

BÁO CÁO MỘT SỐ VẤN ĐỀ
Về giải trình, tiếp thu, chỉnh lý
dự án Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP)

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội,

Trên cơ sở ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 43, ý kiến của các vị ĐBQH chuyên trách, ý kiến các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan hữu quan, Thường trực Ủy ban Kinh tế đã phối hợp cùng Cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật. Thường trực Ủy ban Kinh tế xin báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội một số nội dung chủ yếu, còn có ý kiến khác nhau như sau:

1. Về áp dụng luật và điều ước quốc tế (Điều 3)

Sau phiên họp thứ 43 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, dự thảo Luật gửi xin ý kiến ĐBQH chuyên trách đề xuất 2 phương án:

Phương án 1: Quy định nội dung khoản 2 Điều 3 tại dự thảo Luật nhằm tạo hành lang pháp lý đủ mạnh để bảo đảm các bên tham gia thực hiện đúng nghĩa vụ hợp đồng, ổn định lâu dài trong thời hạn hợp đồng dự án PPP. Quy định này cũng là tuyên bố chung, thể hiện cam kết của Nhà nước về mặt pháp lý đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, tạo sự yên tâm cho nhà đầu tư khi tham gia cùng Nhà nước đầu tư vào các dự án PPP.

Phương án 2: Không quy định nội dung khoản 2 Điều 3 vì không phù hợp với nguyên tắc áp dụng pháp luật đã được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Phạm vi điều chỉnh của Luật PPP tương đối cụ thể, không bị chồng lấn với phạm vi điều chỉnh của các luật khác nên không cần thiết có quy định về ưu tiên áp dụng pháp luật. Trường hợp cần ưu tiên áp dụng Luật PPP so với các luật khác tại các nội dung cụ thể của Luật PPP thì cần chỉ rõ tại điều khoản quy định về nội dung đó.

Theo báo cáo tổng hợp ý kiến các ĐBQH chuyên trách, có 8 ý kiến nhất trí phương án 1, 7 ý kiến nhất trí phương án 2.

2. Về lĩnh vực đầu tư dự án PPP (khoản 1 Điều 5)

Thường trực Ủy ban Kinh tế đã tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật theo hướng thu hẹp lĩnh vực, chỉ tập trung đầu tư PPP ở những lĩnh vực trọng tâm, trọng điểm,

quan tâm đến các dự án lớn có tính liên kết vùng miền, tính lan toả đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của ngành, địa phương. Để phù hợp với thực tiễn, dự thảo Luật quy định nguyên tắc chung, chỉ rõ 5 nhóm lĩnh vực thể hiện tại khoản 1 Điều 5 với các lý do lựa chọn các lĩnh vực này như trong bản đầy đủ của dự thảo báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật. Đồng thời, nhằm bảo đảm tính linh hoạt trong triển khai trên thực tế, bổ sung quy định tại khoản 2 Điều 5 để xử lý tình huống phát sinh dự án ngoài lĩnh vực quy định tại khoản 1 Điều 5 nhưng cần thiết, đáp ứng 4 điều kiện và có khả năng thực hiện đầu tư theo phương thức PPP, cơ quan có thẩm quyền báo cáo Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện đầu tư theo phương thức PPP.

Tuy nhiên, có ý kiến đề nghị mở rộng phạm vi với một số lĩnh vực khác, đồng thời đề nghị không quy định khoản 2 Điều 5.

3. Về quy mô đầu tư dự án PPP (khoản 3 Điều 5)

Sau phiên họp thứ 43 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, dự thảo Luật gửi xin ý kiến ĐBQH chuyên trách đề xuất 2 phương án:

Phương án 1: Chính phủ quy định chi tiết quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án PPP đối với từng lĩnh vực quy định tại khoản 1 Điều 5, nhưng không thấp hơn 200 tỷ đồng. Quy định này thống nhất với định hướng thu hẹp lĩnh vực đầu tư dự án PPP như đã nêu ở trên, xác định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án PPP nhằm bảo đảm có sự tập trung đầu tư lớn vào các dự án PPP quan trọng cần khuyến khích, ưu tiên thu hút nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân. Đối với các dự án đầu tư tại vùng sâu, vùng xa chủ yếu thực hiện thông qua đầu tư công vì nếu đầu tư qua phương thức PPP sẽ không bảo đảm nguồn thu để duy trì việc cung cấp các sản phẩm, dịch vụ công cũng như khó thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư cùng Nhà nước.

