Sở Tư pháp
13.01.2021 18:02:56 +07:00

SỞ TƯ PHÁP TỈNH TUYÊN QUANG

ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU
Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020

Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được Quốc hội khoá XIV kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 18/6/2020; được Chủ tịch nước ký Lệnh công bố số 08/2020/L-CTN ngày 01 tháng 7 năm 2020; có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021, trừ quy định tại khoản 6 Điều 101, dự án áp dụng loại hợp đồng BT chưa được phê duyệt chủ trương đầu tư thì dừng thực hiện kể từ ngày 15 tháng 8 năm 2020.

I. SỰ CẦN THIẾT SỬA ĐỔI LUẬT[1]

1. Tổng quan về tình hình thực hiện chương trình PPP

Tại Việt Nam, mô hình đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) bắt đầu được thực hiện từ năm 1997 khi Chính phủ ban hành Nghị định 77-CP về quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT áp dụng cho đầu tư trong nước. Qua nhiều lần bổ sung, sửa đổi để từng bước tiếp cận với thông lệ quốc tế, hiện hoạt động PPP và nội dung lựa chọn nhà đầu tư PPP được quy định tại Nghị định số 63/2018/NĐ-CP và Luật Đấu thầu, Nghị định số 30/2015/NĐ-CP. Riêng nội dung sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án theo hợp đồng BT, trước đây được thực hiện theo Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ và hiện nay được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 69/2019/NĐ-CP ngày 15/8/2019 hướng dẫn Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

Theo số liệu tại Báo cáo số 25/BC-CP ngày 30/01/2019 của Chính phủ về tổng kết tình hình thực hiện dự án PPP, tính đến nay đã có 336 dự án PPP đã ký kết hợp đồng (trong đó, 140 dự án theo hợp đồng BOT, 188 dự án theo hợp đồng BT và 08 dự án được áp dụng các loại hợp đồng khác). Thông qua đó, huy động được khoảng 1.609.295 tỷ đồng vào đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng quốc gia. Cụ thể: (i) Lĩnh vực giao thông có 220 dự án bao gồm 118 dự án BOT với tổng vốn đầu tư khoảng 279.367 tỷ đồng, 99 dự án BT với tổng vốn đầu tư khoảng 117.421 tỷ đồng, 03 dự án theo hình thức khác; (ii) Lĩnh vực năng lượng (xây dựng nhà máy điện) có 18 dự án BOT với tổng vốn đầu tư khoảng 857.209 tỷ đồng; (iii) Lĩnh vực phát triển hạ tầng Khu công nghiệp, Khu kinh tế có 03 dự án BT với tổng vốn đầu tư 162,645 tỷ đồng, 02 dự án BOT với tổng

[1] Tờ trình số 446/TTr-CP ngày 07/10/2019 của Chính phủ về Dự án Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

vốn đầu tư 27.860,6 tỷ đồng; (iv) Lĩnh vực giáo dục có 06 dự án BT với tổng vốn đầu tư là 1.284,68 tỷ đồng; (v) Lĩnh vực văn hóa, thể thao có 10 dự án BT và 01 dự án BOT với tổng vốn đầu tư là 4.632,148 tỷ đồng; (vi) Lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật (xây dựng nhà ở tái định cư, hạ tầng ký túc xá...) có 32 dự án; lĩnh vực xây dựng trụ sở làm việc có 20 dự án và các lĩnh vực khác. Bên cạnh đó, lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, y tế, du lịch được các Bộ, ngành, địa phương báo cáo là vẫn trong giai đoạn nghiên cứu, chưa có dự án đi vào vận hành, khai thác.

Những dự án PPP trong thời qua đã góp phần tích cực hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, năng lượng, hạ tầng đô thị, xử lý nước thải, rác thải..., kịp thời giải quyết các nhu cầu bức xúc về dịch vụ công của người dân và nhu cầu cấp bách về cơ sở hạ tầng để phát triển kinh tế - xã hội đất nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Các yếu tố này đã góp phần tạo ra động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc dân. Theo đánh giá của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF)[2] thì năm 2017, chất lượng cơ sở hạ tầng tổng thể của Việt Nam đứng ở vị trí thứ 79, tăng 02 bậc so với năm 2014 (xếp thứ 81), tăng 16 bậc so với năm 2012 (xếp thứ 95), tăng 44 bậc so với năm 2010 (xếp thứ 123).

Bên cạnh các kết quả đạt được, thực tiễn cho thấy việc triển khai còn một số tồn tại, bất cập. Tính đến thời điểm hiện nay, các dự án BOT giao thông đang trong quá trình thực hiện hợp đồng (đã xong giai đoạn xây dựng, đang vận hành, kinh doanh) đều được triển khai theo quy định tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ. Thông qua các báo cáo thanh tra, kiểm toán đối với các dự án này và đặc biệt là Báo cáo số 197/BC-UBTVQH14 ngày 23/10/2017 của UBTVQH về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, một số bất cập của các dự án BOT thực hiện theo Nghị định số 108/2009/NĐ-CP được tổng hợp như sau:

- Công tác lựa chọn, lập, thẩm định dự án PPP chưa được được quan tâm để thực hiện bài bản, chặt chẽ, chuyên môn, chuyên nghiệp; phần lớn vẫn còn tư duy nóng vội, muốn sớm có nhà đầu tư, có công trình. Công tác công bố dự án, danh mục dự án chưa được thực hiện nghiêm túc, công khai, minh bạch.

