

CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ TRỞ NGẠI ĐỐI VỚI KHU VỰC TƯ NHÂN THAM GIA ĐẦU TƯ, QUẢN LÝ VẬN HÀNH CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

Trần Văn Đạt, Nguyễn Tuấn Anh, Ngô Quý Phú

Viện Kinh tế và Quản lý thủy lợi

Tóm tắt: *Phát triển kinh tế tư nhân là xu hướng phổ biến trên thế giới. Ở Việt Nam, chủ trương thu hút tư nhân đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng và tham gia cung ứng các dịch vụ công ích đã được quan tâm ngay sau khi tiến hành đổi mới quản lý kinh tế (1986). Trong nhiều năm sau đó, Chính phủ đã liên tục điều chỉnh chính sách nhằm thu hút đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPPs) và xem đó là một trong số các giải pháp quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng. Mặc dù vậy, đến nay mức độ tham gia đầu tư của khu vực tư nhân vẫn còn rất hạn chế so với nhu cầu và tiềm năng phát triển kinh tế xã hội của đất nước, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi. Thông qua các phương pháp chuyên gia và phân tích tổng hợp, bài báo này tập trung đánh giá những trở ngại và bất cập về chính sách, kinh nghiệm rút ra trong từng giai đoạn phát triển. Trên cơ sở đó nhóm tác giả đề xuất hoàn thiện chính sách để hấp dẫn nhà đầu tư tham gia đầu tư xây dựng và quản lý vận hành công trình thủy lợi.*

Từ khóa: *chính sách; đầu tư theo hình thức PPPs; xây dựng và quản lý vận hành công trình thủy lợi.*

Summary: *Private economic sector development is a popular trend in the world. In Vietnam, the policies of attracting investors to build infrastructure and to participate in the provision of public services was taken in to national strategy after the economic management renovation ("doi moi", 1986). In many instances, the government has continuously adjusting national policies to promote more investment following PPPs contract which has considered as one of the key measures for economic growth. Nevertheless, the participation of private sector in infrastructure development and public service provision is currently so far limited compared to the country's potential and needs of economic and social development, especially in the field of investment, operation and maintenance of water resources works. Through expert methods and integrated analysis, this paper focuses on the reviewing the relevant government's policies and then drawing experiences from each period of nation development. Based on that, the authors suggest some ways to improve the policies to attract investors in the area of water resources infrastructure development and management.*

Keywords: *policy; investment following PPPs mode; building and managing water resources works.*

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Dưới sức ép nhu cầu đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng kinh tế xã hội và cung ứng dịch vụ

công, tình trạng thâm hụt ngân sách đã và đang xảy ra ở nhiều quốc gia. Trong khi năng lực và kinh nghiệm quản trị của các thành phần kinh tế tư nhân ngày càng lớn mạnh và khẳng định vai trò to lớn với nền kinh tế thì việc thu hút sự tham gia của khu

Ngày nhận bài: 02/5/2018

Ngày thông qua phản biện: 04/6/2018

Ngày duyệt đăng: 15/6/2018

vực ngoài Nhà nước được xem là giải pháp chủ yếu để thúc đẩy kinh tế tăng trưởng.

Ở nước ta, từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (12-1986), nền kinh tế nhiều thành phần đã được thừa nhận chính thức trong văn kiện Đảng. Văn kiện Đại hội VI khẳng định “Cần sửa đổi, bổ sung và công bố rộng rãi chính sách nhất quán đối với các thành phần kinh tế..., xóa bỏ những thành kiến thiên lệch...”. Đây là cơ sở để các chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế tư nhân trong các hoạt động kinh tế đã được hình thành và thực hiện. Chính sách về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) cũng đã lần đầu tiên được Chính phủ quy định vào năm 1993 đối với nhà đầu tư nước ngoài và vào năm 1997 đối với nhà đầu tư trong nước. Kể từ đó đến nay, nhiều Quyết định, Nghị định khác của Chính phủ tiếp tục được ban hành nhằm hiện thực hóa chủ trương của Đảng, quốc hội và phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước.

Nhìn lại thực trạng triển khai các dự án PPP ở nước ta có thể thấy chính sách về đầu tư theo hình thức này còn nhiều bất cập và đang tạo ra các hiệu ứng thiếu tích cực trong xã hội. Trước tình hình đó, chỉ đạo của Chính phủ gần đây là cần nhanh chóng hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm tạo môi trường đầu tư hấp dẫn để phát triển kinh tế xã hội. Để góp phần vào nỗ lực chung đó, bài báo này tập trung phân tích, thảo luận những vấn đề chưa đủ hấp dẫn, còn cản trở khu vực tư nhân tham gia đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi hiện nay.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

