, BLT trên cơ sở khối lượng, chất lượng sản phẩm, dịch vụ công được cung cấp.

+ Cơ quan đề nghị thanh toán phần vốn nhà nước chịu trách nhiệm về tính chính xác của khối lượng, chất lượng công trình, giá trị đề nghị thanh toán, điều kiện giải ngân phần hỗ trợ của nhà nước.

- Hồ sơ thanh toán gửi để cơ quan kho bạc nhà nước gồm:

+ Hồ sơ gửi 1 lần (lần đầu): Quyết định phê duyệt dự án, hợp đồng và các phụ lục hợp đồng, quyết định giao kế hoạch/dự toán của cấp có thẩm quyền.

+ Hồ sơ gửi khi thanh toán: Bảng tổng hợp giá trị hoàn thành đề nghị thanh toán, giấy đề nghị thanh toán, chứng từ chuyển tiền theo quy định, văn bản của cơ quan ký kết hợp đồng về việc doanh nghiệp dự án đã đảm bảo tỷ lệ giải ngân phần vốn chủ sở hữu theo quy định.

+ Trường hợp thanh toán hợp đồng BTL, BLT, hồ sơ thanh toán bao gồm: Bảng tổng hợp khối lượng sản phầm, dịch vụ công đề nghị thanh toán có xác nhận của cơ quan ký kết hợp đồng; giấy đề nghị thanh toán, chứng từ chuyển tiền.

*c) Về Quyết toán vốn đầu tư công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng hoàn thành*

Việc quyết toán vốn đầu tư gồm 2 nội dung:

- Quyết toán niên độ ngân sách theo năm ngân sách được hướng dẫn tại Nghị định về quản lý, thanh toán, quyết toán dự án sử dụng vốn đầu tư công; đối với nguồn chi thường xuyên được quyết toán theo quy định về xét duyệt, thẩm đinh, thông báo và tổng hợp quyết toán năm.

- Quyết toán vốn đầu tư dự án PPP hoàn thành

Theo quy định tải khoản 2 Điều 60 Luật PPP, sau khi hoàn thành công trình cơ quan ký kết hợp đồng và doanh nghiệp dự án thực hiện quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình. Giá trị quyết toán này được xác định căn cứ hợp đồng dự án đã ký. Cơ quan quan ký kết hợp đồng và doanh nghiệp dự án thoả thuận lựa chọn tổ chức kiểm toán độc lập để thực hiện kiểm toán vốn đầu tư xây dựng công trình.

Đồng thời tại khoản 3 Điều 85 Luật PPP quy định Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán dự án hoàn thành, kiểm toán toàn bộ giá trị tài sản của dự án PPP khi được chuyển giao cho nhà nước.

Do dự án PPP được triển khai trên cơ sở hợp đồng dự án được ký kết giữa doanh nghiệp dự án/nhà đầu tư và cơ quan nhà nước, nguồn vốn để thực hiện ngoài khoản nhà nước hỗ trợ (nếu có) cơ bản là nguồn vốn chủ sở hữu và vốn huy động của doanh nghiệp dự án, việc quyết toán tuân theo quy định tại hợp đồng dự án nên trình tự, thủ tục, trách nhiệm các bên liên quan cơ bản tuân theo qui định của hợp đồng.

Trên cơ sở quy định trên việc quyết toán vốn đầu tư dự án hoàn thành được quy định:

+ Sau khi dự án hoàn thành, doanh nghiệp dự án có trách nhiệm lập hồ sơ quyết toán các chi phí hợp pháp trong quá trình đầu tư, đưa dự án vào khai thác theo quy định tại hợp đồng dự án.

+ Căn cứ hồ sơ quyết toán dự án PPP hoàn thành, kết luận của các cơ quan kiểm toán, cơ quan thanh tra, cơ quan điều tỷa (nếu có), cơ quan kiểm tra và báo cáo tình hình chấp hành của doanh nghiệp dự án; cơ quan ký kết hợp đồng xem xét chấp thuận giá trị quyết toán vốn đầu tư dự án PPP hoàn thành..

+ Hồ sơ quyết toán gồm: Tờ trình đề nghị thoả thuận giá trị quyết toán; hồ sơ hợp đồng dự án (theo quy định tại Điều 46 Luật PPP); Báo cáo kiểm toán độc lập đối với dự án thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT, BOO, O&M, BLT; Báo cáo của Kiểm toán nhà nước đối với dự án thực hiện theo hình thức hợp đồng BTL, BTO; Kết luận thanh tra của cơ quan thanh tra, biên bản kiểm tra của cơ quan kiểm trá (nếu có).

+ Thời gian tối đa doanh nghiệp lập hồ sơ quyết toán là 9 tháng đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ; 6 tháng đối với các dự án còn lại.