- Nhiều dự án trước đây phần lớn được thực thiện theo đề xuất của nhà đầu tư, phía cơ quan nhà nước chưa chủ động nghiên cứu, lập dự án tốt. Việc lựa chọn nhà đầu tư chủ yếu thông qua chỉ định thầu, chưa đảm bảo tính cạnh tranh, minh bạch (chỉ có một nhà đầu tư đăng ký thực hiện hoặc chỉ có một nhà đầu tư vượt qua sơ tuyển).

---

[2] Theo Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu (Global Competitiveness Report) các năm 2010 - 2011, 2012 - 2013, 2014 - 2015, 2017 - 2018 do Diễn đàn Kinh tế Thế giới (World Economic Forum) công bố.

- Công tác giám sát trong quá trình thực hiện hợp đồng còn lỏng lẻo.

- Bất cập về mức phí, vị trí đặt trạm thu phí, thời gian thu phí.

- Người dân không có sự lựa chọn đối với các tuyến đường độc đạo, tuyến đường chỉ nâng cấp, cải tạo.

- Chưa rõ ràng về cơ chế minh bạch thông tin cơ bản của hợp đồng PPP được ký kết; bên cạnh đó, chế tài xử lý vi phạm của nhà đầu tư cũng như cơ quan có liên quan phía nhà nước còn thiếu, chưa chặt chẽ.

- Thiếu quy định về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, cụ thể về cơ chế chính sách chia sẻ rủi ro, giải quyết tranh chấp giữa các bên tham gia thực hiện dự án.

- Thiếu quy định về trình tự, hình thức tham vấn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chính quyền địa phương với các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của dự án; thiếu quy định để người sử dụng dịch vụ phản hồi việc cung cấp dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước.

Đối với các dự án BT thanh toán bằng quỹ đất cũng đã bộc lộ một số bất cập (tương tự như các dự án BOT) về công tác công bố dự án, lạm dụng chỉ định thầu, công tác giám sát lỏng lẻo... Ngoài ra, công tác xác định giá trị quỹ đất để thanh toán còn nhiều hạn chế, dẫn đến sự chênh lệch lớn giữa giá trị công trình BT và giá trị quỹ đất thanh toán, chênh lệch giữa giá đền bù, giá công bố của chính quyền địa phương và giá bán của nhà đầu tư gây bức xúc trong xã hội.

Từ các bài học thực tiễn và nhằm khắc phục các tồn tại, hạn chế triển khai các dự án PPP, Chính phủ đã lần lượt ban hành các Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (thay thế Nghị định 108/2009/NĐ-CP), Nghị định số 63/2018/NĐ-CP (thay thế Nghị định số 15/2015/NĐ-CP) và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP, cụ thể: quy định chi tiết, chặt chẽ về trình tự chuẩn bị dự án (lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo khả thi)[3]; quy định chặt chẽ về công khai thông tin dự án, trong đó nhấn mạnh công tác tham vấn ý kiến cộng đồng (thông qua một số tổ chức, nhóm đối tượng chịu tác động) trong giai đoạn chuẩn bị dự án và việc công khai thông tin cơ bản của hợp đồng sau khi ký kết; quy định hạn chế các trường hợp được áp dụng chỉ định nhà đầu tư (được khắc phục từ Luật Đấu thầu năm 2013 và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP). Đối với dự án BT, bổ sung một số quy định chặt chẽ hơn như: chỉ được tổ chức lựa chọn nhà đầu tư sau bước thiết kế và dự toán (bảo

[3] Trong đó, từ giai đoạn thực hiện Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT đã đưa ra các phương pháp, công cụ hướng dẫn Bộ, ngành địa phương thực hiện nhiệm vụ xác định hiệu quả kinh tế - xã hội (ENPV, B/C) và khả thi về phương án tài chính (IRR, NPV). Thông tư số 09/2018/TT-BKHĐT hướng dẫn Nghị định số 63/2018/NĐ-CP tiếp tục kế thừa và phát huy nội dung này.

đảm giá trị công trình BT được chính xác nhất), quỹ đất dự kiến thanh toán phải được lập quy hoạch tỷ lệ 1/2.000 hoặc 1/500 (nếu có) trước khi phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi...

Đặc biệt đối với các dự án BOT giao thông, sau khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21/10/2017, Chính phủ đã nỗ lực triển khai thực hiện Nghị quyết từ cấp Trung ương đến cấp cơ sở, qua đó đã có những chuyển biến tích cực về nhận thức cho tới cách thức tổ chức thực hiện cũng như góp phần quan trọng trong quá trình xây dựng dự án Luật PPP. Chính phủ đã có Báo cáo số 297/BC-CP ngày 19/7/2019 báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc triển khai Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14.

