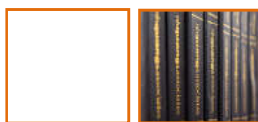


nh**quang**'s research

BÁO CÁO

NGHIÊN CỨU HỢP TÁC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM – TIẾP CẬN TỪ MỞ CỬA THỊ TRƯỜNG TỰ DO

Tháng 01 năm 2018



NGHIÊN CỨU HỢP TÁC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM – TIẾP CẬN TỪ MỞ CỬA THỊ TRƯỜNG TỰ DO

1. BỐI CẢNH

Hoạt động hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng, tiện ích công cộng không phải là một phương thức mới mẻ ở Việt Nam. Thực tế, các hoạt động này đã được diễn ra từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước dưới các hình thức “nhà nước và nhân dân cùng làm” hoặc “xã hội hóa”. Tuy nhiên, cơ chế pháp lý để điều chỉnh mối quan hệ hợp tác giữa nhà nước và tư nhân không được xây dựng rõ ràng. Các chính sách, quy định pháp luật chủ yếu là khuyến khích khu vực tư nhân bỏ vốn (bao gồm vốn tài chính, đất đai và công sức) vào các công trình, dự án cơ sở hạ tầng của nhà nước và các dịch vụ công. Các vấn đề về quản lý công trình, chia sẻ lợi ích, rủi ro của dự án hay từ các dịch vụ công không được quy định rõ ràng. Cùng với việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài vào phát triển kinh tế vào đầu những năm 1990, Nhà nước đã ban hành những văn bản pháp luật đầu tiên để tạo điều kiện thuận lợi cho nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân của nước ngoài và trong nước vào các công trình hạ tầng¹. Tuy nhiên, có nhiều rào cản khi thực thi các quy định pháp luật này nên số lượng dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng trong giai đoạn những năm 1990 và đầu những năm 2000 không nhiều. Hơn nữa, các quy định này cũng không tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án có quy mô vừa và nhỏ đầu tư tại các vùng sâu và xa hay đầu tư vào các cơ sở y tế, giáo dục và văn hoá².

Nhu cầu phát triển hạ tầng và các công trình công cộng ngày một tăng ở Việt Nam. Nhu cầu phát triển vốn hạ tầng chiếm khoảng 10-11% GDP giai đoạn 2010-2020 (khoảng 7-80 tỷ USD)³. Bên cạnh đó, nhu cầu vốn đầu tư cho các công trình, dự án trong các lĩnh vực văn hoá, xã hội, giáo dục, y tế và môi trường cũng trở nên bức thiết. Ngân sách Nhà nước vẫn chưa đủ bảo đảm cho việc đầu tư các công trình và dự án ở quy mô quốc gia lẫn quy mô địa phương. Một số công trình, dự án cơ sở hạ tầng, văn hoá, xã hội, giáo dục, y tế và môi trường do nhà nước đầu tư lại không mang lại nhiều hiệu quả cho xã hội. Thậm chí có những công trình bị coi là lãng phí, quản lý không hiệu quả.

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội Việt Nam giai đoạn 2011-2020 đã xác định phát triển cơ sở hạ tầng (CSHT) là một trong ba trụ cột chính nhằm hỗ trợ để đạt được mục tiêu chất lượng cao và phát triển kinh tế bền vững. Tốc độ tăng trưởng nhanh của Việt Nam đã vượt quá sự phát triển của CSHT. CSHT được đánh giá là làm hạn chế đáng kể sự

¹ Nghị định 87-CP của Chính phủ ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng-kinh doanh-chuyển giao (BOT) ngày 23/11/1993; Luật Đầu tư nước ngoài 1996; Nghị định số 77/1997/NĐ-CP ngày 28/06/1997 về việc ban hành quy chế đầu tư theo hình thức Hợp đồng xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao (BOT) áp dụng cho đầu tư trong nước.

² Nguyễn Hồng Thái, *Hợp tác công tư trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông*, 2001; Nguyễn Hưng Quang & Tim Dyce, *Hợp tác công tư vì người nghèo*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2009.

³ Báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010), Vietnamnet, *Khối nợ công 2,5 triệu tỷ đường thề hiểm*, <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/tai-chinh/khoi-no-cong-2-5-trieu-ty-duong-nao-thoat-the-hiem-375964.html>

phát triển và đầu tư trong tương lai⁴. Trên cơ sở Chiến lược này, một số quy định pháp luật đã được ban hành để thu hút dòng vốn đầu tư của khu vực tư nhân, bao gồm cả dòng vốn đầu tư nước ngoài vào việc phát triển các công trình, dự án CSHT, văn hoá, xã hội, giáo dục, y tế và môi trường và các dịch vụ công khác. Điển hình như Luật Đầu tư công 2014, Luật Đầu tư 2014 và Luật Đấu thầu đã chú trọng vào mô hình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân ở các dự án đầu tư công (chủ yếu là CSHT). Cùng với các quy định này, Nghị định số 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ (sau này được sửa đổi bằng Nghị định số 59/2014/NĐ-CP) mở cửa cho dòng vốn đầu tư của khu vực tư nhân vào các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường.

Những chính sách, quy định pháp luật trong thời gian qua đã thu hút được một lượng vốn đầu tư của khu vực tư nhân (bao gồm cả đầu tư trực tiếp nước ngoài, đầu tư thông qua hình thức cho vay vốn dài hạn...) vào các dự án CSHT, các dự án dịch vụ công cộng⁵. Nhưng nhiều thông tin báo chí đã cho rằng hoạt động hợp tác đầu tư giữa nhà nước và tư nhân (hay còn gọi là đối tác công tư – Public Private Partnership) đã phát triển không tương xứng giữa nhu cầu của Nhà nước và mong muốn của khu vực tư nhân. Nhiều người dân đã bày tỏ thái độ không hài lòng khi sử dụng các dịch vụ, công trình CSHT được hợp tác giữa Nhà nước và nhà đầu tư. Điển hình như các lái xe tải phản ứng tại trạm thu vé Cai Lậy, Biên Hoà (Đồng Nai), Hải Phòng... Những quan ngại từ công chúng cũng đã đặt ra câu hỏi liệu có cần thiết phải có sự hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong việc phát triển CSHT, dịch vụ công... Tuy nhiên, quan ngại này lại xung đột với nhu cầu của Nhà nước và thực tế đối với nguồn vốn đầu tư cho CSHT và các dịch vụ công. Một luồng quan ngại khác khi tiếp tục phát triển các loại hình đối tác công tư là làm sao bảo đảm được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện các dự án đối tác công tư, thúc đẩy các thủ tục phê duyệt dự án đối tác công tư được nhanh và gọn hơn.

Những nghiên cứu về chủ đề đối tác công tư ở Việt Nam hiện nay mới tập trung vào các nội dung chia sẻ kinh nghiệm quốc tế về các hoạt động đối tác công tư trong lĩnh vực CSHT (ADB: 2012; Nguyễn Xuân Thành: 2013; Ủy ban Kinh tế Quốc hội-UNDP: 2014; Nguyễn Bích Thuận: 2016), rủi ro pháp lý trong hoạt động đối tác công tư (Nguyễn Xuân Thành: 2013; Võ Trí Hào: 2014); đa dạng hoá nguồn vốn cho các dự án CSHT (Nguyễn Xuân Cường: 2017); kinh nghiệm quản lý và vận hành dự án đối tác công tư và doanh nghiệp dự án (Nguyễn Hồng Thái: 2007; Nguyễn Xuân Thành: 2013; Võ Trí Hào: 2014; Nguyễn Văn Bảo và Nguyễn Thế Quân: 2014; Thân Thanh Sơn: 2015; Bộ Giao thông Vận tải: 2016). Thực tế, chưa có một nghiên cứu nào nhằm vào quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp tư nhân để đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư vào các dự án đối tác công tư theo khái niệm rộng mà không bị hạn chế trong khuôn khổ các dự án CSHT. Nghiên cứu về hợp tác công tư cho người nghèo (Nguyễn Hưng Quang và Tim Dice 2009) có đề cập tới tính đa dạng của các hoạt động đối tác công tư nhưng chủ yếu phân

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011 – 2020, 16/02/2011.

⁵ Assessment of Public–Private Partnerships in Viet Nam – Constraints and Opportunities; Các lý do chọn lựa phương thức thực hiện dự án PPP (Motivation for Public–Private Partnership: Why Consider Public–Private Partnership, trang 9 - trang 11); Thực hiện dự án PPP trong một số lĩnh vực tiêu biểu (Selected areas and PPP, trang 17 – trang 20).

tích các dự án đối tác công tư có quy mô vừa và nhỏ được chủ yếu thực hiện tại cấp cơ sở mà chưa đề cập đến các dự án đối tác công tư có quy mô lớn trong lĩnh vực CSHT. Những vấn đề nêu trên cần có một nghiên cứu tìm hiểu dưới góc độ tiếp cận từ mở cửa thị trường tự do và đề xuất sơ bộ những giải pháp có thể mở rộng, đa dạng hoá các khả năng tham gia của khu vực tư nhân đối với đối tác công tư.

2. PPP TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Khung pháp lý về đầu tư theo hình thức đối tác công tư lần đầu tiên được ghi nhận một cách hoàn chỉnh trong Luật Đầu tư 2014 và hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, Luật Đầu tư 2014 không đưa ra khái niệm về đầu tư theo hình thức đối tác công tư mà chỉ có khái niệm về “Hợp đồng đầu tư theo hình thức đối tác công tư” (gọi tắt là hợp đồng PPP). Theo đó, hợp đồng PPP là hợp đồng được ký kết giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện dự án đầu tư xây dựng mới hoặc cải tạo, nâng cấp, mở rộng, quản lý và vận hành công trình kết cấu hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công⁶. Trên cơ sở quy định tại Luật Đầu tư 2014, Nghị định 15/2015/NĐ-CP (“Nghị định 15”) đã đưa ra khái niệm về “Đầu tư theo hình thức công tư” (gọi tắt là PPP). Theo đó, *PPP là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để thực hiện, quản lý, vận hành dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công*⁷.

Với định nghĩa PPP tại Nghị định 15, PPP xét về khía cạnh pháp lý cũng chỉ là một trong các hình thức đầu tư được quy định tại Luật Đầu tư 2014, bên cạnh các hình thức đầu tư khác như đầu tư thành lập tổ chức kinh tế, đầu tư theo hình thức góp vốn, mua cổ phần, phần vốn góp vào tổ chức kinh tế, đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC. Tuy nhiên, trong hệ thống pháp luật Việt Nam, PPP có những đặc thù nhất định.

2.1. Phạm vi của các dự án PPP

Theo Điều 3 của Nghị định 15 (điều khoản định nghĩa), phạm vi của PPP tập trung vào 02 (hai) lĩnh vực là (i) dự án kết cấu hạ tầng và (ii) cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, Điều 4 của Nghị định này về các lĩnh vực đầu tư PPP lại có quy định như sau: “*Dự án xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình kết cấu hạ tầng, **cung cấp trang thiết bị** hoặc dịch vụ công gồm [...]*”. Nội dung “cung cấp trang thiết bị” không thuộc phạm vi PPP theo định nghĩa tại Nghị định 15 hay Luật Đầu tư. Hướng quy định chưa đồng bộ này có thể dẫn tới việc thiếu thống nhất trong cách hiểu về phạm vi các dự án PPP trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Theo Nghị định 15⁸, các dự án xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình kết cấu hạ tầng, cung cấp trang thiết bị hoặc dịch vụ công được phân loại theo quy định của pháp luật về đầu tư công (bao gồm dự án quan trọng quốc gia, các dự án nhóm

⁶ Luật Đầu tư 2014, Điều 3, khoản 8; Điều 27, khoản 1

⁷ Nghị định 15, Điều 3, khoản 1

⁸ Nghị định 15, Điều 4, khoản 1

A, B và C⁹), và bao gồm:

1. Công trình kết cấu hạ tầng giao thông vận tải và các dịch vụ có liên quan;
2. Hệ thống chiếu sáng; hệ thống cung cấp nước sạch; hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; nhà ở xã hội; nhà ở tái định cư; nghĩa trang;
3. Nhà máy điện, đường dây tải điện;
4. Công trình kết cấu hạ tầng y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và các dịch vụ liên quan; trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước;
5. Công trình kết cấu hạ tầng thương mại, khoa học và công nghệ, khí tượng thủy văn, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu công nghệ thông tin tập trung; ứng dụng công nghệ thông tin;
6. Công trình kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn và dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp;
7. Các lĩnh vực khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Kinh nghiệm triển khai các dự án PPP trên thế giới đã cho thấy PPP không phù hợp với mọi loại dự án mà phụ thuộc vào những đặc điểm riêng biệt của từng lĩnh vực hợp tác, ví dụ như các điều kiện về kỹ thuật, cơ chế pháp lý điều chỉnh quan hệ hợp tác trong lĩnh vực đó, các yếu tố khác về chính trị... nhằm phát huy tối đa những ưu điểm và hạn chế tối thiểu các nhược điểm của PPP¹⁰. Các dự án hợp tác công tư có xu hướng phù hợp với các dự án đầu tư *cơ sở hạ tầng kinh tế*, tiêu biểu như các dự án giải quyết những “nút thắt cổ chai” trong lĩnh vực giao thông đường bộ, cảng biển, đường sắt, năng lượng... Những dự án cơ sở hạ tầng kinh tế này đều có khả năng đem lại tỷ suất lợi nhuận cao và khả thi khi thu phí trực tiếp từ người sử dụng, và do đó sẽ thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân. Bên cạnh đó, ngoài việc xây dựng cơ sở hạ tầng, nhà thầu còn có cơ hội cung cấp các dịch vụ khác liên quan đến thiết kế, bảo trì¹¹. Mặt khác, đối với các dự án đầu tư *cơ sở hạ tầng xã hội*, bao gồm đầu tư cho lĩnh vực giáo dục (trường học), bệnh viện, các trung tâm chăm sóc sức khỏe, ... lợi nhuận kinh tế mà khu vực tư nhân nhận được thường thấp hơn so với dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế¹². Do đó, xuất phát từ tiền thân là Nghị định 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao, hợp đồng xây dựng – chuyển giao – kinh doanh, hợp đồng xây dựng – chuyển giao (“Nghị định 108”), các quy định tại Nghị định 15 về cơ bản ghi nhận lại lĩnh vực phổ biến áp dụng PPP là công trình kết cấu hạ tầng và bổ sung thêm lĩnh vực cung cấp dịch vụ công.

Nghị định 15 giao Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư

⁹ Khoản 2, Điều 6, Luật Đầu tư công 2014 quy định căn cứ mức độ quan trọng và quy mô, dự án đầu tư công được phân loại thành dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án nhóm B và dự án nhóm C theo tiêu chí quy định tại các điều 7, 8, 9 và 10 của Luật này.

¹⁰ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), June 2008, Public-Private Partnerships In Infrastructure Development – A Primer, Transport Division, page 30

¹¹ Richard Hemming, 2006, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, trang 4

¹² Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 25

hướng dẫn chi tiết lĩnh vực đầu tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ, ngành của mình¹³. Theo đó, đã có 04 (bốn) Bộ có văn bản hướng dẫn chi tiết về vấn đề này, bao gồm Bộ Giao thông vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Thông tin và Truyền thông và Bộ Công Thương¹⁴. Về cơ bản, nội dung các Thông tư do các Bộ ban hành không có nhiều điểm khác biệt so với quy định tại Nghị định 15, tuy nhiên có hướng dẫn cụ thể hơn, ví dụ như về nội dung của Báo cáo nghiên cứu khả thi và Hợp đồng dự án trong từng lĩnh vực cụ thể.

