MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ LĨNH VỰC ĐẦU TƯ, QUY MÔ, PHÂN LOẠI DỰ ÁN VÀ THẨM QUYỀN QUYẾT ĐỊNH CHỦ TRƯƠNG ĐẦU TƯ DỰ ÁN PPP

(Đối với Dự thảo ngày 15/8/2019)

Nguyễn Văn Phúc
Nguyên Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Kinh tế của QH
Chuyên gia độc lập về Dự án Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư

I. VỀ LĨNH VỰC ĐẦU TƯ

Xét tổng quát, lĩnh vực đầu tư dự án PPP căn cứ và cụ thể hoá quy định về phạm vi điều chỉnh của Dự án Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (sau đây gọi là Dự án Luật PPP).

Điều 1 của Dự án Luật PPP quy định về phạm vi điều chỉnh: Hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư nhằm thu hút khu vực tư nhân đầu tư phát triển công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng và cung cấp sản phẩm, dịch vụ công.

Điều 5 của Dự án Luật PPP quy định về lĩnh vực đầu tư, bao gồm:

1) Giao thông vận tải;

2) Nhà máy điện, hệ thống truyền tải điện;

3) Hệ thống cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải;

4) Hạ tầng khu đô thị, công viên;

5) Trụ sở cơ quan nhà nước; nhà ở công vụ;

6) Y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề;

7) Hạ tầng công nghệ thông tin;

8) Các lĩnh vực khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Các lĩnh vực đầu tư nêu trên về cơ bản kế thừa có chọn lọc theo hướng thu hẹp các lĩnh vực đầu tư được quy định trong Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 04/5/2018 của Chính phủ (NĐ 63).

Điều 4 của NĐ 63 quy định Nhà nước khuyến khích việc thực hiện đầu tư theo hình thức PPP trong các lĩnh vực sau đây:

1) Giao thông vận tải;

2) Nhà máy điện, đường dây tải điện;

3) Hệ thống chiếu sáng công cộng; hệ thống cung cấp nước sạch; hệ thống thoát nước; hệ thống thu gom, xử lý nước thải, chất thải; công viên; nhà, sân bãi để xe ô tô, xe, máy móc, thiết bị; nghĩa trang;

4) Trụ sở cơ quan nhà nước; nhà ở công vụ; nhà ở xã hội; nhà ở tái định cư;

5) Y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề; văn hoá; thể thao; du lịch; khoa học và công nghệ, khí tượng thuỷ văn; ứng dụng công nghệ thông tin;

6) Hạ tầng thương mại; hạ tầng khu đô thị, khu kinh tế, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ thông tin tập trung; hạ tầng kỹ thuật công nghệ cao; cơ sở ươm tạo, cơ sở kỹ thuật, khu làm việc chung hỗ trợ DNNVV;

7) Nông nghiệp và phát triển nông thôn; dịch vụ phát triển liên kết sản xuất gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp;

8) Các lĩnh vực khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Lĩnh vực đầu tư theo Dự án Luật PPP được thảo luận, cân nhắc khá kỹ trong quá trình soạn thảo như quy định các lĩnh vực như vậy là rộng hay hẹp? Luật có nên quy định cụ thể các lĩnh vực đầu tư hay không hay để Nghị định của CP quy định trong bối cảnh kinh tế, xã hội, công nghệ luôn luôn thay đổi? Nếu cần quy định cụ thể thì lựa chọn theo tiêu chí nào? Việc Luật quy định 7 nhóm lĩnh vực và giao cho Thủ tướng Chính phủ quy định các lĩnh vực khác để bảo đảm tính ổn định lâu dài của Luật và tính linh hoạt trong điều hành một mặt thể hiện tính hợp lý nhưng mặt khác có nguy cơ dẫn đến mở rộng một cách dễ dàng hay không? Có phù hợp với nguyên tắc lập pháp theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hay không? Nên giao Thủ tướng Chính phủ quy định các lĩnh vực khác hay là nên giao Thủ tướng CP chấp thuận từng trường hợp đặc biệt (case by case) để không có nguy cơ mở rộng quá dễ dãi so với quy định của Luật? Một phương án khác đó là quy định các lĩnh vực khác có dự án đầu tư thuộc Danh mục đầu tư công trung hạn theo quy định của pháp luật đầu tư công.