2. Sự cần thiết ban hành Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư

Từ thực tiễn triển khai nêu trên cho thấy việc thực hiện chương trình PPP trong những năm qua đã đạt được các kết quả đáng ghi nhận; những tồn tại, hạn chế và bài học rút ra là rất quý báu để làm cơ sở xây dựng khung pháp lý cao hơn về PPP. Trên cơ sở đó, quy định về PPP cần phải được tiếp tục hoàn thiện, nâng cấp ở cấp luật bởi các lý do sau đây:

Thứ nhất, quy định chi tiết cho hoạt động PPP hiện nay mới chỉ dừng ở cấp nghị định, chịu sự điều chỉnh của nhiều Luật khác nhau như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quản lý nợ công... Khung pháp lý ở cấp nghị định sẽ không ổn định, liên tục phải điều chỉnh, gây nhiều bất lợi cho cả phía nhà nước và doanh nghiệp khi thực hiện các dự án PPP có quy mô đầu tư lớn, dài hạn. Bên cạnh đó, các Nghị định về PPP phải tuân thủ quy định tại các Luật điều chỉnh - được xây dựng hướng tới chủ yếu các dự án đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân thuần túy, chưa phản ánh đầy đủ bản chất của mối quan hệ đối tác công và tư dẫn đến quá trình triển khai dự án PPP còn nhiều khó khăn, bất cập. Trong khi đó, việc thay đổi quy định tại các Luật nêu trên hoặc các Nghị định đều có thể gây ảnh hưởng rất lớn đến việc tuân thủ hợp đồng dự án PPP. Trong bối cảnh này, việc ban hành một đạo luật riêng để bảo đảm tính đặc thù của đầu tư PPP, tránh tình trạng "vay mượn" quy định của các pháp luật khác trong quá trình áp dụng là cần thiết.

Thứ hai, cần có khung pháp lý ổn định cho các hợp đồng PPP dài hạn, nhiều rủi ro, đầu tư quy mô lớn. Hiện quy định về PPP tại nước ta được các nhà đầu tư đánh giá là có tính ổn định chưa cao[4]. Hợp đồng dự án PPP thường kéo

[4] (i) Giai đoạn 1997-2008: Nghị định số 77/CP ngày 18/6/1997; Nghị định số 62/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1998, Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007.

dài từ 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 yêu cầu một mức lợi nhuận cao hơn hoặc yêu cầu Chính phủ cam kết nhiều hơn, thời gian thu hồi vốn dài hơn nhằm phòng ngừa những rủi ro mà nhà đầu tư phải chịu. Điều này gián tiếp làm tăng chi phí của bản thân dự án, chi phí xã hội để thực hiện dự án PPP (thời gian thu phí kéo dài, mức phí cao ảnh hưởng tới người dân sử dụng dịch vụ) cũng như chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư quốc tế do cam kết từ khu vực công còn thấp.

Bên cạnh đó, việc xây dựng khung pháp lý với hiệu lực cao hơn (cấp Luật) góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện dự án, khắc phục được các tồn tại, bất cập do khâu thực thi trong bối cảnh thiếu chế tài đối với hành vi vi phạm.

Thứ ba, hiện nay khung pháp lý còn thiếu các cơ chế tổng thể bao gồm các hình thức hỗ trợ, ưu đãi và bảo đảm đầu tư từ phía Nhà nước cho nhà đầu tư PPP để tăng tính hấp dẫn của dự án cũng như bảo đảm việc thực hiện dự án thành công. Quy định hiện hành tại Nghị định số 63/2018/NĐ-CP đã đề cập đến vốn góp của Nhà nước, được xem là công cụ hỗ trợ trong giai đoạn xây dựng nhằm tăng tính khả thi cho dự án; tuy nhiên trên thực tế, trừ các dự án quan trọng được Quốc hội cho phép áp dụng cơ chế riêng, chưa có dự án PPP nào được bố trí phần vốn này trong kế hoạch đầu tư công trung hạn bởi nguồn vốn đầu tư công rất hạn hẹp và trình tự, thủ tục cân đối, bố trí vốn cũng chưa phù hợp với đặc thù dự án PPP. Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai các dự án nhằm thu hút đầu tư nước ngoài, các tổ chức quốc tế và một số nhà đầu tư quan tâm đều đề cập việc thiếu hụt công cụ bảo đảm, bảo lãnh trong chính sách hiện nay. Các nội dung nêu trên đều không thể quy định ở cấp Nghị định của Chính phủ do vướng các Luật như Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý nợ công.

Với các nội dung được phân tích trên, việc xây dựng Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) là cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

II. BỐ CỤC CỦA LUẬT PPP

Luật PPP được bố cục thành 11 chương với 101 Điều, bao gồm:

1. Chương I. Những quy định chung (gồm 11 điều, từ Điều 1 đến Điều 11), quy định về: (1) Phạm vi điều chỉnh; (2) Đối tượng áp dụng; (3) Giải thích từ ngữ; (4) Lĩnh vực đầu tư, quy mô và phân loại dự án PPP; (5) Cơ quan có thẩm quyền và cơ quan ký kết hợp đồng dự án PPP; (6) Hội đồng thẩm định dự án PPP; (7) Nguyên tắc quản lý đầu tư theo phương thức PPP; (8) Nội dung quản lý

(ii) Giai đoạn 2009-2013: Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009, Nghị định số 24/2011/NĐ-CP sửa đổi Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09/10/2010.
(iii) Giai đoạn 2014-nay: Nghị định số 15/2015/NĐ-CP; Nghị định 63/2018/NĐ-CP

nhà nước về đầu tư theo phương thức PPP; (9) Công khai, minh bạch trong đầu tư theo phương thức PPP; (10) Các hành vi bị nghiêm cấm trong đầu tư theo phương thức PPP; (11) Quy trình dự án PPP.

