

Hà Nội, ngày 23 tháng 3 năm 2010

TỜ TRÌNH

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện Chương trình công tác của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã nghiên cứu xây dựng dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (PPP). Quy chế được xây dựng trên cơ sở kết quả nghiên cứu, khảo sát và học tập kinh nghiệm của các nước, các hội nghị, hội thảo của các cơ quan, ban ngành Trung ương và địa phương và đánh giá tổng kết từ một số dự án đã thực hiện tại Việt Nam. Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ như sau:

1. QUÁ TRÌNH SOẠN THẢO

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, ngay từ đầu năm 2010, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã triển khai xây dựng giải pháp khuyến khích các nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế trong và ngoài nước đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để bổ sung cho nguồn vốn của nhà nước bằng hình thức PPP. Trong quá trình soạn thảo, nhóm công tác đã sử dụng kết quả nghiên cứu từ các dự án hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới, Bộ Kinh tế - Công nghiệp - Thương mại Nhật Bản, Cơ quan hợp tác quốc tế Hoa Kỳ, tài liệu của Bộ Kinh tế - Tài chính Vương quốc Anh; kết quả khảo sát tại Singapore, Trung Quốc, Úc, Anh, Hàn Quốc, Hoa Kỳ, Nhật Bản, một số quốc gia Trung Đông.

Trên cơ sở ý kiến tham gia của các cơ quan, đơn vị liên quan về các nội dung triển khai đầu tư PPP tại các hội thảo và cuộc họp trong thời gian từ năm 2008 đến nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoàn thiện bản dự thảo Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư này trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

2. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH QUY CHẾ

Việc nghiên cứu và ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (PPP) là yêu cầu cấp thiết, khách quan, xét theo những yêu cầu thực tiễn cụ thể sau đây:

Thứ nhất, để thực hiện thành công mục tiêu đề ra theo các kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế – xã hội đến năm 2020, duy trì tốc độ phát triển kinh tế

cao và bền vững trong giai đoạn này, nước ta cần huy động một lượng vốn đầu tư khoảng 150 - 160 tỷ USD để tạo bước đột phá trong phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế. Theo tính toán, các nguồn vốn đầu tư nhà nước truyền thống từ trước tới nay chỉ có thể đáp ứng khoảng 50% nhu cầu trên do bị hạn chế bởi các yếu tố như: ngân sách nhà nước mức tăng có giới hạn; ODA ưu đãi sẽ giảm dần vì nước ta đã bước sang ngưỡng quốc gia có thu nhập trung bình của thế giới; và đặc biệt tổng nợ công của Chính phủ (như ODA, trái phiếu Chính phủ và các khoản vay khác có bảo lãnh của Chính phủ) bị hạn chế ở mức không quá 50% tổng sản phẩm quốc dân (GDP) - là hạn mức an toàn do Quốc hội quyết định nhằm đảm bảo duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Kinh nghiệm và tập quán phổ biến quốc tế cho thấy đầu tư theo mô hình PPP là một cơ chế tốt nhằm khai thác các nguồn vốn đầu tư trực tiếp của khu vực tư nhân trong nước và nước ngoài cũng như nguồn vốn gián tiếp từ thị trường tài chính thương mại trong nước và nước ngoài. Đây là những dòng vốn không dẫn đến nợ quốc gia do Chính phủ không phải vay hoặc cấp bảo lãnh, rất thích hợp và cần thiết đối với điều kiện hiện nay của nước ta.

Thứ hai, xuất phát từ yêu cầu tăng hiệu quả đầu tư. Nghiên cứu cho thấy nhiều nước trên thế giới đã thực hiện thành công mô hình PPP mang lại hiệu quả đầu tư tăng rõ rệt so với cách đầu tư truyền thống, như:

- Với cùng một lượng vốn đầu tư của nhà nước, nếu trước kia chỉ tập trung xây dựng được một công trình thì nay có thể phát triển hai đến ba công trình tương tự nhờ có phần vốn tham gia của khu vực tư nhân. Xét theo tổng thể, cùng một lượng vốn đầu tư có thể huy động được từ nguồn vốn nhà nước trong 10 năm tới, nếu thực hiện theo mô hình PPP, chúng ta có thể tạo lập được 3 lần số lượng công trình hạ tầng, do khai thác được nguồn vốn từ khu vực tư nhân.

- Tổng mức đầu tư, thời gian hoàn thành và chất lượng công trình, dịch vụ công được đảm bảo do gắn với lợi ích trực tiếp của nhà đầu tư trong việc khai thác, vận hành công trình.