Tham khảo Luật của một số nước cho thấy Luật của Hàn Quốc quy định 53 lĩnh vực, Luật của Phi-lip-pin quy định 14 lĩnh vực và cho phép bổ sung các lĩnh vực khác, Luật của Nhật Bản quy định 5 lĩnh vực và được quy định cụ thể bằng Nghị định.

Ngoài ra, các lĩnh vực đầu tư cụ thể cũng cần thể hiện tính chất của dự án đầu tư xây dựng công trình và dự án không có cấu phần xây dựng; dự án đầu tư cung cấp sản phẩm công (public good) và dự án đầu tư cung cấp dịch vụ công (public service) theo quy định tại Điều 1 về phạm vi điều chỉnh của Dự án Luật PPP.

II. QUY MÔ DỰ ÁN

Khoản 2 Điều 4 của Dự án Luật PPP quy định: 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 này, nhưng không thấp hơn 200 tỷ đồng, trừ dự án áp dụng loại hợp đồng Kinh doanh-Quản lý(O&M). NĐ15 năm 2015 quy định quy mô tổng

mức đầu tư tối thiểu 20 tỷ đồng, trong khi đó NĐ36 năm 2018 không quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu. Tuy nhiên, quy mô tổng mức đầu tư gắn với phân loại 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 pháp luật về đầu tư công.

Các nước cũng có quy định khác nhau về vấn đề này. Có nước quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu như Canada (100 tr USA), Úc, Singapore(50 tr USA), Anh (25 tr USA), Brazil (2,7 tr USA), Colombia (1,4 tr USA), Nam Phi (1 tr USA). Các nước khác như Nhật Bản, Ấn Độ, Hàn Quốc, Phi-lip-pin không quy định mức tối thiểu này.

Cùng với lĩnh vực đầu tư, quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu xác định phạm vi điều chỉnh của Dự án Luật PPP theo hướng tập trung hơn. Lập luận của cơ quan soạn thảo về sự cần thiết quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu là khá thuyết phục. Đó là *"Do hợp đồng PPP thường dài hạn, yêu cầu nhiều cam kết về phía Chính phủ, vì vậy quy định quy mô dự án tối thiểu nhằm lựa chọn được những dự án xứng đáng để đầu tư theo phương thức này, tránh đầu tư dàn trải dẫn đến nguồn lực bị phân tán, mang lại hiệu quả kinh tế không cao. Chi phí chuẩn bị đầu tư để đưa một dự án PPP ra thị trường cũng khá cao, do đó nếu thực hiện PPP cho dự án quy mô nhỏ sẽ không hiệu quả. Ngoài ra, dự án với quy mô đủ lớn mới có tính hấp dẫn đối với các nhà đầu tư, nhất là nhà đầu tư nước ngoài"*. Cơ quan soạn thảo cũng đã xuất phát từ thực tiễn để đề xuất quy mô tổng mức tối thiểu là 200 tỷ đồng. Cụ thể, qua thống kê cho thấy đa số(233/336-69,34%) dự án PPP đã thực hiện có tổng mức đầu tư trên 200 tỷ đồng. Nếu không tính dự án BT, có 113/148-76,35% số dự án có tổng mức đầu tư trên 200 tỷ đồng.

Việc không quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu đối với dự án áp dụng loại hợp đồng Kinh doanh-quản lý(O&M) là hợp lý vì đây là dự án không có cấu phần xây dựng, không đòi hỏi vốn lớn. Tuy nhiên, vẫn có thể có ý kiến cho rằng đối với các dự án PPP khác đầu tư cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công không có cấu phần xây dựng cũng không nên quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu hoặc nên quy định mức tối thiểu thấp hơn 200 tỷ đồng vì trên thực tế các dự án PPP được thống kê để làm cơ cở tính toán chủ yếu là các dự án có cấu phần xây dựng, các công trình lớn.