- Chương II. Chuẩn bị dự án (gồm 02 mục, 16 điều, từ Điều 12 đến Điều 27):

+ ***Mục 1: Dự án PPP do cơ quan có thẩm quyền lập,*** gồm 14 điều, quy định về: (1) Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP; (2) Trình tự quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP; (3) Lựa chọn dự án và lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án PPP; (4) Thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án PPP; (5) Hồ sơ đề nghị quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP; (6) Nội dung quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP; (7) Điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án PPP; (8) Nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi dự án PPP; (9) Hồ sơ, nội dung thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi dự án PPP; (10) Thẩm quyền phê duyệt dự án PPP; (11) Hồ sơ đề nghị phê duyệt dự án PPP; (12) Nội dung quyết định phê duyệt dự án PPP; (13) Điều chỉnh dự án PPP; (14) Công bố thông tin dự án PPP.

+ ***Mục 2: Dự án PPP do nhà đầu tư đề xuất***, gồm 02 điều, quy định về: (1) Điều kiện đối với dự án PPP do nhà đầu tư đề xuất; (2) Trình tự chuẩn bị dự án PPP do nhà đầu tư đề xuất.

- Chương III. Lựa chọn nhà đầu tư (gồm 03 mục, 16 điều, từ Điều 28 đến Điều 43):

+ ***Mục 1: Quy định chung về lựa chọn nhà đầu tư,*** gồm 09 điều quy định về: (1) Quy trình lựa chọn nhà đầu tư; (2) Tư cách hợp lệ của nhà đầu tư; (3) Bảo đảm cạnh tranh trong lựa chọn nhà đầu tư; (4) Lựa chọn nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư quốc tế; (5) Ngôn ngữ sử dụng trong lựa chọn nhà đầu tư; (6) Bảo đảm dự thầu; (7) Hủy thầu; (8) Trách nhiệm của bên mời thầu trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư; (9) Xử lý tình huống lựa chọn nhà đầu tư trong quá trình thực hiện dự án.

+ ***Mục 2: Hình thức lựa chọn nhà đầu tư***, gồm 04 điều, quy định về: (1) Đấu thầu rộng rãi; (2) Đàm phán cạnh tranh; (3) Chỉ định nhà đầu tư; (4) Lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt.

+ ***Mục 3: Phương pháp và tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự tuyển, hồ sơ dự thầu***, gồm 03 điều, quy định về: (1) Phương pháp và tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự sơ tuyển; (2) Phương pháp và tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu; (3) Xét duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư.

- Chương IV. Thành lập, hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP; hợp đồng dự án PPP (gồm 12 điều, từ Điều 44 đến Điều 55), quy định về: (1) Thành

lập và hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP; (2) Phân loại hợp đồng dự án PPP; Hồ sơ hợp đồng dự án PPP; Nội dung cơ bản của hợp đồng dự án PPP; Bảo đảm thực hiện hợp đồng dự án PPP; Ký kết hợp đồng dự án PPP; Sửa đổi hợp đồng dự án PPP; Thời hạn hợp đồng dự án PPP; Chấm dứt hợp đồng dự án PPP; Quyền của bên cho vay; Chuyển nhượng cổ phần, phần vốn góp, quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án PPP; Pháp luật điều chỉnh hợp đồng dự án PPP.

- Chương V. Triển khai thực hiện hợp đồng dự án PPP (gồm 03 mục, 13 điều, từ Điều 56 đến Điều 68):

+ Mục 1: Xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng, gồm 06 điều, quy định về: (1) Chuẩn bị mặt bằng xây dựng; (2) Lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế sau thiết kế cơ sở và dự toán; (3) Lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án PPP; (4) Quản lý, giám sát chất lượng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; (5) Quyết toán vốn đầu tư công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; (6) Xác nhận hoàn thành công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng.

+ Mục 2: Quản lý, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sơ hạ tầng, gồm 04 điều, quy định về: Quản lý dự án PPP Điều kiện vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; Cung cấp sản phẩm, dịch vụ công; Giá, phí sản phẩm, dịch vụ công; Giám sát chất lượng sản phẩm, dịch vụ công.

+ Mục 3: Chuyển giao công trình, hệ thống cơ sơ hạ tầng, thanh lý hợp đồng dự án PPP, gồm 02 điều, quy định về: (1) Chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; (2) Thanh lý hợp đồng dự án PPP.

- Chương VI. Nguồn vốn thực hiện dự án PPP (gồm 02 mục, 10 điều, từ Điều 69 đến Điều 78):

+ Mục 1: Vốn nhà nước trong dự án PPP, gồm 06 điều, quy định về: (1) Sử dụng vốn nhà nước trong dự án PPP; (2) Vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; (3) Vốn nhà nước thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP cung cấp sản phẩm, dịch vụ công; (4) Vốn nhà nước bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư; hỗ trợ xây dựng công trình tạm; (5) Chi phí của cơ quan có thẩm quyền, cơ quan ký kết hợp đồng, đơn vị chuẩn bị dự án PPP, bên mời thầu, Hội đồng thẩm định dự án PPP, đơn vị được giao nhiệm vụ thẩm định dự án PPP Lập kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng trong dự án PPP; (6) Lập dự toán nguồn vốn chi thường xuyên và nguồn thu hợp pháp dành để chi thường xuyên của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập.