TIỂU KẾT 1:

- Luật Đầu tư và Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã ghi nhận PPP là một hình thức đầu tư bên cạnh các hình thức đầu tư khác tại Luật Đầu tư;
- Các quy định tại Nghị định 15 về cơ bản ghi nhận lĩnh vực phổ biến áp dụng PPP là công trình kết cấu hạ tầng;
- Hướng quy định hiện hành tại Nghị định 15 về phạm vi của các dự án PPP còn chưa đồng bộ khi ghi nhận một cách thiếu thống nhất về các dự án cung cấp trang thiết bị bên cạnh các dự án liên quan tới công trình kết cấu hạ tầng và cung cấp dịch vụ công;
- Luật Đầu tư và Nghị định 15 chưa tạo hành lang pháp lý một cách rõ ràng về PPP trong các hoạt động đầu tư có quy mô nhỏ để tạo cơ hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

2.2. Nền tảng hợp tác của PPP

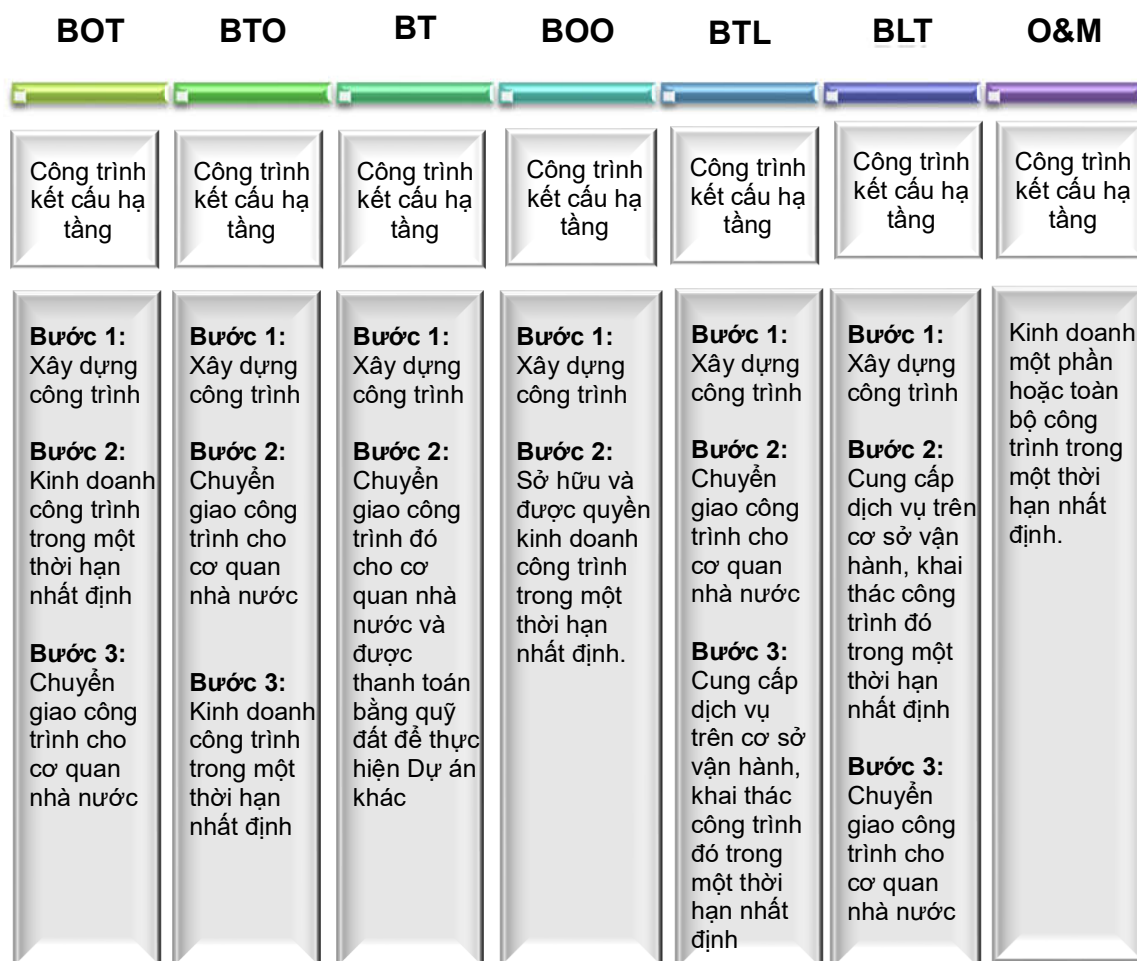
Hợp đồng là nền tảng cho việc thực hiện hoạt động đầu tư theo hình thức PPP. Hợp đồng này được gọi chung là hợp đồng dự án và bao gồm 07 (bảy) loại hợp đồng cụ thể sau¹⁵:

- i. Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (sau đây gọi tắt là hợp đồng BOT)
- ii. Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (sau đây gọi tắt là hợp đồng BTO)
- iii. Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (sau đây gọi tắt là hợp đồng BT)
- iv. Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (sau đây gọi tắt là hợp đồng BOO)
- v. Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (sau đây gọi tắt là hợp đồng BTL)
- vi. Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (sau đây gọi tắt là hợp đồng BLT)
- vii. Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (sau đây gọi tắt là hợp đồng O&M)

¹³ Nghị định 15, Điều 4, khoản 3

¹⁴ Bao gồm: Thông tư 86/2015/TT-BGTV hướng dẫn chi tiết về lĩnh vực đầu tư và nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư lĩnh vực giao thông vận tải, Thông tư 14/2017/TT-BNN hướng dẫn thực hiện một số nội dung về đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, Thông tư 21/2016/TT-BTTTT quy định chi tiết một số nội dung về đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ Thông tin và Truyền thông, Thông tư 38/2015/TT-BCT quy định chi tiết một số nội dung về đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công Thương

¹⁵ Nghị định 15, Điều 3, khoản 2



Hình X: Đặc trưng của 07 (bảy) loại hợp đồng PPP

Ngay từ định nghĩa của các mô hình hợp tác công tư, nhà đầu tư có thể gặp một số khó khăn trong việc nắm bắt các tiêu chí của những mô hình này. Cụ thể, các yếu tố về chủ sở hữu vốn, trách nhiệm tiếp nhận rủi ro của các bên trong hợp đồng, trách nhiệm pháp lý của các bên trong quá trình hợp tác đầu tư và thời gian hợp tác giữa các bên là những yếu tố căn bản để xây dựng, phân loại và phân biệt các mô hình hợp tác công tư. Tuy nhiên, những yếu tố này chưa được nhấn mạnh và làm nổi bật trong hệ thống văn bản pháp quy hiện hành.

Bên cạnh 07 (bảy) loại hợp đồng dự án trên, Nghị định 15 cũng quy định mở cho những hợp đồng tương tự khác tuy nhiên phải đảm bảo các điều kiện nhất định về mặt quy trình và nội dung đề xuất¹⁶:

¹⁶ Thông tư 06, Điều 12, khoản 1



Hình X: Quy trình đề xuất loại hợp đồng PPP tương tự khác

Nội dung bản đề xuất do Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh lập và gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thẩm tra phải làm rõ được các nội dung về: (i) sự cần thiết và những lợi thế của việc thực hiện hợp đồng tương tự khác so với 07 (bảy) hình thức hợp đồng dự án đã có; (ii) phương thức xây dựng, sở hữu, quản lý, kinh doanh, vận hành, khai thác và chuyển giao công trình dự án; phương thức cung cấp dịch vụ, thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận của nhà đầu tư; và (iii) kinh nghiệm quốc tế về việc thực hiện hợp đồng tương tự hợp đồng dự kiến thực hiện (nếu có) ¹⁷.

Nhìn chung, các dạng hợp đồng PPP, hay nói cách khác là các mô hình hợp tác công tư, rất đa dạng do sự khác biệt trong từng mô hình về các yếu tố như chủ sở hữu vốn (ownership of capital assets), rủi ro của các bên trong hợp đồng (assumption of risks), trách nhiệm pháp lý của các bên trong quá trình hợp tác đầu tư (responsibility of investment) và thời hạn của hợp đồng (duration of contract) ¹⁸. Các hình thức hợp đồng được quy định tại Nghị định 15 về cơ bản cũng phản ánh các mô hình phổ biến của PPP, bao gồm nhóm hợp đồng cung cấp và quản lý (Supply and management contracts) mà tiêu biểu là hợp đồng O&M, nhóm hợp đồng cho thuê (Affermage/Lease) mà tiêu biểu là hợp đồng BTL và hợp đồng BLT, nhóm hợp đồng tô nhượng (Concessions) mà tiêu biểu là hợp đồng BOT và hợp đồng BTO, nhóm hợp đồng sở hữu tài sản tư nhân (Private ownership of assets) mà tiêu biểu là hợp đồng BOO ¹⁹. Cần lưu ý rằng khái niệm hợp đồng O&M trong Nghị định 15 (*"là hợp đồng được ký giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư để kinh doanh một phần hoặc toàn bộ công trình trong một thời hạn nhất định"*) chưa thực sự phản ánh được bản chất của quan hệ đối tác công tư, thậm chí còn dễ gây nhầm lẫn trong việc xác định bản chất của hoạt động kinh doanh (hai bên hợp tác kinh doanh hay nhượng quyền khai thác) hay vốn chủ sở hữu (công trình thuộc sở hữu của ai). Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 (bản ngày 01/08/2017 ²⁰) vẫn chưa thực sự khắc phục được những hạn chế này.

Riêng hợp đồng BT trong khung pháp luật Việt Nam có sự khác biệt so với cách hiểu

¹⁷ Thông tư 06, Điều 12, khoản 2

¹⁸ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), June 2008, Public-Private Partnerships In Infrastructure Development – A Primer, Transport Division, page 16

¹⁹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), June 2008, Public-Private Partnerships In Infrastructure Development – A Primer, Transport Division, page 18

²⁰ Xem chi tiết tại Trang thông tin điện tử Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, <http://ppp.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=524&idcm=2>

thông thường về hợp đồng BT nói chung. Theo đó với các dự án BT, nhà đầu tư thông thường sẽ được thanh toán theo dạng trả góp hàng năm sau khi hoàn thành và bàn giao công trình²¹, trong khi đó theo Nghị định 15, nhà đầu tư được thanh toán bằng quỹ đất để thực hiện dự án khác. Đây là điểm khác biệt so với quy định về hợp đồng BT tại Nghị định 108 – tiền thân của Nghị định 15. Theo đó, Nghị định 108 quy định theo hướng Chính phủ tạo điều kiện cho nhà đầu tư thực hiện dự án khác để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận hoặc thanh toán cho nhà đầu tư theo thỏa thuận trong Hợp đồng BT²². Gần đây, Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 (bản ngày 1/8/2017) đã sửa lại nội dung liên quan tới thanh toán trong hợp đồng BT, theo đó hình thức thanh toán các hợp đồng BT trong Dự thảo lại tương đối giống với hình thức đã từng được quy định tại Nghị định 108 khi quy định nhà đầu tư được tạo điều kiện thực hiện dự án khác để thu hồi vốn đầu tư. Quy định tại Dự thảo dường như khá phù hợp với bối cảnh quỹ đất thanh toán cho các dự án BT ngày càng hạn chế tại một số địa phương như Đà Nẵng²³ hay tình trạng sai phạm trong việc thực hiện các dự án BT với tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng và lãng phí cao trong việc định giá công trình và giá đất như thực trạng tại Hà Nội²⁴.

TIỂU KẾT 2:

- Hệ thống pháp luật hiện hành ghi nhận cơ bản 07 (bảy) loại hợp đồng PPP, tuy nhiên chưa làm rõ được các yếu tố đặc thù của mỗi loại hợp đồng, bao gồm các yếu tố: (i) chủ sở hữu vốn (ownership of capital assets), (ii) rủi ro của các bên trong hợp đồng (assumption of risks), (iii) trách nhiệm pháp lý của các bên trong quá trình hợp tác đầu tư (responsibility of investment) và (iv) thời hạn của hợp đồng (duration of contract);
- Khái niệm hợp đồng O&M trong Nghị định 15 chưa thực sự phản ánh được bản chất của quan hệ đối tác công tư, thậm chí còn dễ gây nhầm lẫn trong việc xác định bản chất của hoạt động kinh doanh (hai bên hợp tác kinh doanh hay nhượng quyền khai thác) hay vốn chủ sở hữu (công trình thuộc sở hữu của ai);
- Riêng hợp đồng BT trong khung pháp luật Việt Nam với quy định thanh toán bằng quỹ đất (“đổi đất lấy hạ tầng”) có sự khác biệt so với cách hiểu thông thường về hợp đồng BT nói chung (nhà đầu tư thông thường sẽ được thanh toán theo dạng trả góp hàng năm sau khi hoàn thành và bàn giao công trình).

2.3. Chủ thể tham gia PPP

Một bên chủ thể trong hợp đồng PPP là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cụ thể là các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh²⁵. Các cơ quan này có thể thực hiện việc ủy quyền cho cơ

²¹ Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), 2009, Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads & Highways, page 63

²² Nghị định 108, Điều 2, khoản 3

²³ Sở Tài chính TP Đà Nẵng, Những vướng mắc thực hiện Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP về đầu tư, lựa chọn nhà thầu theo hình thức đối tác công- tư (PPP), <http://www.taichinh.danang.gov.vn/newsdetail.do?tinTucl=2244>

²⁴ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Đụng đầu sai đó, vì sao Hà Nội vẫn đề xuất hàng loạt dự án theo hình thức BT?, <http://ppp.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=564&idcm=2>

²⁵ Nghị định 15, Điều 8, khoản 1

quan chuyên môn của mình (các tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực; cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh) hoặc UBND cấp huyện ký kết và thực hiện hợp đồng dự án nhóm B và nhóm C²⁶. Điều này đồng nghĩa với việc đối với các dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A, Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh không được ủy quyền mà phải tự ký kết và thực hiện hợp đồng dự án. Về nguyên tắc, cơ quan được ủy quyền ký kết và thực hiện hợp đồng dự án chịu trách nhiệm trước Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh trong phạm vi được ủy quyền²⁷.

Liên quan tới chi phí và nguồn vốn của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các cơ quan này sử dụng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài được cấp phát và nguồn vốn hợp pháp khác để chi trả cho các chi phí chuẩn bị đầu tư và thực hiện dự án như chi phí lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi, chi phí tổ chức lựa chọn nhà đầu tư... Các khoản chi phí hỗ trợ chuẩn bị đầu tư và chi phí bảo toàn nguồn vốn hỗ trợ chuẩn bị đầu tư sẽ được hoàn trả bởi Nhà đầu tư được lựa chọn thực hiện dự án để tạo nguồn vốn chuẩn bị đầu tư cho các dự án khác.²⁸

Chủ thể còn lại trong hợp đồng PPP là nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp dự án. Trong đó, nhà đầu tư là các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và pháp luật có liên quan còn doanh nghiệp dự án là doanh nghiệp do nhà đầu tư thành lập để thực hiện dự án²⁹. Theo quy định tại Luật Đầu tư 2014, nhà đầu tư được hiểu là tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh, gồm nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư nước ngoài và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài³⁰.

Nhà đầu tư trong nước	Nhà đầu tư nước ngoài	Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài
• cá nhân có quốc tịch Việt Nam • tổ chức kinh tế không có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông	• cá nhân có quốc tịch nước ngoài • tổ chức thành lập theo pháp luật nước ngoài thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam	• tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông.