*d) Về cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu*

Theo quy định tại Điều 82 Luật PPP, cơ chế chia sẻ doanh thu như sau:

- Khi doanh thu thực tế cao hơn 125% doanh thu trong phương án tài chính, doanh nghiệp dự án chi sẻ nhà nước 50% số chênh lệch tăng vượt quá mức 125% này sau khi đã điều chỉnh mức giá phí dịch vụ (giảm), điều chỉnh thời gian hợp đồng (giảm) và được Kiểm toán nhà nước kiểm toán phần tăng doanh thu.

Khi doanh thu thực tế thấp hơn 75% mức doanh thu trong phương án tài chính, Nhà nước chia sẻ 50% phần chênh lệch giữa mức 75% này và doanh thu thực tế chỉ áp dụng: đối với hợp đồng BOT, BTO, BOO; lý do giảm doanh thu được xác định do quy hoạch, chính sách, pháp luật thay đổi; đã điều chỉnh tăng giá, phí, tăng thời gian hợp đồng song vẫn chưa đảm bảo đạt mức 75% doanh thu theo phương án tài chính; được Kiểm toán nhà nước kiểm toán phần giảm doanh thu.

- Nguồn xử lý chia sẻ doanh thu của Nhà nước từ dự phòng ngân sách các cấp.

Quy định chi tiết nội dung này, Dự thảo Nghị định quy định:

- Phần tăng doanh thu mà doanh nghiệp chia sẻ với nhà nước là nguồn thu của ngân sách các cấp (Ngân sách trung ương đối với dự án do Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương quyết định chủ trương đầu tư; Ngân sách địa phương đối với các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư). Đây là khoản giảm doanh thu của doanh nghiệp dự án.

- Phần giảm doanh thu mà nhà nước chia sẻ với doanh nghiệp dự án là khoản thu khác của doanh nghiệp dự án.

Nguồn để thực hiện chia sẻ phần giảm doanh thu của nhà nước từ dự phòng ngân sách trung ương hoặc dự phòng ngân sách địa phương theo nguyên tắc như đối với phần tăng doanh thu mà doanh nghiệp chia sẻ nêu trên.

- Trình tự thực hiện:

+ Căn cứ doanh thu thực tế và các điều kiện quy định tại Điều 82 của Luật PPP, cơ quan ký kết hợp đồng đề nghị Kiểm toán nhà nước kiểm toán doanh thu thực tế.

+ Căn cứ báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước và hợp đồng dự án, cơ quan ký kết hợp đồng xác định giá trị phần doanh thu chia sẻ, báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét quyết định.

+ Cơ quan có thẩm quyền gửi Bộ Tài chính hồ sơ đề nghị thực hiện cơ chế chia sẻ doạnh thu (đối với dự án do Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương quyết định chủ trương đầu tư); cơ quan ký kết hợp đồng gửi Sở Tài chính (đối với dự án do Hội đồng nhân dân quyết định chủ trương đầu tư)

+ Bộ Tài chính chủ trì, tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ; Sở Tài chính trình UBND cấp tỉnh để xem xét quyết định sử dụng dự phòng ngân sách thanh toán phần chia sẻ doanh thu giảm.

- Hồ sơ thanh toán cơ quan ký kết hợp đồng cần gửi kho bạc nhà nước: quyết định của cấp có thẩm quyền về sử dụng dự phòng NSNN để thanh toán; Giấy đề nghị thanh toán, Chứng từ chuyển tiền.

*đ) Về Chế độ báo cáo*

Dự thảo Nghị định quy định trách nhiệm báo cáo định kỳ hàng năm của các chủ thể gồm doanh nghiệp dự án, cơ quan ký kết hợp đồng, cơ quan quản lý tài sản công tham gia dự án PPP, cụ thể:

- Cơ quan có thẩm quyền báo cáo cơ quan tài chính cùng cấp tình hình sử dụng vốn ngân sách nhà nước trong dự án PPP, cam kết của NSNN trong dự án PPP.

- Doanh nghiệp dự án báo cáo tình huy động vốn chủ sở hữu, vốn vay; tình hình sử dụng vốn đầu tư công; tài sản công; doanh thu năm tài chính.

*e) Trách nhiệm các cơ quan liên quan*

Dự thảo quy định trách nhiệm của các cơ quan liên quan đến việc thực hiện dự án PPP, gồm Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, Kiểm toán nhà nước; cơ quan có thẩm quyền, cơ quan ký kết hợp đồng; nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án.

f) Điều khoản chuyển tiếp

**V. GIẢI TRÌNH TIẾP THU Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP**

***(được bổ sung trên cơ sở ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp)***

**VI. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN CỦA CHÍNH PHỦ**

Bộ Tài chính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Văn phòng Chính phủ;  - PTTCP Trịnh Đình Dũng;  - Lưu: VT, ĐT. |  | **BỘ TRƯỞNG**  **Đinh Tiến Dũng** |