+ Mục 2: Vốn thực hiện dự án PPP của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP, gồm 02 điều, quy định về: (1) Thu xếp tài chính thực hiện dự án PPP; (2) Góp vốn chủ sở hữu Phát hành trái phiếu của doanh nghiệp dự án PPP.

- Chương VII. Ưu đãi và bảo đảm đầu tư (gồm 4 điều, từ Điều 79 đến Điều 82), quy định về: (1) Ưu đãi đầu tư; (2) Bảo đảm đầu tư; (3) Bảo đảm cân đối ngoại tệ đối với dự án PPP quan trọng: (4) Cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu.

- Chương VIII. Kiểm tra, thanh tra, kiểm toán nhà nước và giám sát hoạt động đầu tư theo phương thức PPP (gồm 02 mục, 6 điều, từ Điều 83 đến Điều 88):

*+ **Mục 1: Kiểm tra, thanh tra, kiểm toán nhà nước trong hoạt động đầu tư theo phương thức PPP***, gồm 03 điều, quy định về: (1) Kiểm tra hoạt động đầu tư theo phương thức PPP; (2) Thanh tra hoạt động đầu tư theo phương thức PPP; (3) Kiểm toán nhà nước trong hoạt động đầu tư theo phương thức PPP.

*+ **Mục 2: Giám sát hoạt động đầu tư theo phương thức PPP***, gồm 03 điều, quy định về: (1) Giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư theo phương thức PPP; (2) Nội dung giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư theo phương thức PPP; (3) Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cộng đồng.

- Chương IX. Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong đầu tư theo phương thức PPP (gồm 6 điều, từ Điều 89 đến Điều 94), quy định về: (1) Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; (2) Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; (3) Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính; (4) Nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan trung ương, cơ quan khác; (5) Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; (6) Trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền.

- Chương X. Giải quyết kiến nghị, tranh chấp và xử lý vi phạm (gồm 4 điều, từ Điều 95 đến Điều 98), quy định về: (1) Giải quyết kiến nghị trong lựa chọn nhà đầu tư; (2) Quy trình giải quyết kiến nghị trong lựa chọn nhà đầu tư; (3) Giải quyết tranh chấp; (4) Xử lý vi phạm trong đầu tư theo phương thức PPP.

- Chương XI. Điều khoản thi hành (gồm 3 điều, từ Điều 99 đến Điều 101), quy định về: (1) Sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan; (2) Hiệu lực thi hành; (3) Quy định chuyển tiếp.

III. NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH MỚI CỦA LUẬT PPP

1. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

- Phạm vi điều chỉnh (Điều 1): Luật PPP quy định về hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư; quản lý nhà nước, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

- Đối tượng áp dụng (Điều 2): Luật PPP áp dụng đối với các bên trong hợp đồng đầu tư theo phương thức đối tác công tư, cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

2. Giải thích từ ngữ (Điều 3)

Luật PPP giải thích 19 từ ngữ, trong đó lưu ý một số từ ngữ sau:

- *Doanh nghiệp dự án PPP* là doanh nghiệp do nhà đầu tư thành lập có mục đích duy nhất để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP.

- *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:

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

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

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

- *Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Public Private Partnership - sau đây gọi là đầu tư theo phương thức PPP)* là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP.

- *Hợp đồng dự án PPP* là thỏa thuận bằng văn bản giữa cơ quan ký kết hợp đồng với nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP về việc Nhà nước nhượng quyền cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP thực hiện dự án PPP theo quy định của Luật PPP, bao gồm các loại hợp đồng sau đây:

+ Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (Build - Operate - Transfer, sau đây gọi là hợp đồng BOT);

+ Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (Build - Transfer - Operate, sau đây gọi là hợp đồng BTO);

+ Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (Build - Own - Operate, sau đây gọi là hợp đồng BOO);

+ Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (Operate - Manage, sau đây gọi là hợp đồng O&M);

+ Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (Build - Transfer - Lease, sau đây gọi là hợp đồng BTL);

+ Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (Build - Lease - Transfer, sau đây gọi là hợp đồng BLT);

+ Hợp đồng hỗn hợp theo quy định tại khoản 3 Điều 45 của Luật này.

- *Nhà đầu tư PPP* là một pháp nhân độc lập được thành lập theo quy định của pháp luật hoặc liên danh giữa nhiều pháp nhân tham gia hoạt động đầu tư theo phương thức PPP.

3. Lĩnh vực đầu tư, quy mô và phân loại dự án PPP (Điều 4).

- Luật PPP quy định 05 lĩnh vực thiết yếu đầu tư theo phương thức PPP, gồm: (1) Giao thông vận tải; (2) 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; (3) Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; (4) Y tế; giáo dục - đào tạo; (5) Hạ tầng công nghệ thông tin.