Phương án 2: Chính phủ quy định chi tiết quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án PPP không thấp hơn 100 tỷ đồng đối với từng lĩnh vực như đầu tư cơ sở hạ tầng, giáo dục - đào tạo, y tế... hoặc theo địa bàn như đô thị, đồng bằng, miền núi, vùng sâu vùng xa. Quy định này nhằm phục vụ phát triển kinh tế - xã hội ở những địa bàn khó khăn, có ý nghĩa to lớn về mặt xã hội và giúp nhiều đối tượng được thụ hưởng trong khi nguồn lực đầu tư công còn hạn hẹp, không đáp ứng nhu cầu.

Theo báo cáo tổng hợp ý kiến các ĐBQH chuyên trách, có 9 ý kiến nhất trí phương án 1, 7 ý kiến nhất trí phương án 2.

4. Về điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án PPP (Điều 19)

Sau phiên họp thứ 43 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, dự thảo Luật gửi xin ý kiến ĐBQH chuyên trách đề xuất 2 phương án:

Phương án 1: khi tổng mức đầu tư dự án PPP tăng so với tổng mức đầu tư đã được quyết định tại bước chủ trương đầu tư dự án thì phải thực hiện điều chỉnh chủ trương đầu tư vì cho rằng việc tăng tổng mức đầu tư sẽ làm thay đổi phương án tài chính cũng như hiệu quả của dự án PPP. Khi điều chỉnh báo cáo nghiên cứu khả thi cũng không được phép làm tăng tổng mức đầu tư. Quy định này nhằm quản lý chặt chẽ dự án, tránh tình trạng lách luật (cố tình lập dự án với tổng mức đầu tư thấp, sau khi được phê duyệt lại điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư), tăng trách nhiệm của cơ quan, tổ chức lập, trình dự án PPP và cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, đồng thời phù hợp với quy định tại Luật Đầu tư công.

Phương án 2: Để hạn chế việc phải điều chỉnh chủ trương đầu tư nhiều lần và tránh thủ tục phức tạp, kéo dài, dự thảo Luật quy định trường hợp thay đổi tăng tổng mức đầu tư từ 10% trở lên thì mới phải điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án PPP.

Theo báo cáo tổng hợp ý kiến các ĐBQH chuyên trách, có 7 ý kiến nhất trí phương án 1, 7 ý kiến nhất trí phương án 2.

5. Về cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu (Điều 83)

5.1. Về căn cứ, điều kiện áp dụng cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu: xin tiếp thu sửa đổi, bổ sung quy định tại các Điều 51, Điều 52 và Điều 83 xác định không phải trong mọi trường hợp đều được áp dụng cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu. Cụ thể: (i) việc chia sẻ phần tăng doanh thu được áp dụng sau khi đã thực hiện điều chỉnh thời hạn hợp đồng PPP theo quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 52; (ii) việc chia sẻ phần giảm doanh thu chỉ được thực hiện khi dự án PPP đáp ứng đầy đủ các điều kiện chặt chẽ quy định tại khoản 2 Điều 83 dự thảo Luật: dự án do cơ quan có thẩm quyền lập; áp dụng loại hợp đồng BOT, BTO, BOO và không sử dụng vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; quy hoạch, chính sách, pháp luật có liên quan thay đổi làm doanh thu thực tế thấp hơn doanh thu cam kết tại hợp đồng; đã thực hiện đầy đủ các biện pháp điều chỉnh mức giá, phí sản phẩm, dịch vụ hoặc điều chỉnh thời hạn hợp đồng PPP nhưng vẫn chưa bảo đảm được mức doanh thu cam kết tại hợp đồng.

Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng quy định như dự thảo Luật quá chặt chẽ, không tạo cơ chế khuyến khích, thu hút nhà đầu tư.

5.2. Về việc áp dụng cơ chế chia sẻ khi dự án giảm doanh thu mà không áp dụng cơ chế chia sẻ khi nhà đầu tư dự án PPP thua lỗ, mất vốn: với bản chất dài hạn, thời điểm hoàn vốn của dự án PPP có thể lên đến hàng chục năm kể từ thời điểm ký kết hợp đồng dự án. Trên thực tế, dự án PPP chỉ được xác định thua lỗ, mất vốn khi không đạt điểm hoàn vốn (bắt đầu có lãi) theo phương án tài chính. Do đó, dự thảo Luật PPP không tiếp cận theo hướng chia sẻ khi nhà đầu tư dự án PPP thua lỗ, mất vốn, mà chỉ xem xét việc áp dụng chia sẻ khi doanh thu của dự án bị

sự giảm do lỗi từ phía Nhà nước.

5.3. Về xác định nguồn chi trả cho cơ chế chia sẻ phần giảm doanh thu: Thường trực Ủy ban Kinh tế xin báo cáo 02 phương án:

+ Phương án 1: Giữ như quy định của dự thảo Luật, sử dụng nguồn dự phòng vốn đầu tư công trung hạn để chi trả phần giảm doanh thu (khoản 4 Điều 75).

+ Phương án 2: Sử dụng chi thường xuyên để chi trả phần giảm doanh thu, tương tự chi trả nợ ngân sách nhà nước (khoản 3 Điều 76).

5.4. Về cơ sở xác định các mốc giá trị trong cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu, Thường trực Ủy ban Kinh tế xin báo cáo như sau:

- Về giá trị 50% - 50%: hồ sơ dự án Luật do Chính phủ trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 8, cơ chế này được đề xuất theo hướng: Nhà nước chia sẻ không quá 50% phần hụt thu và nhà đầu tư chia sẻ không thấp hơn 50% phần tăng thu. Một số ý kiến ĐBQH cho rằng quy định như vậy không bảo đảm sự bình đẳng trong mối quan hệ Nhà nước và tư nhân, do đó, xin tiếp thu theo hướng cố định tỷ lệ 50% - 50%.

- Về mức doanh thu bắt đầu chia sẻ rủi ro: hồ sơ dự án Luật do Chính phủ trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 8 không đề xuất giá trị này. Một số ý kiến ĐBQH yêu cầu phải quy định mức cụ thể, đồng thời nghiên cứu kinh nghiệm một số nước và tìm hiểu thực tiễn một số dự án BOT giao thông, dự thảo Luật hiện đang đề xuất tỷ lệ như sau:

+ Khi doanh thu thực tế chỉ đạt 75% doanh thu trong phương án tài chính trở xuống, với các dự án đủ điều kiện, Nhà nước bắt đầu xem xét, tính toán việc chia sẻ phần giảm doanh thu.

+ Khi doanh thu thực tế đạt từ 125% doanh thu trong phương án tài chính trở lên, Nhà nước bắt đầu xem xét, yêu cầu nhà đầu tư chia sẻ phần tăng doanh thu. Cơ chế chia sẻ phần tăng doanh thu áp dụng đối với tất cả các dự án PPP.

Tuy nhiên, có ý kiến đề nghị các mốc giá trị 75%, 125% cần phải tiếp tục được xem xét, nghiên cứu kỹ lưỡng trong bối cảnh nước ta để xác định và đưa vào Luật.