- Tận dụng được kinh nghiệm khu vực tư nhân trong quản lý, kinh doanh hiệu quả, ứng dụng khoa học công nghệ, tiết kiệm chi phí trong xây dựng, bảo dưỡng và vận hành.

Thứ ba, các nhà tài trợ song phương và đa phương đều bày tỏ quan tâm và mong muốn Việt Nam sớm ban hành Quy chế về đầu tư theo hình thức PPP, tạo cơ sở pháp lý để tiếp nhận nguồn ODA không hoàn lại và nguồn vốn vay ODA mới (mức ưu đãi giảm đi so với trước kia). Các nhà đầu tư trong và ngoài nước cũng kỳ vọng bản Quy chế được ban hành sẽ tạo ra những cơ hội đầu tư kinh doanh mới trên thị trường. Tín hiệu tích cực từ các định chế tài chính, các trung tâm tài chính như Nhật Bản, Mỹ, Châu Âu, Trung Đông và giới đầu tư quốc tế với nguồn vốn lên đến hàng nghìn tỷ USD cho thấy, họ đang chuyển hướng tìm kiếm cơ hội đầu tư vào kết cấu hạ tầng theo mô hình PPP nhằm đa dạng hóa lĩnh vực đầu tư kinh doanh của họ, giảm thiểu rủi ro, tránh lặp lại bài học thất bại về đầu tư quá tập trung vào lĩnh vực kinh doanh bất động sản trong thời gian vừa qua. Đây là một cơ hội vàng để huy động các nguồn vốn này cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng ở nước ta.

09597428

Những phân tích trên cho thấy đây chính là thời cơ để chúng ta tạo lập các mối quan hệ bình đẳng giữa nhà nước và nhà đầu tư trên cơ sở áp dụng các tập quán, thông lệ tốt của quốc tế, nhằm thoát khỏi tình trạng bị ràng buộc vào những điều kiện vay ngặt nghèo của các nhà tài trợ.

3. QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG QUY CHẾ

Dự thảo Quy chế được xây dựng trên cơ sở quán triệt chủ trương của Đảng về: kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư kết cấu hạ tầng, kiểm soát nợ công trong hạn mức an toàn và nâng cao hiệu quả đầu tư.

Dự thảo đề xuất quy trình và một số nguyên tắc mới, trên cơ sở bám sát tối đa quy định của các văn bản pháp luật hiện hành, lấy nền tảng là Nghị định 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ (Nghị định 108) 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.

Những vấn đề pháp lý mang tính đổi mới so với quy định hiện hành cần được áp dụng cho các dự án triển khai thí điểm để phù hợp với thông lệ quốc tế sẽ được báo cáo để Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

4. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO QUY CHẾ

Dự thảo Quy chế gồm 6 chương với 28 điều, cụ thể như sau:

- Chương I. Những quy định chung (gồm 7 điều)
- Chương II. Phần tham gia của nhà nước và cơ chế đặc thù của dự án (gồm 4 điều)
- Chương III. Chuẩn bị dự án (gồm 6 điều)
- Chương IV. Lựa chọn nhà đầu tư (gồm 2 điều)
- Chương V. Cấp giấy chứng nhận đầu tư và thực hiện dự án (gồm 3 điều)
- Chương VI. Tổ chức thực hiện (gồm 6 điều)

Một số vấn đề mới trong Dự thảo Quy chế:

** Hiện thực hóa chủ trương kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo*

Dự án đầu tư PPP không phải là dự án của nhà đầu tư tư nhân, do đó không phó mặc dự án cho nhà đầu tư, luôn luôn chịu sự quản lý, giám sát của nhà nước.

Đầu tư PPP được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án, theo đó nhà nước nhượng quyền đầu tư, xây dựng, khai thác công trình kết cấu hạ tầng cho nhà đầu tư trong một thời gian nhất định.

Về bản chất, quyền sở hữu tài sản vẫn thuộc về nhà nước, không phải là nhà nước thoái vốn và do đó không phải là tư nhân hóa. Thông qua hợp đồng dự án, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện biện pháp quản lý, kiểm soát việc

thực hiện hợp đồng, từ khâu xây dựng công trình đảm bảo đúng tiến độ và chất lượng đến khâu cung cấp dịch vụ công theo đúng chuẩn mực cam kết.

** Giảm tỷ lệ nợ công trong đầu tư kết cấu hạ tầng*

Hiện nay, ngoài phần vốn ngân sách, các công trình kết cấu hạ tầng được đầu tư bằng các nguồn vốn ODA, trái phiếu chính phủ hay vốn tín dụng do nhà nước bảo lãnh. Những nguồn vốn này đều dẫn đến nợ công.