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

+ Không thấp hơn 200 tỷ đồng đối với dự án thuộc lĩnh vực giao thông vận tải; 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); thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; hạ tầng công nghệ thông tin; 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;

+ Không thấp hơn 100 tỷ đồng đối với dự án thuộc lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo;

+ Quy định về quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu nêu trên không áp dụng đối với dự án theo loại hợp đồng O&M.

Theo số liệu thống kê tình hình thực hiện dự án PPP[5], các dự án giao thông, năng lượng đã được triển khai đều có tổng vốn đầu tư lớn (chủ yếu thuộc nhóm A theo phân loại của Luật Đầu tư công). Bên cạnh đó, hợp đồng PPP thường là dài hạn, yêu cầu cam kết nhất định của Chính phủ; ngoài ra, chi phí chuẩn bị đầu tư để đưa một dự án PPP ra thị trường cũng khá cao và cách làm phải chuyên môn, chuyên nghiệp. Vì vậy việc Luật PPP quy định quy mô dự án tối thiểu là 200 tỷ đồng nhằm lựa chọn được những dự án xứng đáng, có quy mô vốn đủ lớn đối với các lĩnh vực hạ tầng, tạo tác động lan tỏa, hạn chế đầu tư dàn trải, phân tán nguồn lực.

[5] Tại Báo cáo số 25/BC-CP ngày 30/01/2019 của Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội

- Dự án PPP được phân loại theo thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư bao gồm: (1) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội; (2) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ; (3) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác; (4) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

4. Phân loại dự án PPP và thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư

Luật PPP quy định việc phân loại dự án gắn với thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, gồm Quốc hội; Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (khoản 3 Điều 4). Cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư là cấp quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư. Quy định nêu trên được xây dựng để bảo đảm đồng bộ với cả Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư hiện hành. Tại địa phương, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP chỉ có Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (bỏ thẩm quyền của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh), cụ thể các chủ thể sau có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP:

- Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc một trong các tiêu chí sau đây:

+ Sử dụng vốn đầu tư công từ 10.000 tỷ đồng trở lên;

+ Ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, bao gồm: nhà máy điện hạt nhân; sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50 ha trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 ha trở lên;

+ Sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ 02 vụ trở lên với quy mô từ 500 ha trở lên;

+ Di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở miền núi, từ 50.000 người trở lên ở vùng khác;

+ Dự án đòi hỏi phải áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.

- Trừ dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc một trong các tiêu chí sau đây:

+ Di dân tái định cư từ 10.000 người trở lên ở miền núi, từ 20.000 người trở lên ở vùng khác;

+ Dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương do Bộ, cơ quan trung ương quản lý, có tổng mức đầu tư tương đương dự án nhóm A theo quy định của pháp luật về đầu tư công, dự án sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài;

+ Đầu tư xây dựng mới: cảng hàng không, sân bay; đường cất hạ cánh của cảng hàng không, sân bay; nhà ga hành khách của cảng hàng không quốc tế; nhà ga hàng hóa của cảng hàng không, sân bay có công suất từ 01 triệu tấn/năm trở lên;

+ Đầu tư xây dựng mới: bến cảng, khu bến cảng thuộc cảng biển đặc biệt; bến cảng, khu bến cảng thuộc cảng biển loại I có tổng mức đầu tư tương đương dự án nhóm A theo quy định của pháp luật về đầu tư công.

- Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác: Trừ những dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ thì Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc phạm vi quản lý.

- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: Trừ những dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan trung ương, cơ quan khác thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc phạm vi quản lý của địa phương.

Như vậy, đây là một thay đổi quan trọng về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, nhất là ở địa phương, sẽ không còn phân biệt thẩm quyền giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mà tất cả các dự án đầu tư theo phương thức PPP thuộc phạm vi địa phương đều phải thông qua Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Điều này tạo điều kiện thực hiện thống nhất, minh bạch đối với các dự án PPP trên địa bàn cấp tỉnh.

5. Hội đồng thẩm định dự án PPP

Luật PPP quy định Hội đồng thẩm định dự án PPP tại Điều 6, bao gồm: (1) Hội đồng thẩm định nhà nước; (2) Hội đồng thẩm định liên ngành; (3) Hội đồng thẩm định cấp cơ sở. Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước và Hội đồng thẩm định liên ngành. Đối với dự án PPP thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cơ quan tự quyết định việc thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao một cơ quan, đơn vị trực thuộc để thực hiện nhiệm vụ thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, khả thi. Như vậy, việc thành lập Hội đồng thẩm định dự án PPP không làm phát sinh tổ chức, bộ máy mới, mà chỉ sử dụng tổ chức, cơ quan sẵn có hoặc sử dụng nguồn nhân lực từ các cơ quan này theo chế độ kiêm nhiệm. Ngoài ra, để tránh trường hợp việc thành lập Hội đồng thẩm định làm ảnh hưởng tới tiến độ

thực hiện dự án, Chính phủ quy định chi tiết về thời gian thành lập đối với từng loại Hội đồng.