III. PHÂN LOẠI DỰ ÁN VÀ THẨM QUYỀN QUYẾT ĐỊNH CHỦ TRƯƠNG ĐẦU TƯ DỰ ÁN PPP

1. Theo quy định tại khoản 3 Điều 5 của Dự án Luật, các dự án PPP được phân loại như sau:

1) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội;

2) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ;

3) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều 7 của Luật này, bao gồm: Bộ cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; cơ quan khác ở Trung ương(VPQH, VPCTN, TANDTC, VKSNDTC...); Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; tổ chức được Chính phủ, Thủ tướng Chính Phủ thành lập (như ĐHQG HN, ĐHQG TpHCM).

Đây là cách phân loại dự án PPP gắn với thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, thuận tiện cho việc thiết kết một cách logic các quy định tiếp theo về thủ tục đầu tư.

Tuy nhiên, cách phân loại nói trên có thể tạo cơ sở để tranh luận về bản chất của dự án PPP là dự án đầu tư công hay là dự án đầu tư tư? Có ý kiến cho rằng dự án PPP cũng là dự án đầu tư công mới do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

So sánh với Luật Đầu tư công 2019, có thể thấy tại Điều 6 của Luật này có 2 cách phân loại dự án đầu tư công:

1) Căn cứ vào tính chất, dự án đầu tư công được phân loại thành dự án có cấu phần xây dựng và dự án không có cấu phần xây dựng;

2) Căn cứ vào 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, dự án nhóm C theo tiêu chí quy định tại các điều 7, 8, 9 và 10 của Luật này.

Tức là Luật Đầu tư công 2019 không phân loại dự án đầu tư công theo thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư mà phân theo nội dung(tính chất, mức độ quan trọng và quy mô) của dự án.

Câu hỏi có thể đặt ra là, nếu xác định dự án PPP cũng là dự án đầu tư công thì có nên thống nhất cách phân loại theo Luật Đầu tư công 2019 hay không?

2. Về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP, Điều 12 của Dự án Luật quy định 3 loại cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, đó là:

1) Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia theo quy định của pháp luật đầu tư công(Điều 7 của Luật Đầu tư công 2019);

2) Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP thuộc một trong các trường hợp sau:

a) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ theo quy định của pháp luật về đầu tư công(Khoản 4 Điều 17 của Luật Đầu tư công 2019);

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

c) Đầu tư xây dựng mới cảng hàng không, sân bay, nhà ga hành khách của cảng hàng không cửa ngõ quốc tế;

d) Đầu tư xây dựng mới cảng biển, bến cảng chính thuộc cảng đặc biệt;

đ) Có tổng mức đầu tư từ 10.000 tỷ đồng trở lên.

3) Cơ quan nhà nước có thẩm quyền(Khoản 1 Điều 7) quyết định chủ trương đầu tư các dự án không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này.

So với Luật Đầu tư công năm 2019, ở địa phương, UBND cấp tỉnh chứ không phải Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là cơ quan có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án PPP. Vấn đề này cũng cần được tiếp tục lý giải thuyết phục vì các đại biểu dân cử có thể không tán thành.

Một câu hỏi khác cũng có thể đặt ra tương tự như câu hỏi về phận loại dự án PPP, đó là nếu xác định dự án PPP là dự án đầu tư công thì có nên thống nhất thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư công năm 2019 hay không?

Các câu hỏi trên sẽ được lý giải tường minh khi chúng ta thống nhất xác định được bản chất của mối quan hệ đối tác công tư và bản chất của dự án đối tác công tư. Có phải đó là dự án đầu tư công được thực hiện bằng nguồn vốn tư và vận hành bằng quản trị tư để cung cấp dịch vụ công, vì mục tiêu công?