Hình X: Khái niệm nhà đầu tư theo pháp luật đầu tư

²⁶ Nghị định 15, Điều 8, khoản 2; Thông tư 06/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn thực hiện Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ("Thông tư 06"), Điều 9, khoản 2

²⁷ Thông tư 06, Điều 9, khoản 3

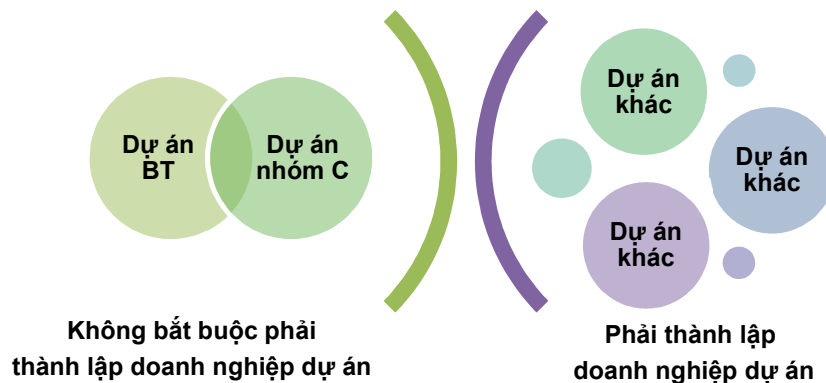
²⁸ Nghị định 15, Điều 5, Điều 6

²⁹ Nghị định 15, Điều 3, các khoản 15, 16

³⁰ Luật Đầu tư 2014, Điều 3, các khoản 13, 14, 15, 17

Cần lưu ý rằng, khái niệm “tổ chức kinh tế” theo Luật Đầu tư 2014 được hiểu là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh³¹. Tóm lại, với các khái niệm liên quan trong hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư, có thể thấy rằng chủ thể là nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư theo hình thức PPP bao gồm cả cá nhân, tổ chức kinh tế Việt Nam và nước ngoài.

Về phía doanh nghiệp dự án, hay còn gọi là doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ đặc biệt (special purpose vehicle - SPV), đây là các doanh nghiệp được thành lập duy nhất với mục tiêu là thực hiện các dự án PPP mà không thực hiện các hoạt động kinh doanh khác³². Theo Nghị định 15, việc thành lập doanh nghiệp dự án là bắt buộc và được tiến hành sau khi nhà đầu tư được cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đối với dự án PPP.³³ Cũng có trường hợp nhà đầu tư có thể trực tiếp thực hiện dự án PPP mà không cần phải thành lập doanh nghiệp dự án, tuy nhiên chỉ áp dụng với các dự án nhóm C hoặc dự án thực hiện theo hợp đồng BT. Trong trường hợp này, nhà đầu tư phải đảm bảo tổ chức quản lý và hạch toán độc lập nguồn vốn đầu tư và các hoạt động của dự án³⁴. Việc tổ chức quản lý, hoạt động, giải thể doanh nghiệp dự án thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp, pháp luật về đầu tư và hợp đồng dự án³⁵.



Hình X: Các trường hợp không bắt buộc phải thành lập doanh nghiệp dự án

Để thực hiện đầu tư theo hình thức đối tác công tư, nhà đầu tư phải đảm bảo tỷ lệ vốn chủ sở hữu của mình không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư³⁶. Đối với dự án có tổng vốn đầu tư trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu được xác định theo nguyên tắc lũy tiến từng phần³⁷:

³¹ Luật Đầu tư 2014, Điều 3, khoản 16

³² Nguyễn Văn Bảo – Nguyễn Thế Quân, 2014, Doanh nghiệp dự án trong dự án hợp tác công – tư ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Khoa Kinh tế và Quản lý Xây dựng, Đại học Xây dựng, Bài đăng ở Tạp chí Xây dựng, trang 3

³³ Nghị định 15, Điều 42, khoản 1

³⁴ Nghị định 15, Điều 42, khoản 2

³⁵ Thông tư 06, Điều 20, khoản 1

³⁶ Nghị định 15, Điều 10, khoản 2

³⁷ Nghị định 15, Điều 10, khoản 2

- Đối với phần vốn đến 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 15% của phần vốn này;
- Đối với phần vốn trên 1.500 tỷ đồng, tỷ lệ vốn chủ sở hữu không được thấp hơn 10% của phần vốn này.

Việc góp đủ và duy trì tỷ lệ vốn chủ sở hữu là một vấn đề thách thức trong việc thực hiện và quản lý các dự án PPP và là một trong những nguyên nhân dẫn tới các tranh chấp giữa Chính phủ và nhà đầu tư. Vì được thành lập và hoạt động trên cơ sở Luật Doanh nghiệp nên các hạn chế chuyển nhượng vốn tại doanh nghiệp dự án phải tuân theo các quy định của Luật Doanh nghiệp, ngoài ra còn phải tuân theo các thỏa thuận tại hợp đồng dự án. Trong khi các quy định của Luật Doanh nghiệp chỉ hạn chế việc chuyển nhượng cổ phần đối với cổ đông sáng lập³⁸, nếu hợp đồng dự án không đề cập hoặc quy định không rõ về vấn đề hạn chế chuyển nhượng cổ phần/phần vốn góp, rất có thể sẽ xảy ra tình trạng các nhà đầu tư chuyển nhượng cổ phần/phần vốn góp tại doanh nghiệp dự án, từ đó gây ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án. Lấy ví dụ với trường hợp dự án BOT Cầu Phú Mỹ, theo Hợp đồng, PMC phải góp vốn chủ sở hữu bằng 30% tổng mức đầu tư. Tuy nhiên, PMC đã không góp đủ vốn và thay vào đó là đi vay thêm từ hai ngân hàng thương mại trong nước là BIDV và Sacombank. Xét về việc góp vốn chủ sở hữu, trong quá trình đầu tư dự án, các cổ đông sáng lập, mặc dù chưa góp đủ vốn, đã chào bán cổ phần của mình cho các quỹ đầu tư. Vào thời điểm hoàn thành xây dựng dự án (cuối 2009), 5 cổ đông sáng lập chỉ còn nắm giữ 13,4% cổ phần của PMC, trong khi các quỹ đầu tư SAM Capital nắm 12% và Vina Capital 8%. Như vậy các cổ đông sáng lập thay vì gọi thêm vốn cổ phần để cải thiện tính an toàn tài chính cho dự án thì lại bán phần góp vốn của mình.³⁹

Tuy nhiên, xét trên khía cạnh quyền sở hữu, chuyển nhượng vốn là quyền của chủ sở hữu (nhà đầu tư). Do đó, Nghị định 15 cũng đã ghi nhận quyền chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án từ nhà đầu tư cho bên cho vay hoặc nhà đầu tư khác với điều kiện việc chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án không được ảnh hưởng đến mục tiêu, quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật, tiến độ thực hiện dự án và phải đáp ứng các điều kiện đầu tư, kinh doanh theo quy định của

Trong các dự án PPP, kể cả số dự án đã hoàn thành đưa vào khai thác cũng như số dự án đang triển khai, phần vốn được huy động chủ yếu là vay ngân hàng chiếm tới 81,6% trong tổng vốn đầu tư khu vực tư nhân, vốn chủ sở hữu chỉ ở mức rất nhỏ với tỷ trọng là 18,4%. Tại các dự án giao thông đường bộ đã hoàn thành và đang khai thác theo hình thức PPP (tức là các dự án đã đầu tư trước đây), có đến 88,0% là vốn vay ngân hàng, vốn chủ sở hữu tư nhân chỉ có 12%. Vốn tư nhân tại các dự án đang triển khai tuy vốn vay ngân hàng có giảm xuống nhưng vẫn còn ở mức cao là 75,7%, còn vốn chủ sở hữu chỉ là 24,3%.

(Nguyễn Xuân Cường, 2017, Đa dạng hóa vốn đầu tư xây dựng đường bộ ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ, trang 99)

³⁸ Luật Doanh nghiệp 2014, Điều 119, khoản 3

³⁹ Nguyễn Xuân Thành, 2013, Vấn đề tranh chấp và giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước trong hoạt động đối tác công-tư tại Việt Nam: nghiên cứu tình huống dự án BOT Cầu Phú Mỹ và kinh nghiệm quốc tế

pháp luật về đầu tư, các điều kiện khác đã thỏa thuận tại hợp đồng dự án⁴⁰.

Thực tiễn cho thấy, nhiều dự án BOT, BT bị chậm tiến độ xuất phát từ nguyên nhân nhà đầu tư thiếu năng lực tài chính. Với quy định về tỷ lệ vốn chủ sở hữu bắt buộc tại Nghị định 15, nhà đầu tư vẫn có thể vay thương mại lên đến 85% tổng vốn đầu tư dự án. Với tỷ lệ như vậy, có những trường hợp vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư cũng chỉ đủ để trả lãi vay trong thời gian thực hiện dự án (khoảng 2 đến 3 năm), kết quả Nhà nước lại phải đứng ra giải quyết⁴¹. Tuy nhiên, xét trên một khía cạnh khác, việc quy định tỷ lệ này mở ra cơ hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có vốn chủ sở hữu không lớn tham gia và thực hiện các dự án PPP. Trong thời gian tới, có thể sẽ có quy định về tiêu chí để đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư và mức vốn chủ sở hữu phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng nhóm dự án như nội dung tại nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới ban hành⁴².

TIỂU KẾT 3:

- Một bên chủ thể trong hợp đồng PPP là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cụ thể là các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh; chủ thể còn lại trong hợp đồng PPP là nhà đầu tư (bao gồm cả cá nhân, tổ chức kinh tế Việt Nam và nước ngoài) hoặc doanh nghiệp dự án (doanh nghiệp do nhà đầu tư thành lập để thực hiện dự án). Không phải trong trường hợp nào nhà đầu tư cũng phải thành lập doanh nghiệp dự án;

- Để thực hiện đầu tư theo hình thức đối tác công tư, nhà đầu tư phải đảm bảo tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư. Việc quy định tỷ lệ này mở ra cơ hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có vốn chủ sở hữu không lớn tham gia và thực hiện các dự án PPP, tuy nhiên cũng sẽ là rủi ro trong trường hợp nhà đầu tư thiếu năng lực tài chính;

- Việc góp đủ và duy trì tỷ lệ vốn chủ sở hữu là một vấn đề thách thức trong việc thực hiện và quản lý các dự án PPP và là một trong những nguyên nhân dẫn tới các tranh chấp giữa Chính phủ và nhà đầu tư.

3. CƠ HỘI ĐỂ HỢP TÁC VÀ CÔNG BẰNG CHO CÁC DOANH NGHIỆP

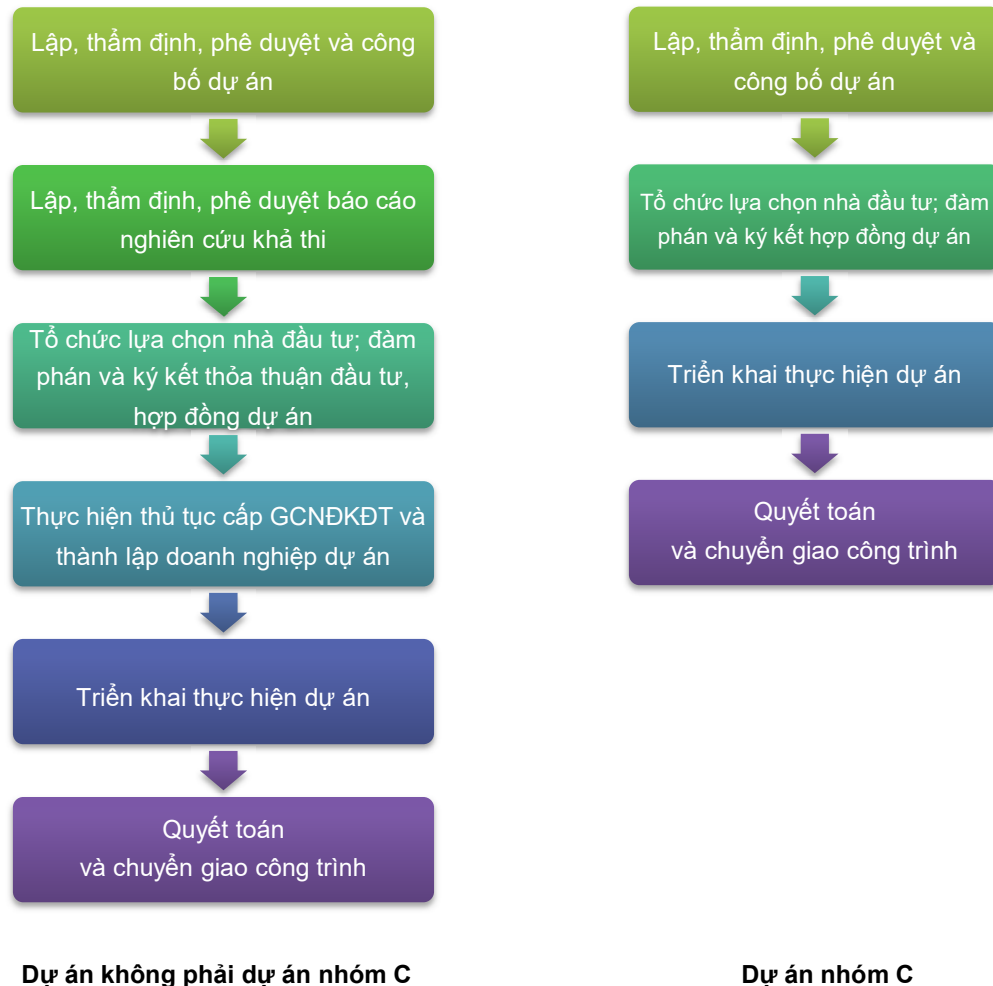
Cơ hội hợp tác công bằng cho các doanh nghiệp trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư theo hình thức PPP thể hiện trong toàn bộ quá trình từ khi công bố dự án đến khi thực hiện dự án. Cần lưu ý rằng các dự án nhóm C sẽ có trình tự thực hiện đơn giản hơn so với các dự án còn lại⁴³. Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 hiện đang sửa đổi theo hướng chi tiết hóa thẩm quyền và nội dung quyết định chủ trương đầu tư, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, bổ sung quy định về báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (thay cho đề xuất dự án theo Nghị định 15).

⁴⁰ Nghị định 15, Điều 34, khoản 2

⁴¹ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 172

⁴² Hà Vũ, Quy trách nhiệm về vi phạm của các dự án BOT, Báo điện tử VnEconomy, truy cập tại <http://vneconomy.vn/quy-trach-nhiem-ve-vi-pham-cua-cac-du-an-bot-20171024201344143.htm>

⁴³ Nghị định 15, Điều 9



Hình X: Quy trình xây dựng và thực hiện dự án PPP

Trong phần này, cơ hội hợp tác công bằng của doanh nghiệp sẽ được phân tích theo các vấn đề sau:

- i. Xây dựng, đề xuất và công bố dự án
- ii. Chuyển đổi hình thức đầu tư đối với các dự án đầu tư bằng vốn đầu tư công
- iii. Lựa chọn nhà đầu tư
- iv. Đăng ký đầu tư và thành lập doanh nghiệp dự án
- v. Triển khai thực hiện dự án
- vi. Ưu đãi và bảo đảm đầu tư
- vii. Tranh chấp hợp đồng và phương thức giải quyết tranh chấp

3.1. Xây dựng, đề xuất và công bố dự án

Theo khung pháp lý hiện hành, các dự án PPP có thể được đề xuất bởi cả khu vực công và khu vực tư nhân. Việc xây dựng, đề xuất, công bố dự án bởi hai khu vực này có

những đặc thù nhất định.