6. Sử dụng đúng mục đích, quản lý hiệu quả vốn nhà nước trong dự án PPP

Thực tế triển khai các dự án PPP giai đoạn trước, vốn nhà nước trong dự án PPP chủ yếu được sử dụng cho mục đích hỗ trợ xây dựng công trình và giải phóng mặt bằng. Phần vốn này hầu hết được bố trí từ nguồn vốn đầu tư công và phải tuân thủ quy định của pháp luật về đầu tư công. Theo thông lệ quốc tế cũng như thực tiễn áp dụng tại Việt Nam, vốn nhà nước trong dự án PPP được sử dụng cho các mục hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thuộc dự án PPP (nhằm tăng tính khả thi về tài chính cho dự án); thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong dự án PPP áp dụng loại hợp đồng BTL, BLT và giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư.

Vốn nhà nước sử dụng cho mục đích hỗ trợ xây dựng và giải phóng mặt bằng chủ yếu được bố trí từ nguồn vốn đầu tư công, phải tuân thủ quy định của pháp luật về đầu tư công. Trong khi vốn để thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP được bố trí từ cả nguồn vốn đầu tư công và nguồn chi thường xuyên. Theo đó, Luật PPP quy định cụ thể mục đích sử dụng, phương thức quản lý vốn nhà nước trong dự án PPP (Điều 69), trong đó, với phần vốn nhà nước sử dụng để hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và giải phóng mặt bằng, hạn mức tham gia trong dự án PPP không quá 50% tổng mức đầu tư và được quản lý, sử dụng theo 02 phương thức: tách thành tiểu dự án trong dự án PPP hoặc bố trí vào hạng mục cụ thể theo tỷ lệ và giá trị, tiến độ và điều kiện quy định tại hợp đồng.

7. Lựa chọn nhà đầu tư (Chương III)

Quy định về lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP lần đầu được tích hợp tại một văn bản quy phạm pháp luật về PPP, bảo đảm tính thống nhất, chỉnh thể và tính liên tục của quy trình thực hiện một dự án PPP; đồng thời, thu hẹp trường hợp chỉ định nhà đầu tư so với quy định hiện hành tại Luật Đấu thầu năm 2013. Ngoài ra, Luật PPP đã chỉnh sửa một số nội dung về lựa chọn nhà đầu tư để phù hợp với điều kiện thực tế của nước ta và các kinh nghiệm trên thế giới, cụ thể như sau:

(i) Đơn giản hóa quy trình, lựa chọn nhà đầu tư: Việc phát hành hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu căn cứ báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt. Các nội dung trong kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư (như phương thức và hình thức lựa chọn nhà đầu tư; thời gian tổ chức lựa chọn nhà đầu tư) được phê duyệt đồng thời tại báo cáo nghiên cứu khả thi.

(ii) Sửa đổi hình thức lựa chọn nhà đầu tư, phương thức lựa chọn nhà đầu tư tiệm cận với thông lệ quốc tế, phù hợp một số dự án PPP đặc thù. Cụ thể, để phù hợp với dự án có yêu cầu kỹ thuật, công nghệ cao, công nghệ mới, phức tạp, có tính đặc thù hoặc chỉ có một số nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu của dự án, dự thảo bổ sung hình thức đấu thầu hạn chế và phương thức đấu thầu hai giai đoạn một túi hồ sơ.

(iii) Thu hẹp các trường hợp chỉ định nhà đầu tư so với quy định hiện hành tại khoản 4 Điều 22 Luật Đấu thầu năm 2013; quy định này được đánh giá chặt chẽ hơn quy định của các nước khác về chỉ định nhà đầu tư.

8. Hoàn thiện các cơ chế tổng thể bao gồm các hình thức hỗ trợ, ưu đãi và bảo đảm đầu tư từ phía Nhà nước cho nhà đầu tư

Một trong các nội dung được các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đối với sự chuyển biến trong chính sách PPP của Việt Nam, đó là các cơ chế bảo đảm của Chính phủ. Việc thiếu hụt chính sách đối với các cơ chế này trong dự án PPP là một trong những nguyên nhân dẫn đến một số dự án giao thông có sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài phải tạm dừng (Dự án Dầu Giây - Phan Thiết; Tân Vạn - Nhơn Trạch). Trong khi đó, các dự án BOT điện thu hút được các nhà đầu tư quốc tế bởi Chính phủ đã đưa ra các cam kết, bảo lãnh cho nhà đầu tư như: hợp đồng mua điện (PPA) từ EVN (tương tự bảo lãnh doanh thu cho nhà đầu tư); bảo lãnh nghĩa vụ của Bộ Công Thương trong hợp đồng hoặc bảo lãnh chuyển đổi ngoại tệ (được áp dụng tỷ lệ 30%).

Nhà nước muốn kêu gọi nguồn lực tài chính, tận dụng được tri thức, năng lực quản lý từ các thành phần kinh tế để bù đắp thiếu hụt về ngân sách thì Nhà nước cũng cần có trách nhiệm, nghĩa vụ trong việc bảo đảm tính khả thi của dự án thông qua các công cụ hỗ trợ, bảo đảm, bảo lãnh. Quy định về bảo đảm Chính phủ chỉ là khung nguyên tắc và điều kiện, là công cụ để Chính phủ điều hành trong từng trường hợp cụ thể, không áp dụng tràn lan. Cụ thể là Luật PPP bổ sung quy định về "cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu" (Điều 82), mà thông qua cơ chế này, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP được chia sẻ một phần rủi ro khi dự án hụt thu trong thực tế; đồng thời cho phép Chính phủ được nhận lại phần chia sẻ khi dự án tăng thu. Cách tiếp cận này vẫn tôn trọng cơ chế thị trường, đồng thời tránh trường hợp nhà đầu tư ỷ lại không phát huy năng lực để bảo đảm hiệu quả đầu tư một cách thực chất.