Mục tiêu chính của việc đưa ra cơ chế đầu tư PPP là nhằm huy động tối đa nguồn vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư và nguồn vốn vay từ thị trường tài chính thương mại của nhà đầu tư. Các nguồn vốn này do nhà đầu tư tự huy động và tự chịu toàn bộ rủi ro, không đòi hỏi bảo lãnh chính phủ, do đó không dẫn đến tăng nợ công.

Dự thảo quy định tỷ lệ phần tham gia của nhà nước trong dự án không vượt quá 30% tổng mức đầu tư, trừ trường hợp ngoại lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Các nguồn vốn như ODA, trái phiếu chính phủ và các khoản vay có yêu cầu bảo lãnh chính phủ - là những nguồn vốn dẫn đến tăng nợ công - chỉ sử dụng để đóng góp vào phần tham gia của nhà nước trong dự án. Như vậy, tỷ lệ nợ công trên vốn đầu tư của công trình đó sẽ được giảm đi.

Ngoài ra, dự thảo Quy chế khẳng định nguyên tắc: phần tham gia của khu vực tư nhân phải đảm bảo không dẫn đến nợ công (*Điều 3 của dự thảo*). Quy định này dựa trên thông lệ quốc tế và kinh nghiệm thành công của nhiều nước trên thế giới nhằm quản lý chặt chẽ nợ công trong giới hạn an toàn, phù hợp với quy định của Luật Quản lý nợ công và cũng là mục tiêu chính của việc ban hành quy định về đầu tư PPP.

** Phần tham gia của nhà nước*

Phần tham gia của Nhà nước nhằm đảm bảo cho dự án đủ sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư.

Dự thảo xác định rõ nguồn tài chính cho phần tham gia của Nhà nước trong các dự án thí điểm bao gồm: tổng hợp các yếu tố như vốn nhà nước, các ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư theo quy định của pháp luật, các chính sách tài chính có liên quan.

Căn cứ vào tính chất, đặc thù của từng dự án, Thủ tướng Chính phủ quyết định hình thức và tỷ lệ cho phần tham gia của nhà nước trong dự án, nằm trong khoảng từ 0% - 30% và bằng 0% khi dự án có đủ điều kiện tự hoàn vốn đầu tư từ nguồn thu phí sử dụng. Việc ban hành một quy định chung về phần tham gia của nhà nước áp dụng cho tất cả các dự án là không thực tế và không phù hợp.

** Cơ chế đặc thù của dự án*

Dự thảo quy định cơ chế đặc thù của dự án là các cam kết của nhà nước trên cơ sở đàm phán và thỏa thuận với nhà đầu tư để đảm bảo thành công của Dự án, như các cam kết về mức độ bảo đảm ngoại tệ (cân đối ngoại hối, tỷ giá hối đoái), các cam kết khác để xử lý những yếu tố rủi ro ngoài sự kiểm soát của nhà đầu tư. Do mỗi dự án có những điểm đặc thù riêng, đòi hỏi những cơ chế rất riêng biệt nên không thể ban hành một cơ chế đặc thù chung cho mọi dự án.

09597428

** Thẩm định dự án PPP*

Trong quy trình đầu tư PPP, Dự thảo đề xuất việc thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi được quy định tập trung vào một đầu mối (*Điều 17 của Dự thảo*). Quy định này là cần thiết để đảm bảo tính chủ động của nhà nước trong việc quản lý, kiểm soát nguồn lực dành cho dự án.

** Lựa chọn nhà đầu tư*

Dự thảo quy định lựa chọn nhà đầu tư thông qua đấu thầu rộng rãi quốc tế nhằm tối ưu hóa hiệu quả đầu tư, không áp dụng hình thức chỉ định nhà đầu tư. Lựa chọn nhà đầu tư qua đấu thầu rộng rãi quốc tế là thông lệ và tập quán tốt mà đa số các nhà đầu tư chuyên nghiệp đều đã quen thuộc và được minh chứng thành công ở một số nước. Cách làm này sẽ tạo sự tin tưởng của cộng đồng đầu tư và các định chế tài chính đối với thị trường đầu tư PPP của Việt Nam.

Đối với dự án do nhà đầu tư đề xuất, dự thảo quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành lập báo cáo nghiên cứu khả thi và tổ chức đấu thầu rộng rãi. Quy định này phù hợp với thông lệ quốc tế, một mặt không khuyến khích việc nhà đầu tư đề xuất dự án, mặt khác không loại bỏ cơ hội tiếp thu các đề xuất dự án mang lại ý tưởng mới, bí quyết công nghệ mới, giải pháp thật đặc sắc, mang lại lợi ích vượt trội cho nhà nước và xã hội.