3.1.1. Dự án do khu vực công đề xuất

Nội dung chủ yếu của Đề xuất dự án:

- a) Sự cần thiết đầu tư; lợi thế của việc thực hiện dự án theo hình thức PPP so với các hình thức đầu tư khác; loại hợp đồng dự án;
- b) Sự phù hợp của dự án với quy hoạch, kế hoạch phát triển và các điều kiện lựa chọn dự án;
- c) Dự kiến mục tiêu, quy mô, địa điểm thực hiện dự án; nhu cầu sử dụng đất và nguồn tài nguyên;
- d) Phân tích sơ bộ yêu cầu về kỹ thuật, tiêu chuẩn, chất lượng công trình dự án, sản phẩm hoặc dịch vụ cung cấp;
- đ) Dự kiến tiến độ, thời hạn thực hiện dự án; thời gian xây dựng, khai thác công trình; phương án tổ chức quản lý, kinh doanh hoặc cung cấp dịch vụ;
- e) Dự kiến phương án tổng thể bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư;
- g) Dự kiến điều kiện thực hiện Dự án khác (đối với dự án thực hiện theo hợp đồng BT);
- h) Phân tích sơ bộ phương án tài chính của dự án gồm những nội dung: Tổng vốn đầu tư, cơ cấu nguồn vốn và phương án huy động; vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án (nếu có); các khoản chi; nguồn thu, giá, phí hàng hóa, dịch vụ; thời gian thu hồi vốn, lợi nhuận;
- i) Dự kiến sơ bộ rủi ro trong quá trình thực hiện dự án và phân chia rủi ro giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư;
- k) Đề xuất các hình thức ưu đãi, bảo đảm đầu tư (nếu có);
- l) Dự kiến sơ bộ hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; ảnh hưởng của dự án đối với môi trường, xã hội và quốc phòng, an ninh.

(Nghị định 15, Điều 16, khoản 2)

Các dự án do khu vực công đề xuất sẽ được lựa chọn sơ bộ theo những tiêu chí nhất định nhằm xác định đúng các dự án kết cấu hạ tầng, cung cấp trang thiết bị, dịch vụ công được nghiên cứu đầu tư theo hình thức PPP⁴⁴. 03 (ba) tiêu chí lựa chọn sơ bộ bao gồm⁴⁵:

- Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;
- Phù hợp với lĩnh vực đầu tư quy định tại Nghị định 15 và là dự án ưu tiên của Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh;
- Có khả năng tạo doanh thu để hoàn vốn cho nhà đầu tư, ưu tiên dự án tạo doanh thu từ hoạt động kinh doanh.

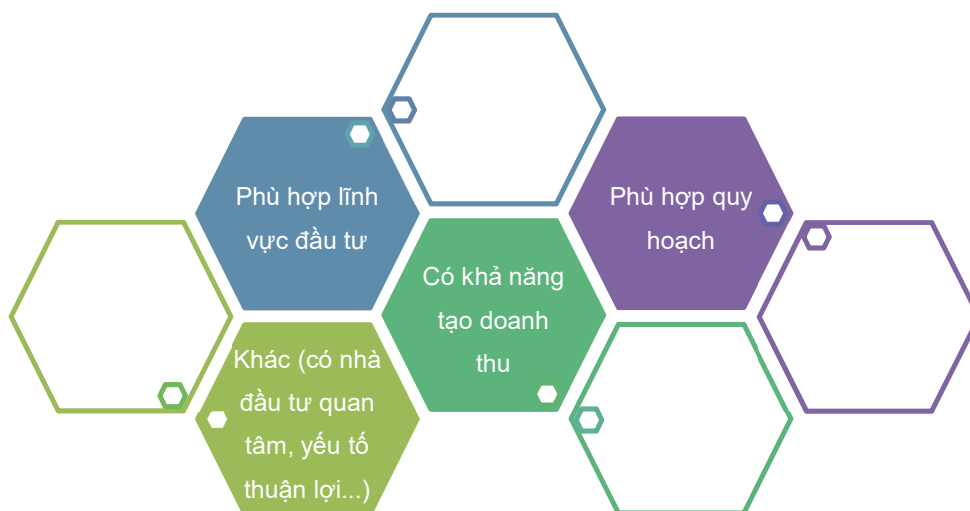
Quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương là một trong những căn cứ để đề xuất dự án. Tuy nhiên, đây có thể là một rủi ro cho các nhà đầu tư bởi chính các cơ quan quản lý nhà nước cũng đang nhận thấy những bất cập trong câu chuyện quy hoạch, từ việc quy hoạch quá nhiều⁴⁶ nhưng không hiệu quả; phương pháp lập quy hoạch cũng gặp nhiều vấn đề bởi không phù hợp với các

⁴⁴ Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư ("Thông tư 02"), Điều 3, khoản 1, điểm a

⁴⁵ Thông tư 02, Điều 3, khoản 2, điểm a

⁴⁶ Theo Tờ trình của Chính phủ về dự án Luật Quy hoạch ngày 29/09/2016, trong thời kỳ 2001-2010, số quy hoạch được lập trong cả nước là 3.114; đến thời kỳ 2011-2020, số lượng quy hoạch phải lập là 19.285 bản quy hoạch các loại (tăng gấp 6 lần).

quy luật, nguyên lý kinh tế thị trường, dẫn tới tình trạng chưa duyệt đã lạc hậu. Điều này đặt ra một vấn đề thách thức trong việc xây dựng và thực hiện các dự án BOT, đó là trách nhiệm của cơ quan nhà nước xây dựng đề xuất dự án trong trường hợp đề xuất dự án ngay từ ban đầu đã không khả thi. Rộng hơn, đó là việc trách nhiệm của các cơ quan phê duyệt dự án, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu trong trường hợp để xảy ra sai phạm còn không được quy định rõ trong các văn bản về đầu tư theo hình thức PPP. Gần đây, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới ban hành nghị quyết về một số nhiệm vụ và giải pháp tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng BOT, trong đó khẳng định việc thẩm định phê duyệt dự án còn bất cập, thiếu minh bạch. Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ rõ Bộ Giao thông Vận tải phải chịu trách nhiệm chính đối với những hạn chế, vi phạm của các dự án do Bộ quyết định đầu tư; cơ quan quản lý Nhà nước tại địa phương chịu trách nhiệm về những hạn chế, vi phạm của dự án do địa phương quyết định đầu tư.⁴⁷



Hình X: Các yếu tố đề xuất dự án PPP

Bên cạnh ba (03) tiêu chí lựa chọn sơ bộ như đã nêu, cơ quan có thẩm quyền còn căn cứ mức độ thông tin của từng dự án có thể xem xét bổ sung các tiêu chí khác để ưu tiên lựa chọn sơ bộ dự án như có nhà đầu tư quan tâm, có nhu cầu sử dụng dịch vụ lớn hay có yếu tố thuận lợi để thực hiện đầu tư (dự án đã thực hiện giải phóng mặt bằng; công trình phụ trợ, đấu nối đã được xây dựng; nguyên nhiên vật liệu, máy móc công nghệ sẵn có trên thị trường)⁴⁸. Trách nhiệm nghiên cứu các thông tin trên thuộc về tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện. Theo đó, các cơ quan này chủ động nghiên cứu theo các tiêu chí để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ và Chủ tịch UBND cấp tỉnh cho phép lập đề xuất dự án (trong Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15, đề xuất dự án được thay thế bằng báo cáo nghiên cứu tiền khả thi)⁴⁹. Ý kiến chấp thuận (theo Dự thảo Nghị định sửa

⁴⁷ Hà Vũ, Quy trách nhiệm về vi phạm của các dự án BOT, Báo điện tử VnEconomy, truy cập tại <http://vneconomy.vn/quy-trach-nhiem-ve-vi-pham-cua-cac-du-an-bot-20171024201344143.htm>

⁴⁸ Thông tư 02, Điều 3, khoản 2, điểm b

⁴⁹ Thông tư 02, Điều 3, khoản 3

đổi, bổ sung Nghị định 15 là quyết định chủ trương đầu tư) về việc lập đề xuất dự án theo hình thức PPP sẽ là cơ sở cho việc lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi⁵⁰.

Sau khi đề xuất dự án được phê duyệt, trong thời hạn 07 ngày làm việc, Bộ, ngành, UBND công bố dự án, danh mục dự án trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia theo quy định của pháp luật về đấu thầu⁵¹. Dự án được công bố phải có những nội dung chủ yếu như⁵²:

- i. Tên dự án và loại hợp đồng dự án;
- ii. Mục tiêu, quy mô, địa điểm thực hiện dự án và Dự án khác (nếu có);
- iii. Tóm tắt yêu cầu về kỹ thuật, tiêu chuẩn, chất lượng công trình dự án, sản phẩm hoặc dịch vụ cung cấp;
- iv. Dự kiến tổng vốn đầu tư; vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án (nếu có);
- v. Dự kiến tiến độ, thời hạn thực hiện dự án, bao gồm thời gian lập báo cáo nghiên cứu khả thi, lựa chọn nhà đầu tư, thời gian xây dựng, hoàn thành và đưa công trình vào khai thác;
- vi. Thông tin cập nhật về tình hình triển khai dự án;
- vii. Địa chỉ liên hệ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Việc Bộ, ngành, UBND công bố dự án, danh mục dự án là cơ sở để các nhà thầu quan tâm tìm hiểu thông tin về các dự án PPP. Vào quý 3 năm 2016, Bộ Giao thông vận tải đã đưa vào khai thác Cổng thông tin điện tử về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) (<http://ppp.mt.gov.vn>), trong đó có chuyên trang “Công bố Danh mục dự án, Sơ tuyển lựa chọn nhà đầu tư, thông tin đấu thầu”. Tương tự, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng có Trang thông tin điện tử về PPP (<http://ppp.mpi.gov.vn>). Đây là những nỗ lực của các Bộ, ngành và địa phương không xây dựng và công bố danh mục dự án theo quy định⁵³.

3.1.2. Dự án do khu vực tư nhân đề xuất

Ngoài các dự án, danh mục dự án do Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh phê duyệt và công bố, nhà đầu tư được quyền đề xuất thực hiện các dự án khác với điều kiện phải thỏa mãn các tiêu chí lựa chọn dự án như trường hợp dự án được đề xuất bởi khu vực công⁵⁴. Tương tự, đề xuất dự án do nhà đầu tư lập và gửi Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh phải có các nội dung tương tự như đề xuất dự án trong trường hợp dự án được đề xuất bởi khu vực

⁵⁰ Thông tư 02, Điều 3, khoản 4

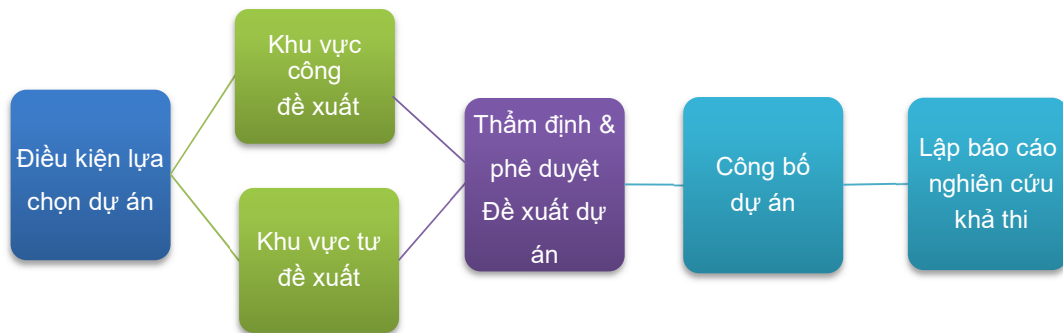
⁵¹ Nghị định 15, Điều 18, khoản 1

⁵² Nghị định 15, Điều 18, khoản 2

⁵³ Thân Thanh Sơn, 2015, Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ, trang 70

⁵⁴ Nghị định 15, Điều 20

công⁵⁵. Trong trường hợp đề xuất dự án được phê duyệt, Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh công bố đề xuất dự án và thông tin về nhà đầu tư đề xuất dự án⁵⁶. Để đảm bảo tính bảo mật của các nội dung đặc thù, Nghị định 15 cho phép nhà đầu tư thỏa thuận với Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh về nội dung công bố trong trường hợp đề xuất dự án có nội dung liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ, bí mật thương mại, công nghệ hoặc các thỏa thuận huy động vốn để thực hiện dự án cần bảo mật⁵⁷. Cần lưu ý Luật Sở hữu trí tuệ 2005, sửa đổi bổ sung 2009 chỉ có khái niệm về bí mật kinh doanh mà không có quy định về bí mật thương mại, công nghệ. Do đó, đây có thể sẽ là một khó khăn cho các nhà đầu tư khi thỏa thuận với cơ quan có thẩm quyền trong việc bảo mật thông tin trong hồ sơ đề xuất.



Hình X: Quy trình đề xuất dự án PPP

Trên cơ sở các đề xuất dự án được phê duyệt (bao gồm cả đề xuất từ khu vực công và khu vực tư), Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh tổ chức lập báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án làm cơ sở để lập hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư và đàm phán hợp đồng dự án hoặc giao nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi trong trường hợp đề xuất dự án được đề xuất bởi khu vực tư. Việc giao cho nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận bằng văn bản giữa Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh và nhà đầu tư, trong đó văn bản thỏa thuận phải quy định mục đích, yêu cầu, chi phí lập báo cáo nghiên cứu khả thi, chi phí thuê tư vấn độc lập thẩm định và nguyên tắc xử lý trong trường hợp nhà đầu tư khác được lựa chọn thực hiện dự án⁵⁸. Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 đã thay đổi theo hướng quy định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể giao cho nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi trong cả trường hợp dự án được đề xuất bởi khu vực công. Ngoài ra, văn bản thỏa thuận giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư trong mọi trường hợp phải làm rõ nguyên tắc xử lý trong trường hợp báo cáo nghiên cứu khả thi không được phê duyệt.

Báo cáo nghiên cứu khả thi được thẩm định dựa trên 04 (bốn) yếu tố chủ yếu là: (i) sự cần thiết của việc thực hiện dự án; (ii) đánh giá các yếu tố cơ bản của dự án (mục tiêu và sự phù hợp về quy mô, địa điểm thực hiện dự án; các yêu cầu về thiết kế, kỹ thuật, công nghệ; phương án tổ chức quản lý và kinh doanh hoặc cung cấp dịch vụ); (iii) tính khả thi

⁵⁵ Nghị định 15, Điều 21

⁵⁶ Nghị định 15, Điều 23, khoản 1

⁵⁷ Nghị định 15, Điều 23, khoản 2

⁵⁸ Nghị định 15, Điều 24

của dự án và (iv) tính khả thi của dự án⁵⁹. Báo cáo khả thi đã được phê duyệt vẫn có thể được điều chỉnh trong một số trường hợp nhất định như dự án bị ảnh hưởng bởi thiên tai hoặc các sự kiện bất khả kháng khác, xuất hiện các yếu tố đem lại hiệu quả cao hơn cho dự án, quy hoạch thay đổi gây ảnh hưởng trực tiếp đến mục tiêu, địa điểm, quy mô của dự án hoặc dự án không thu hút được nhà đầu tư quan tâm sau khi đã thăm dò thị trường, tổ chức sơ tuyển hoặc tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư⁶⁰.