9. Kiểm toán Nhà nước đối với dự án PPP

Bản chất dự án PPP là dự án nhằm mục tiêu công nhưng có sự kết hợp công-tư trong đầu tư vốn, quản trị dự án. Vì vậy, cơ chế, chính sách pháp luật vừa phải bảo đảm chất lượng dịch vụ công nhưng đồng thời phải tạo điều kiện thu hút, huy động tối đa nguồn vốn từ khu vực tư nhân đầu tư vào các dự án

PPP. Mặt khác, Hiến pháp và pháp luật về kiểm toán Nhà nước quy định Kiểm toán Nhà nước chỉ thực hiện kiểm toán tài chính công, tài sản công. Nếu quy định kiểm toán toàn bộ dự án, kể cả phần vốn đầu tư từ khu vực tư nhân sẽ khó thu hút, huy động được nguồn vốn từ khu vực tư nhân cho sự phát triển. Vì vậy, Luật PPP quy định cụ thể phạm vi, nội dung Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán đối với dự án PPP, bao gồm việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công trong dự án PPP (Điều 85).

10. Huy động vốn của doanh nghiệp dự án

Theo thông lệ quốc tế, doanh nghiệp dự án PPP chỉ có một nhiệm vụ, mục tiêu duy nhất là nhằm thực hiện dự án PPP theo hợp đồng đã ký kết, không được hoạt động trong các ngành, nghề khác với mục đích thực hiện dự án. Việc doanh nghiệp dự án PPP vừa thực hiện dự án PPP vừa kinh doanh các ngành, nghề khác có thể biến thành "mánh lới" kế toán để chuyển doanh thu, chi phí từ các hoạt động khác sang dự án PPP, hạch toán không minh bạch, gây thiệt hại cho Nhà nước. Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp quy định về hoạt động của doanh nghiệp nói chung, không cấm doanh nghiệp đăng ký kinh doanh ngành, nghề được pháp luật cho phép; được góp vốn, chuyển nhượng vốn; phát hành cổ phiếu đại chúng; chưa quy định đặc thù của doanh nghiệp dự án PPP.

Bên cạnh đó, thực tiễn các nước cho thấy dự án PPP có thể được huy động vốn thứ cấp thông qua thị trường trái phiếu, sau khi dự án đã đi vào vận hành để giảm gánh nặng về chi phí vốn (kể cả vốn chủ và vốn vay). Đây là kênh huy động vốn từ xã hội, giải phóng các dòng vốn sơ cấp đã đầu tư vào giai đoạn rủi ro nhất. Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan đều xây dựng chính sách, công cụ để thúc đẩy việc phát hành trái phiếu của doanh nghiệp dự án PPP trên thị trường. Tuy nhiên, các quốc gia này cũng đều hạn chế việc phát hành cổ phiếu của doanh nghiệp dự án PPP ra công chúng, nhằm tránh tình trạng mất kiểm soát đối với loại doanh nghiệp có tính đặc thù này.

Do vậy, Luật PPP cho phép doanh nghiệp dự án PPP được phát hành trái phiếu doanh nghiệp để huy động vốn thực hiện dự án PPP bên cạnh kênh huy động vốn truyền thống là từ vốn tín dụng của các ngân hàng (Điều 78).

11. Dừng triển khai dự án BT mới

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rất ít quốc gia triển khai loại hợp đồng BT. Các dự án BT đã thực hiện thời gian qua bộc lộ nhiều tồn tại, hạn chế như xác định chưa chính xác giá trị công trình BT, giá trị quỹ đất thanh toán gây thất thoát lớn, chưa bảo đảm công khai, minh bạch, cạnh tranh trong lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án, đồng thời cũng không gắn trách nhiệm của nhà đầu tư trong việc bảo trì dài hạn, hỗ trợ tổ chức, đơn vị vận hành công trình.

Do vậy, Luật PPP thể chế chủ trương dừng thực hiện các dự án BT trong giai đoạn tới. Theo đó, quy định chuyển tiếp cho các dự án đang triển khai được quy định cụ thể tại Luật. Đặc biệt, kể từ ngày 15 tháng 8 năm 2020, các dự án BT chưa được phê duyệt chủ trương đầu tư phải dừng thực hiện./.

Nơi nhận:
- Các Ban Đảng TU, VP TU;
- Các Ban của HĐND tỉnh, VPHĐND tỉnh;
- UBMTTQ& TCCTXH tỉnh;
- Các sở, ban, ngành cấp tỉnh;
- Hội LG tỉnh; Đoàn LS tỉnh;
- Các tổ chức đại diện của DN, HTX;

(để tuyên truyền)

- Báo cáo viên PL cấp tỉnh;
- UBND huyện, thành phố;
- Phòng TP huyện, TP;
- Webside STP (đăng tải);
- Lưu XDKTTHPL&PBGDPL.

SỞ TƯ PHÁP TỈNH TUYÊN QUANG