** Phân công trách nhiệm, nghĩa vụ giữa các cơ quan, đơn vị*

Dự thảo Quy chế xác định các Bộ, ngành, địa phương tham gia thực hiện thí điểm về cơ bản vẫn giữ vai trò quản lý, thực hiện dự án tương tự như quy định tại Nghị định 108. Một số quy định có khác biệt so với các Luật, Nghị định hiện hành là:

a) Thủ tướng Chính phủ trực tiếp phê duyệt: (i) danh mục dự án, (ii) báo cáo nghiên cứu khả thi, phân tham gia của nhà nước trong dự án và cơ chế đặc thù của dự án và (iii) kết quả lựa chọn nhà đầu tư dự án.

b) Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định tất cả các nội dung do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nêu tại điểm a). Đồng thời, Bộ Kế hoạch và Đầu tư giữ vai trò là cơ quan hỗ trợ, thúc đẩy quá trình thực hiện thí điểm PPP.

Việc phân công trách nhiệm, nghĩa vụ như trên là nhằm đạt được những mục tiêu như sau:

- Xây dựng và tăng cường năng lực cho đội ngũ cán bộ nguồn về quản lý và thực hiện đầu tư PPP;
- Đảm bảo tính nhất quán trong điều hành, tạo cơ chế một cửa trong đàm phán và quan hệ đối tác với nhà đầu tư, tạo dựng một môi trường đầu tư kinh doanh thân thiện để thu hút đầu tư;
- Vận động và điều phối một cách có hiệu quả nguồn ODA mới và hỗ trợ kỹ thuật của các nhà tài trợ cho giai đoạn thí điểm;
- Tập trung rút kinh nghiệm từ các dự án thí điểm để tổng hợp, hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư PPP áp dụng cho các năm tiếp theo.

5. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU

Thứ nhất, về việc sử dụng bảo lãnh chính phủ. Dự thảo được xây dựng theo hướng hạn chế việc sử dụng bảo lãnh chính phủ đối với các khoản vay của dự án trong phần tham gia của nhà nước, không vượt quá 30% tổng mức đầu tư. Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhận thấy quy định này là cần thiết nhằm kiểm soát các khoản nợ công trong hạn mức an toàn, đảm bảo ổn định các cân đối vĩ mô.

Ngược lại, một số ý kiến cho rằng nên tiếp tục sử dụng bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay của khu vực tư nhân trong các dự án PPP. Tuy nhiên nếu làm như vậy sẽ dẫn đến hai tình huống như sau:

- Chi cấp bảo lãnh chính phủ đối với khoản vay của nhà đầu tư tư nhân trong nước sẽ không đạt được yêu cầu về bình đẳng giữa nhà đầu tư tư nhân trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, không khuyến khích được sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài, trong khi mục tiêu chính của Quy chế này là thu hút vốn từ khu vực tư nhân nước ngoài.

- Cấp bảo lãnh chính phủ đối với khoản vay của cả nhà đầu tư tư nhân trong nước và nhà đầu tư nước ngoài sẽ không đạt được yêu cầu về giảm tỷ lệ nợ công trong đầu tư kết cấu hạ tầng.

Thứ hai, về mô hình tổ chức thực hiện Quy chế. Dự thảo quy định việc triển khai thực hiện Quy chế trên cơ sở phân giao chức năng, nhiệm vụ trong hệ thống tổ chức hiện hành. Tuy nhiên, một số ý kiến đề xuất thành lập một đơn vị đầu mối dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ để kịp thời xử lý các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện, đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực trong điều hành.

Kinh nghiệm của các nước thành công trong việc triển khai mô hình đầu tư PPP đòi hỏi cách làm thận trọng, đảm bảo tính bền vững, khả thi và đặc biệt cần có quyết tâm chính trị của Chính phủ và sự đồng thuận cao của các cấp thực hiện. Đây là tiền đề để tạo bước đột phá thực sự trong lĩnh vực đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng ở nước ta.

Với những phân tích như trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Thủ tướng Chính phủ dự thảo Quyết định ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư và đề xuất việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật này theo trình tự, thủ tục rút gọn tuân thủ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định./.

Nơi nhận: *[Chữ ký]*

- Như trên;
- Các phó Thủ tướng Chính phủ;
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Bộ: Tư pháp, Nội vụ, Tài chính, Công Thương, Giao thông Vận tải, Xây dựng, Ngoại giao;
- NHNNVN;
- Các Viện: CLPT, NCQLKTTW;
- Cục ĐTNN;
- Các Vụ: PC, TĐ&GSĐT, KCHT&ĐT, KTĐN, KTCN, THKTQD, TCTT;
- Lưu VT, QLĐT. 27

BỘ TRƯỞNG



Võ Hồng Phúc