Như đã đề cập, một trong những vấn đề hạn chế trong quá trình nghiên cứu, lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi là tính xác thực của báo cáo này. Lấy ví dụ với trường hợp dự án BOT Cầu Phú Mỹ, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài là 350 tỷ VNĐ/năm, trên thực tế, doanh thu phí giao thông chỉ có đủ để trả lãi (80 tỷ VNĐ/năm), chứ không thể trả nợ gốc. Ngay cả trong trường hợp lưu lượng xe đúng như dự báo ban đầu, thì doanh thu phí giao thông cũng chỉ ở mức 187 tỷ VNĐ. Nói một cách khác, ngay từ đầu dự án đã không có khả năng trả nợ. Tuy nhiên, yếu tố này không được chủ đầu tư đề cập trong báo cáo nghiên cứu khả thi và cũng không được các cơ quan quản lý nhà nước phát hiện. Trong quá trình đàm phán vay nợ nước ngoài, cả chủ đầu tư và UBND TP. Hồ Chí Minh đều nhận định rằng dự án có khả năng trả nợ và kiến nghị đối với Trung ương chỉ là khoản vay được Nhà nước bảo lãnh⁶¹. Câu hỏi đặt ra là trách nhiệm của UBND cấp tỉnh và cả nhà đầu tư trong trường hợp này như thế nào khi một nội dung đặc biệt quan trọng của phương án tài chính không được đề cập trong báo cáo nghiên cứu khả thi. Hệ thống pháp luật hiện hành chưa có cơ chế để giải quyết vấn đề này, do đó đây có khả năng là một rủi ro cho nhà đầu tư trong khi Nghị định 15 không có quy định về bảo lãnh doanh thu tối thiểu (xem thêm phân tích trong phần Ưu đãi và bảo đảm đầu tư dưới đây).

3.1.3. Chuyển đổi hình thức đầu tư đối với các dự án đầu tư bằng vốn đầu tư công

Về bản chất, chuyển đổi hình thức đầu tư đối với các dự án đầu tư bằng vốn đầu tư công cũng thuộc nhóm dự án đề xuất bởi khu vực công bởi vốn chủ sở hữu trong trường hợp này là vốn đầu tư công. Việc chuyển đổi hình thức đầu tư nhằm mục đích thu hút nhà đầu tư từ khu vực tư nhân, khắc phục những khó khăn trong quá trình triển khai dự án. Trên thực tế, những khó khăn về mặt thủ tục khi tiến hành chuyển đổi mô hình đầu tư là không tránh khỏi. Bởi lẽ, khi mà dự án đầu tư đã được triển khai dưới một hình thức đầu tư nhất định, nay chuyển sang hình thức đầu tư khác, ít nhiều sẽ gặp những trở ngại trong việc giải quyết thủ tục chuyển đổi các dự án⁶².

Để được chuyển đổi, dự án phải đáp ứng một số điều kiện chuyển đổi nhất định⁶³. Thứ nhất, dự án đầu tư đó phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Thứ hai, dự án đầu tư phải thuộc các lĩnh vực xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình kết cấu hạ tầng,

⁵⁹ Nghị định 15, Điều 26, khoản 3

⁶⁰ Nghị định 15, Điều 28, khoản 1

⁶¹ Nguyễn Xuân Thành, 2013, Vấn đề tranh chấp và giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước trong hoạt động đối tác công-tư tại Việt Nam: nghiên cứu tình huống dự án BOT Cầu Phú Mỹ và kinh nghiệm quốc tế

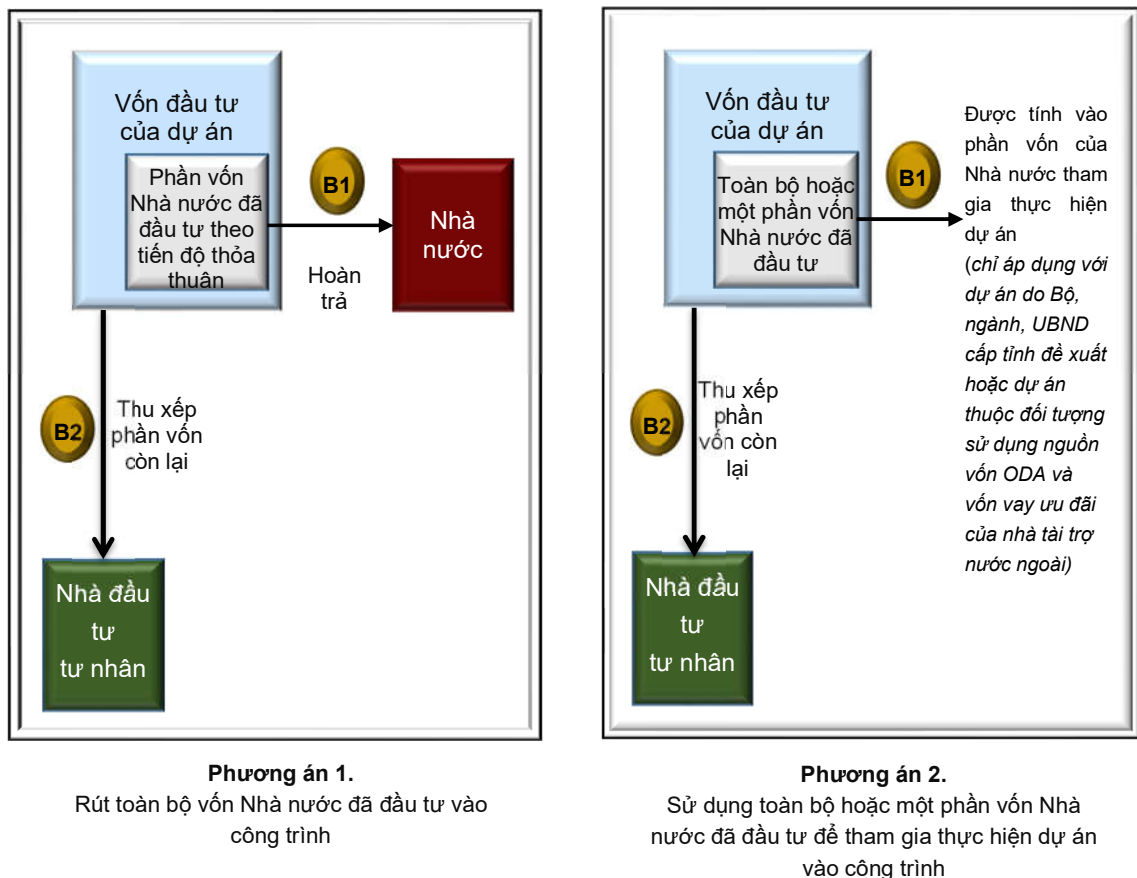
⁶² Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 203

⁶³ Thông tư 06, Điều 5, Điều 6, Điều 7

cung cấp trang thiết bị hoặc dịch vụ công như: công trình kết cấu hạ tầng giao thông vận tải, hệ thống chiếu sáng, hệ thống cung cấp nước sạch, nhà máy điện, công trình kết cấu hạ tầng y tế, đào tạo, dạy nghề, công trình kết cấu hạ tầng thương mại, khoa học và công nghệ, công trình kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn... *Thứ ba*, dự án đầu tư phải khả năng thu hút và tiếp nhận nguồn vốn thương mại, công nghệ, kinh nghiệm quản lý của nhà đầu tư. *Thứ tư*, dự án đầu tư phải có khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ liên tục, ổn định, đạt chất lượng đáp ứng nhu cầu của người sử dụng. *Cuối cùng*, dự án đầu tư phải có tổng vốn đầu tư từ 20 tỷ đồng trở lên, ngoại trừ những dự án đầu tư theo hợp đồng O&M và dự án Công trình kết cấu hạ tầng nông nghiệp, nông thôn và dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp.

Việc chuyển đổi hình thức đầu tư đối với các dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước được quy định gồm 02 (hai) hình thức chuyển đổi chính như sau⁶⁴:

Đối với dự án có khả năng giao cho nhà đầu tư xây dựng, quản lý, kinh doanh, vận hành, khai thác công trình, việc chuyển đổi sẽ được thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BOO, hợp đồng BTL, hợp đồng BLT hoặc các hình thức hợp đồng tương tự khác. Sơ đồ quy trình chuyển đổi theo 02 hình thức như dưới đây:



Hình X: 02 (hai) hình thức chuyển đổi dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước

Tại *Phương án 1*, thời gian quản lý, kinh doanh, vận hành, khai thác công trình để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận của nhà đầu tư được xác định trên cơ sở toàn bộ vốn đầu tư xây

⁶⁴ Nghị định 15, Điều 19

dựng và vốn lưu động ban đầu để khai thác, vận hành công trình, bao gồm phần vốn nhà đầu tư hoàn trả cho Nhà nước và phần vốn còn lại được thu xếp để tiếp tục đầu tư xây dựng, khai thác, vận hành công trình. *Tại Phương án 2*, thời gian quản lý, kinh doanh, vận hành, khai thác công trình để thu hồi vốn đầu tư, lợi nhuận của nhà đầu tư được xác định trên cơ sở phần vốn còn lại do nhà đầu tư thu xếp để hoàn thành, khai thác, vận hành công trình và phần vốn nhà đầu tư hoàn trả cho Nhà nước (nếu có). Với cả 02 (hai) phương án nói trên, giá trị phần vốn Nhà nước đã đầu tư sẽ được xác định trên cơ sở quyết toán dự án đến thời điểm chuyển đổi hình thức đầu tư theo hướng dẫn của Bộ Tài chính⁶⁵. Các khoản nợ đối với phần khối lượng xây dựng chưa được thanh toán cho nhà thầu tại thời điểm chuyển đổi hình thức đầu tư sẽ được xác định trong phương án chuyển đổi đầu tư, để đàm phán với nhà đầu tư dưới các phương án sau:

- i. Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tự cân đối nguồn vốn để thanh toán khối lượng xây dựng cơ bản thuộc trách nhiệm của mình, đảm bảo phù hợp với nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công, nhằm mục đích thanh toán các khoản nợ đọng xây dựng cơ bản;
- ii. Nhà đầu tư hoàn trả phần vốn Nhà nước đã đầu tư để thanh toán cho nhà thầu.

Đối với những dự án có khả năng thu xếp được quỹ đất để nhà đầu tư thực hiện dự án khác, việc chuyển đổi hình thức đầu tư sẽ được áp dụng mô hình hợp đồng BT. Giá trị phần vốn Nhà nước đã đầu tư xây dựng công trình được quyết toán đến thời điểm chuyển đổi hình thức đầu tư theo hướng dẫn của Bộ Tài chính⁶⁶. Các khoản nợ đối với phần khối lượng xây dựng chưa thanh toán cho nhà thầu tại thời điểm chuyển đổi hình thức đầu tư được xác định tương tự như đối với hình thức chuyển đổi dự án đầu tư theo hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BOO, hợp đồng BTL và hợp đồng BLT. Trên cơ sở phần vốn Nhà nước đã đầu tư được xác định như phân tích ở trên, nhà đầu tư chịu trách nhiệm thu xếp phần vốn còn lại để tiếp tục xây dựng công trình và được giao đất hoặc cho thuê đất thực hiện dự án khác để thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận. Giá trị quỹ đất thanh toán cho nhà đầu tư được xác định trên cơ sở giá trị phần vốn do nhà đầu tư thu xếp để hoàn thành công trình. Việc sử dụng quỹ đất để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện theo quy định tại Nghị định 15 và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế nhà nước thanh toán bằng quỹ đất cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT. Tuy nhiên, một điểm hạn chế trong hình thức chuyển đổi dự án đầu tư này đó là quỹ đất để thanh toán cho các dự án BT ngày càng hạn chế⁶⁷ và những quy định hiện hành về cơ chế hoạt động của hợp đồng BT còn rải rác và chưa rõ ràng,

⁶⁵ Thông tư 55/2016/TT-BTC quy định về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư

Thông tư 75/2017/TT-BTC sửa đổi Thông tư 55/2016/TT-BTC quy định nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư

⁶⁶ Thông tư 55/2016/TT-BTC quy định về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư

Thông tư 75/2017/TT-BTC sửa đổi Thông tư 55/2016/TT-BTC quy định nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư

⁶⁷ Sở Tài chính Đà Nẵng, 2017, Những vướng mắc thực hiện Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP về đầu tư, lựa chọn nhà thầu theo hình thức đối tác công- tư (PPP), link tham khảo <http://www.taichinh.danang.gov.vn/printnewsdetail.do?tinTuclid=2244> truy cập ngày 18/10/2017

khuyến cho nhà đầu tư gặp nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện trên thực tế⁶⁸.

TỔNG KẾT 4:

- Các dự án PPP có thể được đề xuất bởi cả khu vực công và khu vực tư nhân. Việc xây dựng, đề xuất, công bố dự án bởi hai khu vực này có những đặc thù nhất định;
- Các yếu tố làm cơ sở đề xuất dự án còn khá chung chung trong khi trách nhiệm của các cơ quan đề xuất dự án, phê duyệt dự án, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu trong trường hợp để xảy ra sai phạm còn không được quy định rõ trong các văn bản về đầu tư theo hình thức PPP;
- Nhà đầu tư có thể gặp khó khăn khi thỏa thuận với cơ quan có thẩm quyền trong việc bảo mật thông tin trong hồ sơ đề xuất đối với các dự án do khu vực tư nhân đề xuất;
- Dự án PPP có thể được chuyển đổi từ dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước bằng 02 (hai) hình thức chuyển đổi dự án với sự khác biệt về cách xử lý phần vốn Nhà nước đã đầu tư.

3.2. Lựa chọn nhà đầu tư

Nghị định 15 quy định đấu thầu và chỉ định thầu là 02 (hai) hình thức để lựa chọn nhà đầu tư. Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 đã bổ sung thêm một hình thức khác bên cạnh đấu thầu rộng rãi và chỉ định thầu, đó là "lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt theo quy định của pháp luật về đấu thầu". Trên thực tế, hình thức chỉ định thầu thường lựa chọn bởi cơ quan có thẩm quyền. Một số Bộ, ngành và địa phương không xây dựng và công bố dự án theo quy định mà để cho nhà đầu tư tự đề xuất chỉ định nhà đầu tư với lý do "đáp ứng nhu cầu cấp bách về việc sử dụng công trình kết cấu hạ tầng". Việc áp dụng chủ yếu hình thức chỉ định nhà đầu tư đã ảnh hưởng đến tính minh bạch, cạnh tranh của môi trường đầu tư, hạn chế khả năng lựa chọn nhà đầu tư có năng lực tài chính và kinh nghiệm quản lý dự án. Thực tế cho thấy, hầu hết nhà đầu tư được chỉ định thực hiện dự án chỉ là nhà thầu xây dựng nên không có khả năng thu xếp vốn, dẫn đến tình trạng không ít dự án thực hiện dở dang, gây lãng phí nguồn lực đầu tư⁶⁹. Việc chỉ định thầu cũng làm hạn chế khả năng tham gia thực hiện các dự án PPP của các doanh nghiệp tiềm năng khác.