6. Về hoạt động kiểm toán Nhà nước trong đầu tư theo phương thức PPP (Điều 86)

Thường trực Ủy ban Kinh tế thấy rằng cơ chế, chính sách pháp luật vừa phải bảo đảm chất lượng dịch vụ công nhưng đồng thời phải tạo điều kiện thu hút, huy động tối đa nguồn vốn từ khu vực tư nhân đầu tư vào các dự án PPP. Mặt khác, Hiến pháp và pháp luật về kiểm toán Nhà nước quy định Kiểm toán Nhà nước chỉ thực hiện kiểm toán tài chính công, tài sản công. Do đó, xin tiếp thu, sửa đổi, bổ sung quy định về hoạt động kiểm toán Nhà nước như sau:

(i) Kiểm toán tuân thủ về quá trình chuẩn bị dự án, kết quả lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án PPP.

Nội dung kiểm toán này được quy định căn cứ khuyến nghị tại chuẩn mực kiểm toán số ISSAI 5220 của Tổ chức các cơ quan kiểm toán tối cao quốc tế mà Kiểm toán Nhà nước Việt Nam là thành viên. Dự thảo Luật đã lược bỏ quy định về thời điểm yêu cầu đối với nội dung kiểm toán này;

(ii) Kiểm toán việc sử dụng vốn nhà nước bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư, hỗ trợ xây dựng công trình tạm (nếu có) quy định tại Điều 73 của Luật này, hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng khi tách thành một dự án thành phần quy định tại điểm a khoản 5 Điều 71 của Luật này, sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án BT quy định tại khoản 3 Điều 45 của Luật này;

(iii) Kiểm toán hoạt động để đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trên cơ sở các chỉ số đánh giá chất lượng sản phẩm, dịch vụ của dự án PPP;

(iv) Khi chuyển giao cho Nhà nước, thực hiện kiểm toán toàn bộ giá trị tài sản của dự án PPP.

7. Về vốn nhà nước trong dự án PPP (mục 1 Chương VI)

Trong quá trình thảo luận, lấy ý kiến về dự án Luật, có ý kiến đề nghị bổ sung chức năng cho Quỹ tích lũy trả nợ quy định tại Luật Quản lý nợ công để thực hiện nhiệm vụ xử lý rủi ro phần giảm doanh thu thay cho việc sử dụng vốn nhà nước, tuy nhiên việc bổ sung chức năng cho Quỹ tích lũy trả nợ chưa được đánh giá tác động chính sách kỹ lưỡng, ngoài ra chưa được Chính phủ thống nhất trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 8.

8. Về các quy định đối với hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT)

Thường trực Ủy ban Kinh tế đã tiếp thu, sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến dự án BT theo phương thức mới theo hướng chặt chẽ hơn tại dự thảo Luật, tạo lập cơ sở pháp lý thống nhất để điều chỉnh dự án BT nhằm khắc phục những hạn chế, vướng mắc phát sinh trong thời gian qua, bảo đảm thống nhất với quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công, pháp luật về ngân sách nhà nước. Đồng thời, kiến nghị Cơ quan soạn thảo tiếp tục nghiên cứu, rà soát, kiến nghị sửa đổi, bổ sung tại các luật có liên quan nhằm minh bạch hơn nữa trong quản lý, bảo đảm xử lý được các vấn đề tiêu cực có thể xảy ra đối với việc triển khai thực hiện dự án áp dụng loại hợp đồng BT.

Tuy nhiên có ý kiến cho rằng hợp đồng BT về bản chất không phải là hợp đồng PPP, đề nghị không quy định trong dự thảo Luật.

Ngoài một số nội dung chủ yếu nêu trên, Thường trực Ủy ban Kinh tế đã phối hợp cùng Cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu tiếp thu, giải trình chi tiết và đầy đủ nhiều nội dung khác của dự án Luật tại dự thảo Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật; tiếp thu, chỉnh lý về kỹ thuật văn bản, xin kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến chỉ đạo./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TT UBKT;
- Bộ KH&ĐT, VPCP;
- Lãnh đạo Vụ KT (đề t/m, p/v);
- Lưu: HC, KT.
- Epas: 24058

**TM. ỦY BAN KINH TẾ
CHỦ NHIỆM**

(đã ký)

Vũ Hồng Thanh