⁶⁸ Báo Đấu thầu, 06/10/2017, Dự án BT sẽ bị quản chặt hơn, link tham khảo <http://baodauthau.vn/dau-tu/du-an-bt-se-bi-quan-chat-hon-52105.html> truy cập ngày 18/10/2017

**Dự án khả thi và hiệu quả cao nhất được Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện: (i) Có báo cáo nghiên cứu khả thi (đối với dự án PPP) hoặc đề xuất dự án (đối với dự án PPP nhóm C) được phê duyệt; (ii) Nhà đầu tư đề xuất giá dịch vụ hoặc vốn góp của Nhà nước hoặc lợi ích xã hội, lợi ích Nhà nước hợp lý; (iii) Đáp ứng yêu cầu bảo vệ chủ quyền quốc gia, biên giới quốc gia, hải đảo.*

⁶⁹ Tờ trình số 6551/TTr - BKHĐT ngày 24 tháng 9 năm 2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc ban hành Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

Luật Đấu thầu 2013 đã quy định các trường hợp được phép chỉ định thầu, theo đó gói thầu phải thỏa mãn các điều kiện như: gói thầu cần thực hiện để khắc phục ngay hoặc để xử lý kịp thời hậu quả gây ra do sự cố bất khả kháng; gói thầu cần thực hiện để bảo đảm bí mật nhà nước; gói thầu cần triển khai ngay để tránh gây nguy hại trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe và tài sản của cộng đồng dân cư trên địa bàn hoặc để không ảnh hưởng nghiêm trọng đến công trình liền kề...⁷⁰. Nghị định 30/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đấu thầu (Điều 9) đã quy định rõ việc lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất phải áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi quốc tế, trừ các trường hợp áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi trong nước và chỉ định thầu, cụ thể như sau:

Đấu thầu rộng rãi trong nước	Chỉ định thầu
☐ Lĩnh vực đầu tư hạn chế nhà đầu tư nước ngoài	☐ Chỉ có một nhà đầu tư đăng ký và đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời sơ tuyển; chỉ có một nhà đầu tư trúng sơ tuyển;
☐ Nhà đầu tư nước ngoài không tham dự sơ tuyển hoặc không trúng sơ tuyển quốc tế	☐ Chỉ có một nhà đầu tư có khả năng thực hiện do liên quan đến sở hữu trí tuệ, bí mật thương mại, công nghệ hoặc thu xếp vốn
☐ Dự án PPP nhóm C theo quy định pháp luật về đầu tư công	☐ Dự án do nhà đầu tư đề xuất đáp ứng yêu cầu thực hiện dự án khả thi và hiệu quả cao nhất bao gồm dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất có mục tiêu bảo vệ chủ quyền quốc gia, biên giới quốc gia, hải đảo*
☐ Dự án đầu tư có sử dụng đất mà sơ bộ tổng chi phí thực hiện dự án (không bao gồm chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng) dưới 120 tỷ đồng	

Hình X: Các trường hợp được đấu thầu rộng rãi trong nước/chỉ định thầu

Trên thực tế, từ năm 2015 trở về trước, các dự án PPP chủ yếu thực hiện theo hình thức hợp đồng BOT và theo tổng hợp của Kiểm toán Nhà nước, hầu hết các dự án BOT đều lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định thầu. Theo nhận định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tại báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu năm 2016, đối với dự án PPP trong năm 2016, tổng số dự án đã có kết quả lựa chọn nhà đầu tư là 41 dự án. Trong đó có 23 dự án đấu thầu rộng rãi (chiếm 56,1%) và 18 dự án chỉ định thầu (chiếm 43,9%). Tuy nhiên, các dự án đấu thầu rộng rãi chủ yếu là dự án nhỏ, nên tổng giá trị các dự án lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức đấu thầu rộng rãi không lớn.⁷¹

Một trong những hạn chế của điều kiện chỉ định thầu tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP đó là quy định cho phép chỉ định thầu khi chỉ có một nhà đầu tư đăng ký và đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời sơ tuyển; chỉ có một nhà đầu tư trúng sơ tuyển. Sau khi Nghị định 15 có hiệu lực, đã có nhiều dự án BOT, BT đưa ra sơ tuyển rộng rãi nhưng chỉ có một nhà đầu tư đăng ký sơ tuyển và đáp ứng yêu cầu, sau đó được chỉ định⁷². Ngay từ thời điểm xây

⁷⁰ Luật Đấu thầu, Điều 22, khoản 1

⁷¹ Dự án PPP đã “chượng” đấu thầu rộng rãi, Báo Đấu thầu, truy cập tại <http://baodauthau.vn/dau-thau/du-an-ppp-da-chuong-dau-thau-rong-rai-45433.html> ngày 19/10/2017

⁷² Giải pháp nào hạn chế chỉ định thầu BOT, BT?, Báo Đấu thầu, truy cập tại <http://baodauthau.vn/dau-thau/giai-phap-nao-han-che-chi-dinh-thau-bot-bt-50103.html> ngày 19/10/2017

dựng Nghị định 15, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã đưa ra đề xuất về việc bổ sung các dự án cấp bách về việc sử dụng kết cấu hạ tầng được lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định, đồng thời, giao các Bộ, ngành, địa phương quyết định và chịu trách nhiệm về việc chỉ định nhà đầu tư nhằm hạn chế tình trạng nhiều địa phương tiếp tục đề nghị chỉ định nhà đầu tư không đảm bảo yêu cầu về tính cấp bách trong việc thực hiện dự án⁷³. Như đã đề cập, vấn đề xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng là điểm nóng mà Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã đề cập trong nghị quyết gần đây. Hiện nay Nghị định 30/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đấu thầu đang được sửa đổi bổ sung (song song cùng Nghị định 15) và được kỳ vọng sẽ giúp cho quá trình đầu tư trở nên minh bạch và hiệu quả hơn.

TIỂU KẾT 5:

- Việc áp dụng chủ yếu hình thức chỉ định nhà đầu tư trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án PPP đã ảnh hưởng đến tính minh bạch, cạnh tranh của môi trường đầu tư, hạn chế khả năng lựa chọn nhà đầu tư có năng lực tài chính và kinh nghiệm quản lý dự án;
- Một trong những hạn chế của điều kiện chỉ định thầu tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đấu thầu đó là quy định cho phép chỉ định thầu khi chỉ có một nhà đầu tư đăng ký và đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời sơ tuyển; chỉ có một nhà đầu tư trúng sơ tuyển;
- Cần quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc chỉ định nhà đầu tư không đảm bảo yêu cầu của việc thực hiện dự án.

3.3. Đăng ký đầu tư và thành lập doanh nghiệp dự án

Theo Nghị định 15, việc đăng ký đầu tư và thành lập doanh nghiệp dự án sẽ được thực hiện sau khi nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký thỏa thuận đầu tư⁷⁴. Thủ tục đăng ký đầu tư với các dự án PPP không giống với các dự án đầu tư nói chung được quy định tại Luật Đầu tư với sự khác biệt về thẩm quyền, hồ sơ, thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Sau khi được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, nhà đầu tư thành lập doanh nghiệp dự án và tiến hành ký kết hợp đồng dự án⁷⁵.



Hình X: Quy trình ký hợp đồng dự án

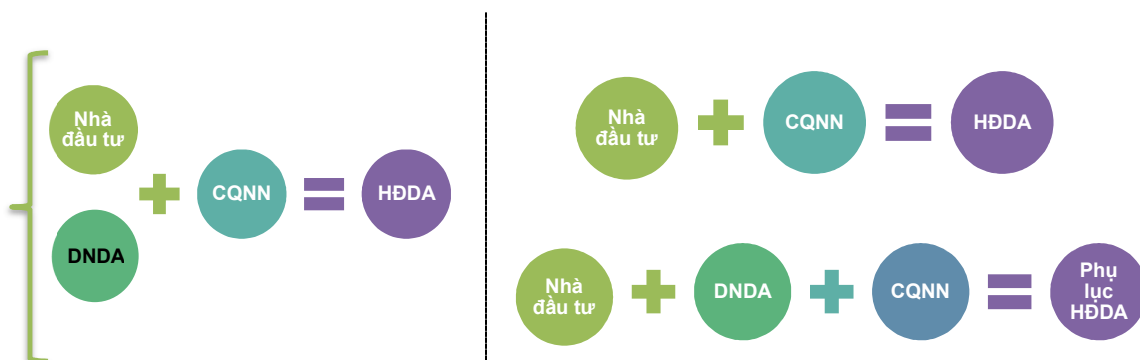
⁷³ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Công văn gửi Thủ tướng Chính phủ về việc rà soát các quy định về đầu tư theo hình thức Hợp đồng BOT, BTO và BT, tháng 6 năm 2013

⁷⁴ Nghị định 15, Điều 30

⁷⁵ Nghị định 15, Điều 42

Trong khoảng thời gian từ khi Nghị định 108 có hiệu lực cho đến năm 2014, doanh nghiệp dự án được các nhà đầu tư thành lập để đấu thầu dự án PPP thường là một liên doanh giữa một nhà thầu xây dựng có kinh nghiệm và một đơn vị quản lý vận hành cơ sở vật chất hoặc cung cấp dịch vụ có đủ khả năng vận hành cơ sở vật chất dự án sẽ tạo ra, cũng có thể với các nhà thầu xây dựng chuyên ngành khác cũng như các nhà đầu tư khác. Tại thời điểm này, việc sáng tạo ra doanh nghiệp dự án được đánh giá là một trong những nhân tố tạo nên thành công của dự án PPP⁷⁶. Tuy nhiên, Nghị định 108 chưa đưa ra những quy định đủ rõ ràng về thời điểm thành lập của doanh nghiệp dự án⁷⁷. Nội dung này đã được khắc phục cơ bản trong Quyết định 71 và Nghị định 15⁷⁸.

Tư cách pháp lý của doanh nghiệp dự án trong việc triển khai thực hiện dự án PPP theo Nghị định 15 được ghi nhận thông qua một trong hai hình thức: (i) doanh nghiệp dự án ký hợp đồng dự án để cùng với nhà đầu tư **hợp thành một bên** của hợp đồng dự án; hoặc (ii) cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án ký kết văn bản cho phép doanh nghiệp dự án **tiếp nhận và thực hiện các quyền, nghĩa vụ của nhà đầu tư** quy định tại giấy chứng nhận đăng ký đầu tư và hợp đồng dự án, văn bản này là một bộ phận không tách rời của hợp đồng dự án⁷⁹. Quy định tại trường hợp (i) không thực sự tường minh, đặc biệt khi sử dụng cụm từ “hợp thành một bên”. Có thể hiểu đây là trường hợp doanh nghiệp dự án trực tiếp ký kết hợp đồng dự án; một bên trong hợp đồng dự án bao gồm nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án, trong khi bên còn lại là cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trường hợp này khác với trường hợp (ii) khi nhà đầu tư và cơ quan nhà nước đã ký hoàn tất hợp đồng dự án, sau đó nhà đầu tư, cơ quan nhà nước và doanh nghiệp dự án ký một thỏa thuận ba bên về việc chuyển giao quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư cho doanh nghiệp dự án. Sở dĩ có quy định về việc **hợp thành một bên** hay **tiếp nhận và thực hiện các quyền, nghĩa vụ của nhà đầu tư** là bởi hợp đồng dự án về nguyên tắc phải được ký kết giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với chủ đầu tư⁸⁰.



Hình X: Vai trò của doanh nghiệp dự án trong việc ký kết hợp đồng dự án

⁷⁶ Nguyễn Văn Bảo – Nguyễn Thế Quân, 2014, Doanh nghiệp dự án trong dự án hợp tác công – tư ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Khoa Kinh tế và Quản lý Xây dựng, Đại học Xây dựng, Bài đăng ở Tạp chí Xây dựng, trang 3

⁷⁷ Nghị định 108, Điều 27, khoản 1

⁷⁸ Quyết định 71, Điều 2, khoản 8; Nghị định 15, Điều 42, khoản 1

⁷⁹ Nghị định 15, Điều 31, khoản 3

⁸⁰ Nghị định 15, Điều 31, khoản 1

Quy định về việc ký kết hợp đồng dự án không thực sự hợp lý bởi suy cho cùng, doanh nghiệp dự án mới là đơn vị trực tiếp thực hiện dự án chứ không phải nhà đầu tư. Nhà đầu tư chỉ chịu trách nhiệm trong phạm vi số vốn cam kết góp vào doanh nghiệp dự án. Thêm vào đó, doanh nghiệp dự án thành lập và hoạt động theo quy định của luật doanh nghiệp nên cũng là một pháp nhân độc lập và có khả năng chịu trách nhiệm bằng tài sản của chính mình. Do đó, để thuận tiện cho nhà đầu tư và cả doanh nghiệp dự án trong quá trình ký kết hợp đồng dự án, cần thiết phải sửa đổi quy định về việc hợp đồng dự án có thể ký với nhà đầu tư (trong trường hợp nhà đầu tư trực tiếp thực hiện dự án mà không thành lập doanh nghiệp dự án) hoặc ký với doanh nghiệp dự án (trong các trường hợp nhà đầu tư thành lập doanh nghiệp dự án).

TIỂU KẾT 6:

- Thủ tục đăng ký đầu tư với các dự án PPP không giống với các dự án đầu tư nói chung được quy định tại Luật Đầu tư với sự khác biệt về thẩm quyền, hồ sơ, thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư;

- Quy định về việc ký kết hợp đồng dự án không thực sự hợp lý và còn thiếu tường minh. Để thuận tiện cho nhà đầu tư và cả doanh nghiệp dự án trong quá trình ký kết hợp đồng dự án, cần thiết phải sửa đổi quy định về việc hợp đồng dự án có thể ký với nhà đầu tư (trong trường hợp nhà đầu tư trực tiếp thực hiện dự án mà không thành lập doanh nghiệp dự án) hoặc ký với doanh nghiệp dự án (trong các trường hợp nhà đầu tư thành lập doanh nghiệp dự án).

3.4. Triển khai thực hiện dự án

Nhìn chung, nhà đầu tư chủ động trong quá trình triển khai dự án. Nghị định 15 cho phép nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án ban hành quy chế lựa chọn nhà thầu tư vấn, cung cấp hàng hóa, xây lắp và nhà thầu khác⁸¹. Trong khi đó, cơ quan nhà nước chủ yếu đóng vai trò giám sát, kiểm tra, riêng UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức giải phóng mặt bằng và hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án⁸².

Phân chia rủi ro giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư; sự kiện bất khả kháng và nguyên tắc xử lý là một nội dung bắt buộc trong hợp đồng dự án theo Nghị định 15⁸³. Trong quá trình triển khai thực hiện dự án, có nhiều rủi ro mà nhà đầu tư cần tính đến như rủi ro về kinh tế - tài chính, rủi ro về thay đổi khuôn khổ pháp lý, rủi ro về chính trị và chính sách... Những rủi ro này nếu không có một cơ chế chia sẻ phù hợp sẽ là một trong những nguyên nhân dẫn đến thất bại của dự án PPP. Lấy ví dụ về rủi ro trong phương án tài chính của dự án BOT cầu Hạc Trì, theo phương án tài chính đầu tư BOT cầu Hạc Trì đã được Bộ Giao thông Vận tải phê duyệt, nhà nước sẽ cấm phương tiện cơ giới lưu thông trên cầu Việt Trì cũ vì xuống cấp, phương tiện sẽ dồn vào cầu Hạc Trì và phương án tài chính cho dự án được đảm bảo. Tuy nhiên, do người dân phản đối "cấm đường" với cầu Việt Trì cũ nên cơ quan chức năng cho phép phương tiện dưới 7 chỗ

⁸¹ Nghị định 15, Điều 44

⁸² Nghị định 15, Điều 45

⁸³ Nghị định 15, Điều 32, khoản 1, điểm I

được lưu thông miễn phí qua cầu này, dẫn đến các chủ phương tiện không chọn đi cầu Hạc Trì. Điều này đã dẫn tới việc dự án BOT cầu Hạc Trì lâm cảnh thua lỗ nặng, có thể phải thu phí kéo dài đến 40 năm để hoàn vốn. Tương tự với dự án cao tốc Hà Nội – Hải Phòng, nhà đầu tư tạm ứng toàn bộ chi phí giải phóng mặt bằng và hiện đang gánh chịu thiệt hại khi Nhà nước vẫn chưa hỗ trợ tiền giải phóng mặt bằng (4.000 tỷ đồng) như đã cam kết.⁸⁴

Một ví dụ khác về rủi ro trong phương án tài chính là rủi ro trong việc thu phí sử dụng dịch vụ trong các dự án BOT. Trước ngày 01/01/2017, việc thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ được thực hiện theo hướng dẫn tại Thông tư 159/2013/TT-BTC hướng dẫn chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí sử dụng đường bộ để hoàn vốn đầu tư xây dựng đường bộ do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành (Thông tư 159). Thông tư này có quy định về điều kiện được thu phí, trong đó có điều kiện trạm thu phí phù hợp với quy hoạch đường gắn với dự án do cơ quan có thẩm quyền quyết định, tuy nhiên không có hướng dẫn về việc tham vấn ý kiến của người sử dụng, bao gồm cả người dân tại khu vực gần trạm thu phí. Trên thực tế, nhiều địa phương trong quá trình góp ý về vị trí trạm thu phí chưa tham vấn, lấy ý kiến người dân gần trạm, các đối tượng thường xuyên sử dụng đường... khiến cho người dân bức xúc, phản đối hay hình thức thu phí không bảo đảm công bằng một cách tuyệt đối đối với người sử dụng và gây khó khăn cho người dân địa phương, nơi gần trạm thu phí khi thường xuyên phải di chuyển qua trạm⁸⁵.

Các hợp đồng dự án của Việt Nam có thể tham khảo cơ chế phân chia rủi ro của Dự án nhà máy điện Laibin B (Quảng Tây, Trung Quốc). Trong dự án này, các rủi ro được phân bổ cho đối tác nào có năng lực kiểm soát và ảnh hưởng tới rủi ro đó một cách tốt nhất. Theo đó, rủi ro về xây dựng, vận hành, kỹ thuật và tài chính chủ yếu do các công ty thực hiện dự án chịu, trong khi những rủi ro về chính trị và pháp lý chủ yếu do chính quyền tỉnh Quảng Tây chịu, và những rủi ro liên quan đến điều kiện bất khả kháng được chính quyền tỉnh Quảng Tây và các công ty thực hiện dự án cùng chia sẻ⁸⁶. Cần lưu ý rằng, không phải trong tất cả các trường hợp, rủi ro đều phải phân chia trên cơ sở bình đẳng giữa các bên tham gia dự án mà phải phụ thuộc khả năng tiếp nhận và xử lý rủi ro của mỗi bên liên quan để dự án có hiệu quả tốt nhất.

TIÊU KẾT 7:

- Trong quá trình triển khai thực hiện dự án, có nhiều rủi ro mà nhà đầu tư cần tính đến như rủi ro về kinh tế - tài chính, rủi ro về thay đổi khuôn khổ pháp lý, rủi ro về chính trị và chính sách... Những rủi ro này nếu không có một cơ chế chia sẻ phù hợp sẽ là một trong những nguyên nhân dẫn đến thất bại của dự án PPP;

⁸⁴ Chủ đầu tư thua lỗ, xin bán dự án BOT cho Nhà nước, Báo VnExpress, truy cập tại <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/giao-thong/chu-dau-tu-thua-lo-xin-ban-du-an-bot-cho-nha-nuoc-3574485.html>

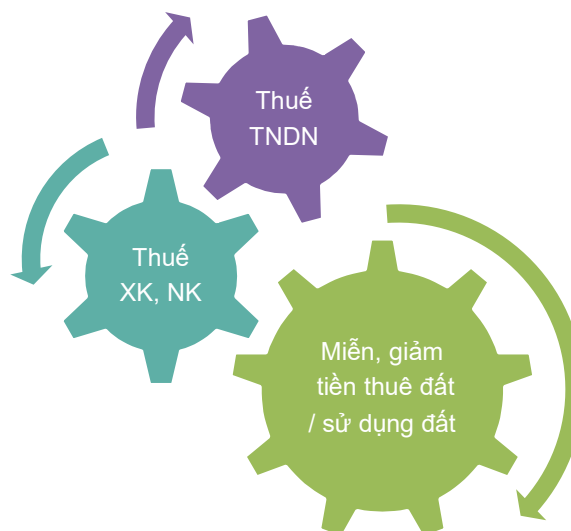
⁸⁵ Phí sử dụng dịch vụ BOT còn nhiều bất cập, Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online, truy cập tại <http://www.thesaigontimes.vn/165984/Phi-su-CC%89-du-CC%A3ng-di-CC%A3ch-vu-CC%A3BOT-co-CC%80n-nhieu-bat-cap.html>

⁸⁶ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 85

- Không phải trong tất cả các trường hợp, rủi ro đều phải phân chia trên cơ sở bình đẳng giữa các bên tham gia dự án mà phải phụ thuộc khả năng tiếp nhận và xử lý rủi ro của mỗi bên liên quan để dự án có hiệu quả tốt nhất.

3.5. Ưu đãi và bảo đảm đầu tư

Các hình thức ưu đãi, bảo đảm đầu tư (nếu có) là một trong những nội dung cơ bản của đề xuất dự án thực hiện bởi khu vực công⁸⁷, báo cáo nghiên cứu khả thi⁸⁸ và hợp đồng dự án⁸⁹. Ngoài ra, các ưu đãi đầu tư (nếu có) mà thông thường là các ưu đãi về thuế hay miễn, giảm tiền thuê đất/tiền sử dụng đất còn được ghi nhận trong giấy chứng nhận đăng ký đầu tư của doanh nghiệp dự án⁹⁰. Việc làm rõ các ưu đãi và bảo đảm đầu tư ngay từ giai đoạn đề xuất dự án là một trong những yếu tố để các doanh nghiệp cân nhắc việc tham gia đấu thầu. Theo quy định tại Nghị định 15 (Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 15 không có thay đổi cơ bản về nội dung này), nhà đầu tư có thể được hưởng ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao cho hoặc được miễn hoặc giảm tiền thuê đất trong thời gian thực hiện dự án⁹¹.



Ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp:

Theo quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 20% kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2016⁹². Riêng thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới thuộc các lĩnh vực đầu tư phát triển nhà máy nước, nhà máy điện, hệ thống cấp thoát nước; cầu, đường bộ, đường sắt; cảng hàng không, cảng biển, cảng sông; sân bay, nhà ga và công trình cơ sở hạ tầng đặc biệt quan trọng khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định được hưởng thuế suất ưu đãi 10% trong thời hạn 15 (mười lăm) năm với điều kiện các dự án này phải phát sinh doanh thu, thu nhập từ quá trình hoạt động của các dự án. Trường hợp các doanh nghiệp thực hiện thi công, xây dựng

⁸⁷ Nghị định 15, Điều 16, khoản 2, điểm k

⁸⁸ Nghị định 15, Điều 25, khoản 1, điểm l

⁸⁹ Nghị định 15, Điều 32, khoản 1, điểm m

⁹⁰ Nghị định 15, Điều 41, khoản 1, điểm h

⁹¹ Nghị định 15, Điều 55

⁹² Văn bản hợp nhất 14/VBHN-VPQH năm 2014 hợp nhất Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, Điều 10, khoản 1

các công trình này thì phần thu nhập từ hoạt động thi công, xây dựng không được hưởng ưu đãi thuế⁹³. Ngoài ra, nếu dự án thuộc diện có quy mô lớn và công nghệ cao hoặc mới cần đặc biệt thu hút đầu tư, căn cứ theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Thủ tướng Chính phủ có thể quyết định kéo dài thêm thời gian áp dụng thuế suất ưu đãi nhưng thời gian kéo dài thêm không quá 15 (mười lăm) năm⁹⁴.

Ưu đãi về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu:

Theo quy định về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu⁹⁵, hàng hóa nhập khẩu để tạo tài sản cố định của *đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư* (được áp dụng cho cả dự án đầu tư mới và dự án đầu tư mở rộng) sẽ được miễn thuế. Cụ thể hàng hóa bao gồm:

- Máy móc, thiết bị; linh kiện, chi tiết, bộ phận rời, phụ tùng để lắp ráp đồng bộ hoặc sử dụng đồng bộ với máy móc, thiết bị; nguyên liệu, vật tư dùng để chế tạo máy móc, thiết bị hoặc để chế tạo linh kiện, chi tiết, bộ phận rời, phụ tùng của máy móc, thiết bị;
- Phương tiện vận tải chuyên dùng trong dây chuyền công nghệ sử dụng trực tiếp cho hoạt động sản xuất của dự án;
- Vật tư xây dựng trong nước chưa sản xuất được.

Cụm từ “đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư” chính là các đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư 2014, trong đó bao gồm dự án đầu tư thuộc ngành, nghề ưu đãi đầu tư⁹⁶. Cụ thể, theo Danh mục ngành, nghề ưu đãi đầu tư, đầu tư phát triển nhà máy nước, nhà máy điện, hệ thống cấp thoát nước; cầu, đường bộ, đường sắt; cảng hàng không, cảng biển, cảng sông; sân bay, nhà ga và công trình cơ sở hạ tầng đặc biệt quan trọng khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định là ngành, nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư⁹⁷.

Ưu đãi về tiền thuê đất/sử dụng đất

Luật Đất đai 2013 xác định việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được thực hiện trong trường hợp sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, trừ dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại⁹⁸. Ngoài ra còn có quy định cụ thể với các dự án BT, Nhà nước giao cho nhà đầu tư quản lý diện tích đất để thực hiện dự án BT, nhà đầu tư không phải trả tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong thời gian xây dựng công trình theo dự án được phê duyệt và có trách nhiệm bảo toàn diện tích đất được giao quản lý, sử dụng theo đúng mục đích đã ghi trong dự án. Việc chuyển giao công trình và quỹ đất của dự án phải thực hiện đúng theo thời hạn ghi trong dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm

⁹³ Thông tư 96/2015/TT-BTC hướng dẫn về thuế thu nhập doanh nghiệp tại Nghị định 12/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 78/2014/TT-BTC, Thông tư 119/2014/TT-BTC, Thông tư 151/2014/TT-BTC, Điều 11, khoản 1

⁹⁴ Thông tư 96/2015/TT-BTC, Điều 11, khoản 2

⁹⁵ Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu 2016, Điều 16, khoản 1

⁹⁶ Luật Đầu tư 2014, Điều 15, khoản 2, điểm a

⁹⁷ Nghị định 118/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật đầu tư, Phụ lục I, Mục A(III.3)

⁹⁸ Luật Đất đai 2013, Điều 110, khoản 1, điểm a

quyền phê duyệt hoặc thời hạn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép kéo dài thời hạn chuyển giao. Trường hợp quá thời hạn phải chuyển giao mà nhà đầu tư chưa chuyển giao thì phải thuê đất của Nhà nước, thời điểm thuê đất được tính từ thời điểm kết thúc thời gian xây dựng công trình theo dự án đã được phê duyệt⁹⁹. Còn với các dự án BOT, Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất đối với nhà đầu tư để thực hiện dự án BOT; nhà đầu tư được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định của Chính phủ¹⁰⁰.

Bảo đảm đầu tư

Xét về bản chất của các ưu đãi đầu tư, đầu tư theo hình thức PPP cũng chỉ được hưởng các ưu đãi về thuế như các dự án đầu tư theo các hình thức khác miễn là thỏa mãn các điều kiện về ưu đãi đầu tư theo pháp luật đầu tư. Do đó, để tăng sức hút đối với các nhà đầu tư, việc thực hiện các biện pháp bảo đảm khác như bảo lãnh nghĩa vụ là một giải pháp phù hợp.



Hình X: Một số hoạt động bảo lãnh từ phía cơ quan nhà nước

Tùy theo tính chất và yêu cầu thực hiện dự án, Thủ tướng Chính phủ sẽ chỉ định cơ quan thay mặt Chính phủ bảo lãnh cung cấp nguyên liệu, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ và các nghĩa vụ hợp đồng khác cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án hoặc các doanh nghiệp khác tham gia thực hiện dự án và bảo lãnh nghĩa vụ của các doanh nghiệp nhà nước bán nhiên liệu, nguyên liệu, mua sản phẩm, dịch vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án¹⁰¹. Vào thời điểm xây dựng Nghị định 15, đã có quan điểm cho rằng cần thiết phải quy định về bảo lãnh doanh thu tối thiểu cho các dự án, bởi đây là một trong những yêu cầu quan trọng nhất từ phía các nhà đầu tư, các nhà cung cấp tài chính quan tâm đến các cơ hội đầu tư PPP tại Việt Nam. Tuy nhiên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho rằng, doanh thu dự án

⁹⁹ Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, Điều 54, khoản 1

¹⁰⁰ Nghị định 43/2014/NĐ-CP, Điều 54, khoản 2

¹⁰¹ Nghị định 15, Điều 57

do thị trường quyết định và việc bảo lãnh doanh thu tạo nhiều rủi ro cho Chính phủ, dễ bị lạm dụng và không khả thi trong việc đảm bảo nguồn lực để thực thi. Một số nước (như Hàn Quốc) hiện không còn sử dụng hình thức bảo lãnh này. Do đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã không quy định về bảo lãnh doanh thu tại Nghị định 15¹⁰².

Trên thực tế, việc bảo lãnh bởi Chính phủ dẫn đến trách nhiệm tiềm tàng của Chính Phủ và có thể dẫn đến gánh nặng nợ công lớn hơn cho quốc gia. Điển hình như với các dự án lớn được nhà nước bảo lãnh vay, khi dự án gặp khó khăn không tiếp tục triển khai được thì nguy cơ ngân sách phải gánh chịu (ví dụ dự án BOT cầu Phú Mỹ ở Tp. Hồ Chí Minh). Tuy nhiên, trong điều kiện chịu sức ép từ phía các nhà đầu tư, các bên tài trợ và áp lực về thời gian phải nhanh chóng hoàn thành tìm được nhà đầu tư cho dự án, hình thức bảo lãnh của Chính phủ có thể sẽ được áp dụng một cách thiếu cân nhắc.¹⁰³

Ngay cả trong các trường hợp được hỗ trợ hay bảo đảm từ phía Chính phủ, doanh nghiệp dự án vẫn phải chịu những rủi ro nhất định. Lấy ví dụ với Dự án Cao tốc Cầu Giây - Phan Thiết với tổng mức đầu tư là 757 triệu USD, Chính phủ vay của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển (IBRD) và sau đó Chính phủ cho Doanh nghiệp dự án vay lại. Như vậy, trong trường hợp này do việc đầu tư thực hiện bằng ngoại tệ nhưng doanh thu của dự án lại được tính bằng đồng Việt Nam nên doanh nghiệp dự án – với vai trò thực hiện dự án sẽ chịu những rủi ro về tỷ giá hối đoái và chuyển đổi ngoại tệ¹⁰⁴. Trong khi những rủi ro mà doanh nghiệp dự án phải chấp nhận khi tham gia mô hình hợp tác công tư là tương đối đặc thù, thì những ưu đãi và bảo đảm đầu tư mà nhóm đối tượng này nhận được theo quy định của Nghị định 15 vẫn chưa thực sự mang tính hỗ trợ triệt để.

Bên cạnh biện pháp bảo lãnh, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được thế chấp tài sản, quyền sử dụng đất và quyền kinh doanh công trình dự án tại bên cho vay theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về dân sự với điều kiện thời gian thế chấp không vượt quá thời hạn

Dự án BOT Cầu Phú Mỹ

PMC đã không góp đủ vốn và thay vào đó là đi vay thêm từ hai ngân hàng thương mại trong nước là BIDV và Sacombank. Riêng các khoản vay của Sacombank vừa được dùng để tài trợ cho Cầu Phú Mỹ, vừa để tài trợ cho dự án BT. Để có được khoản vay này, PMC đã thế chấp cho Sacombank quyền thu phí Cầu Phú Mỹ. Mặc dù không có quy định cấm trong Hợp đồng BOT, những việc thế chấp này là vi phạm nghiêm trọng nguyên tắc tài trợ dự án theo cơ chế BOT. Đó là, trong khi quyền thu phí là tài sản quan trọng để đảm bảo khả năng trả nợ của dự án thì chủ đầu tư lại dùng nó làm tài sản đảm bảo cho một khoản vay khác. Chính vì lý do này nên UBND TP. Hồ Chí Minh phải dùng tiền ngân sách để trả thay cho toàn bộ khoản nợ nước ngoài.

(Nguyễn Xuân Thành, 2013, Vấn đề tranh chấp và giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước trong hoạt động đối tác công-tư tại Việt Nam: nghiên cứu tình huống dự án BOT Cầu Phú Mỹ và kinh nghiệm quốc tế)

¹⁰² Tờ trình số 6551/TTtr - BKHĐT ngày 24 tháng 9 năm 2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc ban hành Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

¹⁰³ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 172, trang 205

¹⁰⁴ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam, trang 183

hợp đồng dự án, trừ trường hợp có thỏa thuận khác tại hợp đồng dự án¹⁰⁵. Cần lưu ý rằng mục đích sử dụng đất của dự án phải bảo đảm không thay đổi trong toàn bộ thời hạn thực hiện hợp đồng dự án, kể cả trường hợp bên cho vay thực hiện quyền tiếp nhận dự án¹⁰⁶. Trên thực tế, việc thế chấp dự án là một tình trạng khá phổ biến, đặc biệt trong bối cảnh nhà đầu tư chỉ phải đảm bảo tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu là 15% tổng vốn đầu tư dự án như đã phân tích. Ví dụ, Dự án đường bộ Pháp Vân - Cầu Giẽ có tổng số vốn góp của cả ba doanh nghiệp trong MPC I là 823 tỷ đồng trong tổng mức đầu tư dự án 6.731,7 tỷ đồng (gồm cả lãi vay), đồng nghĩa với vốn góp của các chủ đầu tư chỉ chiếm 12,23% tổng vốn dự án, còn lại là vốn vay ngân hàng lên đến 5.908 tỷ đồng, chiếm tới 87,77% tổng vốn cho dự án. Đây là một tỷ lệ đi vay quá lớn, và được vay trên cơ sở thế chấp chính quyền thu phí từ dự án¹⁰⁷.

Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được bảo đảm cân đối ngoại tệ, cụ thể: được mua ngoại tệ tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động ngoại hối để đáp ứng nhu cầu giao dịch vãng lai, giao dịch vốn và các giao dịch khác hoặc chuyển vốn, lợi nhuận, các khoản thanh lý đầu tư ra nước ngoài theo quy định của pháp luật về quản lý ngoại hối¹⁰⁸. Bên cạnh đó, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được sử dụng đất đai, đường giao thông và các công trình phụ trợ khác để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp có khan hiếm về dịch vụ công ích hoặc có hạn chế về đối tượng được sử dụng công trình công cộng, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án được ưu tiên cung cấp các dịch vụ hoặc được ưu tiên cấp quyền sử dụng các công trình công cộng để thực hiện dự án¹⁰⁹.

TIÊU KẾT 8:

- Việc làm rõ các ưu đãi và bảo đảm đầu tư ngay từ giai đoạn đề xuất dự án là một trong những yếu tố để các doanh nghiệp cân nhắc việc tham gia đấu thầu;
- Nhà đầu tư có thể được hưởng ưu đãi về thuế thu thập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất đối với diện tích đất được Nhà nước giao cho hoặc được miễn hoặc giảm tiền thuê đất trong thời gian thực hiện dự án;
- Xét về bản chất của các ưu đãi đầu tư, đầu tư theo hình thức PPP cũng chỉ được hưởng các ưu đãi về thuế như các dự án đầu tư theo các hình thức khác miễn là thỏa mãn các điều kiện về ưu đãi đầu tư theo pháp luật đầu tư. Do đó, để tăng sức hút đối với các nhà đầu tư, việc thực hiện các biện pháp bảo đảm khác như bảo lãnh nghĩa vụ là một giải pháp phù hợp.

3.6. Tranh chấp hợp đồng và phương thức giải quyết tranh chấp

Luật điều chỉnh quan hệ hợp đồng dự án, hợp đồng có liên quan và cơ chế giải quyết

¹⁰⁵ Nghị định 15, Điều 58

¹⁰⁶ Nghị định 15, Điều 59

¹⁰⁷ Nguyễn Xuân Cường, 2017, Đa dạng hóa vốn đầu tư xây dựng đường bộ ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ, trang 107

¹⁰⁸ Nghị định 15, Điều 60

¹⁰⁹ Nghị định 15, Điều 61

tranh chấp là một trong những nội dung cơ bản của hợp đồng dự án¹¹⁰. Theo Nghị định 15, có 02 (hai) nhóm tranh chấp chính liên quan tới việc thực hiện dự án PPP, bao gồm: (i) tranh chấp giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư/doanh nghiệp dự án và (ii) tranh chấp giữa doanh nghiệp dự án với các tổ chức kinh tế tham gia thực hiện dự án¹¹¹.

Thông thường, các tranh chấp trước hết phải được giải quyết thông qua thương lượng, hòa giải, trường hợp không giải quyết được bằng thương lượng, hòa giải, các bên có thể đưa tranh chấp ra giải quyết tại tổ chức trọng tài hoặc tòa án Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam¹¹². Riêng đối với tranh chấp giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư nước ngoài hoặc doanh nghiệp dự án do nhà đầu tư nước ngoài thành lập, Nghị định 15 cho phép giải quyết tranh chấp thông qua (i) Trọng tài hoặc (ii) Tòa án Việt Nam hoặc (iii) hội đồng trọng tài do các bên thỏa thuận thành lập¹¹³. Như vậy, bên cạnh trọng tài Việt Nam như trường hợp thông thường, trong trường hợp này, các bên có thể lựa chọn trọng tài nước ngoài hoặc trọng tài quốc tế để giải quyết các tranh chấp. Ngoài ra, hội đồng trọng tài do các bên thỏa thuận thành lập cũng là một đặc thù trong trường hợp giải quyết tranh chấp giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với nhà đầu tư nước ngoài. Cũng cần nhìn nhận một thực tế rằng cho đến nay, các nhà đầu tư trong dự án PPP rất ít nhà đầu tư nước ngoài mà chủ yếu là các công ty xây dựng thuộc sở hữu Nhà nước như CIENCO, Tổng Công ty xây dựng Thăng Long, Tổng Công ty Vinaconex, Tổng Công ty Sông Đà...¹¹⁴

Trong trường hợp giải quyết tranh chấp tại trọng tài quốc tế, cần lưu ý rằng Việt Nam là một thành viên của Công ước New York về Công nhận và Thi hành phán quyết của trọng tài nước ngoài (Công ước New York). Do đó, việc thực thi phán quyết của trọng tài đối với một bên mà quốc gia của bên đó đã ký Công ước New York (hiện tại, có khoảng 100 quốc gia đã ký) sẽ dễ dàng hơn việc thi hành phán quyết của tòa án, đặc biệt trong trường hợp không có hiệp ước song phương về hỗ trợ tư pháp giữa hai quốc gia. Đối với các dự án có sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài, thông thường cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư thỏa thuận lựa chọn một cơ quan trọng tài quốc tế tại một nước thứ ba để giải quyết tranh chấp nhằm đảm bảo tính trung lập. Trong khu vực ASEAN, rộng hơn là khu vực châu Á, Trung tâm Trọng tài Quốc tế Singapore (SIAC) và quy tắc trọng tài của SIAC thường được các bên trong hợp đồng thương mại quốc tế lựa chọn bởi Singapore cũng là một quốc gia đã ký Công ước New York và quy tắc trọng tài của SIAC chủ yếu dựa trên Quy tắc trọng tài UNCITRAL. Hơn nữa, các trọng tài của SIAC cũng được công nhận rộng rãi là có năng lực và công bằng trong việc thực hiện thủ tục trọng tài phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế¹¹⁵.

¹¹⁰ Nghị định 15, Điều 32, khoản 1, điểm n

¹¹¹ Nghị định 15, Điều 63, khoản 1

¹¹² Nghị định 15, Điều 63, khoản 1

¹¹³ Nghị định 15, Điều 63, khoản 2

¹¹⁴ Thân Thanh Sơn, 2015, Luận án Tiến sĩ Kinh tế - Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam, trang 72

¹¹⁵ Tư vấn: Liên danh tư vấn Công ty TNHH Ernst & Young Solutions LLP và Công ty cổ phần Tư vấn quốc tế Giao thông vận tải cùng tư vấn phụ Công ty cổ phần Công nghệ thông tin địa lý eK, Tháng 5/2016, Hướng

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Luật Đầu tư và Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã ghi nhận PPP là một hình thức đầu tư bên cạnh các hình thức đầu tư khác tại Luật Đầu tư, ghi nhận lĩnh vực phổ biến áp dụng PPP là công trình kết cấu hạ tầng. Các quy định pháp luật đã tạo cơ hội cho các doanh nghiệp được tham gia và thực hiện các dự án PPP.

Tuy nhiên để có thể thúc đẩy hoạt động PPP ở Việt Nam, các quy định pháp luật còn cần phải hoàn thiện thêm những vấn đề về tính đồng bộ, nội dung của một số loại hợp đồng cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư có quy mô nhỏ để tạo cơ hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ như cơ chế phê duyệt dự án cần đơn giản hoá đối với những dự án có quy mô đầu tư nhỏ, phạm vi tác động không lớn. Đồng thời, pháp luật cần tạo điều kiện cho những hoạt động PPP không thành lập doanh nghiệp, quy định rõ ràng hơn các yếu tố làm cơ sở đề xuất dự án và trách nhiệm của các cơ quan đề xuất dự án, phê duyệt dự án, phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu.

PHỤ LỤC I - DANH MỤC CÁC VĂN BẢN CÓ HIỆU LỰC HIỆN HÀNH

LIÊN QUAN ĐẾN ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

1. Luật số 67/2014/QH13 của Quốc hội ngày 26 tháng 11 năm 2014 về Đầu tư
2. Luật số 49/2014/QH13 của Quốc hội ngày 18 tháng 06 năm 2014 về Đầu tư công
3. Luật số 43/2013/QH13 của Quốc hội ngày 26 tháng 11 năm 2013 về Đấu thầu
4. Luật số 68/2014/QH13 của Quốc hội ngày 26 tháng 11 năm 2014 về Doanh nghiệp
5. Luật số 50/2014/QH13 của Quốc hội ngày 18 tháng 06 năm 2014 về Xây dựng
6. Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Quốc hội ngày 14 tháng 02 năm 2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư
7. Nghị định 136/2015/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2015 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công
8. Nghị định 63/2014/NĐ-CP ngày 26 tháng 06 năm 2014 của Chính phủ hướng dẫn Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu
9. Nghị định 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 05 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường
10. Nghị định 59/2014/NĐ-CP ngày 16 tháng 06 năm 2014 của Chính phủ sửa đổi Nghị định 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường
11. Nghị định 59/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 06 năm 2015 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng
12. Thông tư 06/2016/TT-BKHĐT ngày 28 tháng 06 năm 2016 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thực hiện Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư
13. Thông tư 15/2016/TT-BKHĐT ngày 29 tháng 09 năm 2016 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn lập hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư
14. Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01 tháng 3 năm 2016 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn lựa chọn sơ bộ dự án, lập, thẩm định, phê duyệt đề xuất dự án và báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư
15. Thông tư 75/2017/TT-BTC ngày 21 tháng 7 năm 2017 của Bộ Tài chính sửa đổi Thông tư 55/2016/TT-BTC quy định nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư
16. Thông tư 55/2016/TT-BTC ngày 23 tháng 03 năm 2016 của Bộ Tài chính quy định về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư
17. Thông tư 86/2015/TT-BGTVT ngày 31 tháng 12 năm 2015 của Bộ Giao thông vận tải hướng dẫn chi tiết về lĩnh vực đầu tư và nội dung báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư - PPP thuộc lĩnh vực giao thông vận tải
18. Thông tư 38/2015/TT-BCT của Bộ Công Thương ban hành ngày 30 tháng 10 năm 2015 quy định chi tiết về đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ

Công thương

19. Thông tư 21/2016/TT-BTTTT của Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành ngày 30 tháng 9 năm 2016 quy định chi tiết về đầu tư theo hình thức đối tác công tư thuộc phạm vi quản lý của Bộ Thông tin và Truyền thông
20. Thông tư 14/2017/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 07 năm 2017 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn thực hiện về đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn
21. Văn bản hợp nhất 21/VBHN-BTC ngày 12 tháng 08 năm 2015 của Bộ Tài chính hợp nhất Thông tư hướng dẫn Nghị định 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường

PHỤ LỤC II – DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (Asian Development Bank), 07/2012, Assessment of Public–Private Partnerships in Viet Nam – Constraints and Opportunities
2. ADB (Asian Development Bank), 2000, Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure
3. ADB (Asian Development Bank), 2000-2009, Public and Private Partnerships in ADB Education lending
4. ADB (Asian Development Bank), 2012, Kế hoạch Hoạt động Quan hệ Đối tác Công–Tư (PPP) 2012–2020- Hiện thực hoá Tầm nhìn Chiến lược 2020: Vai trò Chuyển đổi của Quan hệ Đối tác Công–Tư trong Các hoạt động của Ngân hàng Phát triển Châu Á
5. Bộ Giao thông Vận tải, 05/2016, Hướng dẫn hợp đồng cao tốc – Dự án xây dựng năng lực và hỗ trợ chính sách cho Ban PPP – (Quyển 3)
6. Bộ Giao thông Vận tải, 09/2016, Sổ tay quy trình quản lý và tài liệu hướng dẫn cách thực hiện các dự án PPP - Dự án xây dựng năng lực và hỗ trợ chính sách cho Ban PPP (Quyển 2)
7. Nguyễn Văn Bảo, Nguyễn Thế Quân, 11/2014, Doanh nghiệp dự án trong dự án hợp tác công – tư ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Tạp chí Xây dựng
8. Nguyễn Xuân Cường, 2017, Đa dạng hóa vốn đầu tư xây dựng đường bộ ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ chuyên ngành kinh tế chính trị
9. Nguyễn Xuân Thành, 23/11/2013, Vấn đề tranh chấp và giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước trong hoạt động đối tác công-tư tại Việt Nam: nghiên cứu tình huống dự án BOT Cầu Phú Mỹ và kinh nghiệm quốc tế
10. PGS. TS. Nguyễn Hồng Thái, ThS. Lê Quang Tùng, 27/05/2016, Một số đề xuất đối với hình thức hợp tác công - tư trong phát triển hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam
11. PGS. TS. Nguyễn Hồng Thái, ThS. Nguyễn Đỗ Trung, 06/2014, Những hạn chế và hướng tháo gỡ để đẩy mạnh hình thức hợp tác công tư trong phát triển cơ sở hạ tầng giao thông
12. PGS.TS Nguyễn Hồng Thái, 2001-2002, Hợp tác công tư trong đầu tư triển cơ sở hạ tầng giao thông
13. PGS.TS Nguyễn Hồng Thái, 2007, Kinh nghiệm quản lý mô hình hợp tác công tư trong việc phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc có thu phí của một số nước nhằm rút ra bài học áp dụng cho Việt Nam
14. SMU Research Project No 15-C234-SMU-001, 03/08/2017, Improving Connectivity between ASEAN’s Legal Systems to Address Commercial Issues, Interim Report
15. Thân Thanh Sơn, 2015, Luận án Tiến sĩ Kinh tế - Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam
16. ThS. Nguyễn Bích Thuận – Viện Nghiên cứu châu Âu, 12/2016, Bài học từ triển khai mô hình hợp tác công - tư ở Cộng Hoà Liên Bang Đức
17. ThS. Nguyễn Võ Hưng, 2016, Thực tiễn quốc tế, bối cảnh trong nước và vấn đề đặt ra cho PPP thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ ở Việt Nam
18. ThS. Phạm Dương Phương Thảo, 10/2013, Kinh nghiệm triển khai mô hình đầu tư công - tư (PPP) trên thế giới để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị

19. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, 2013-2014, Phương thức đối tác công - tư (PPP): Kinh nghiệm quốc tế và khuôn khổ thể chế tại Việt Nam
20. Võ Trí Hào, 2014, Hợp tác công tư: Bản chất và các rủi ro pháp lý, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật



NHQuang&Associates
Website: www.nhquang.com