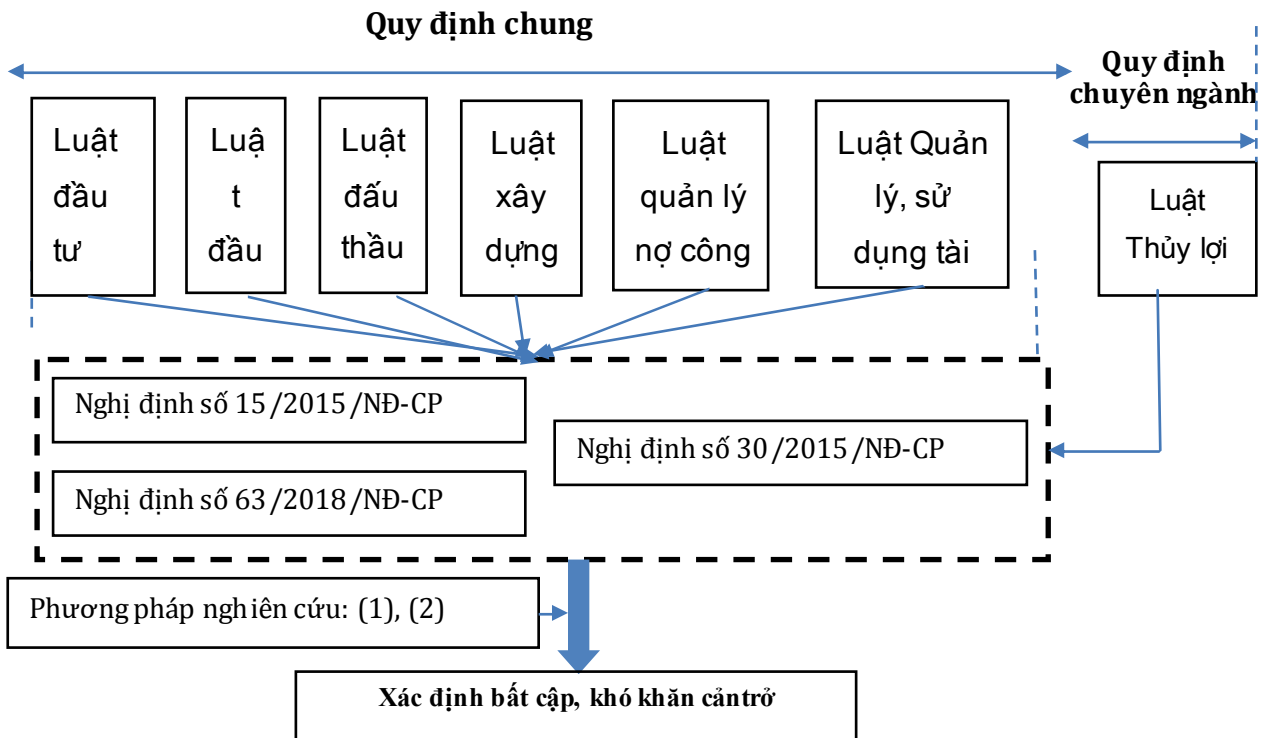
(1) Phương pháp chuyên gia:

Đánh giá thực tiễn vận hành của chính sách trong đời sống là hoạt động thường xuyên trong công tác xây dựng chính sách công. Trong nghiên cứu này, công việc đánh giá vận hành chính sách được thực hiện bằng việc tham vấn ý kiến chuyên gia, những người đã nhiều năm theo dõi, quan sát về lĩnh vực đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng, cung ứng dịch vụ công ích, đặc biệt là các chuyên gia hay nhà quản lý ở các cấp về quản lý đầu tư xây dựng, quản lý khai thác công trình thủy lợi.

(2) Phương pháp phân tích, tổng hợp:

Phân tích là phương pháp nhận thức về sự vật, hiện tượng bằng cách chia sự vật, hiện tượng (mang tính toàn thể hay tổng thể) thành những phần, những bộ phận, những chiều cạnh giản đơn hơn để nghiên cứu. Đánh giá về những bất cập trong chính sách đầu tư theo hình thức PPPs trong lĩnh vực thủy lợi sẽ được chia nhỏ ra để nghiên cứu riêng: (1) bản thân văn bản chính sách về PPPs, (2) Các văn bản pháp luật khác có liên quan (hình 1). Qua việc phân tích, làm rõ từng phần, từng bộ phận, tổng hợp lại kết quả, sâu chuỗi, sâu nối lại, ta có bức tranh tổng thể về môi trường đầu tư theo hình thức PPPs trong lĩnh vực thủy lợi ở nước ta.

Tổng hợp là quá trình ngược lại của hoạt động phân tích. Tuy nhiên, về bản chất, tổng hợp là bước kế tiếp của phương pháp phân tích. Sau khi đã có tri thức riêng lẻ về từng mảnh, từng bộ phận, sự sâu nối, kết hợp các tri thức riêng lẻ thành kiến thức tổng thể chính là phương pháp tổng hợp trong nghiên cứu khoa học nói chung và nghiên cứu khoa học quản lý nói riêng.



Hình 1. Phương pháp đánh giá chính sách đầu tư theo hình thức PPPs trong lĩnh vực thủy lợi ở Việt Nam

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

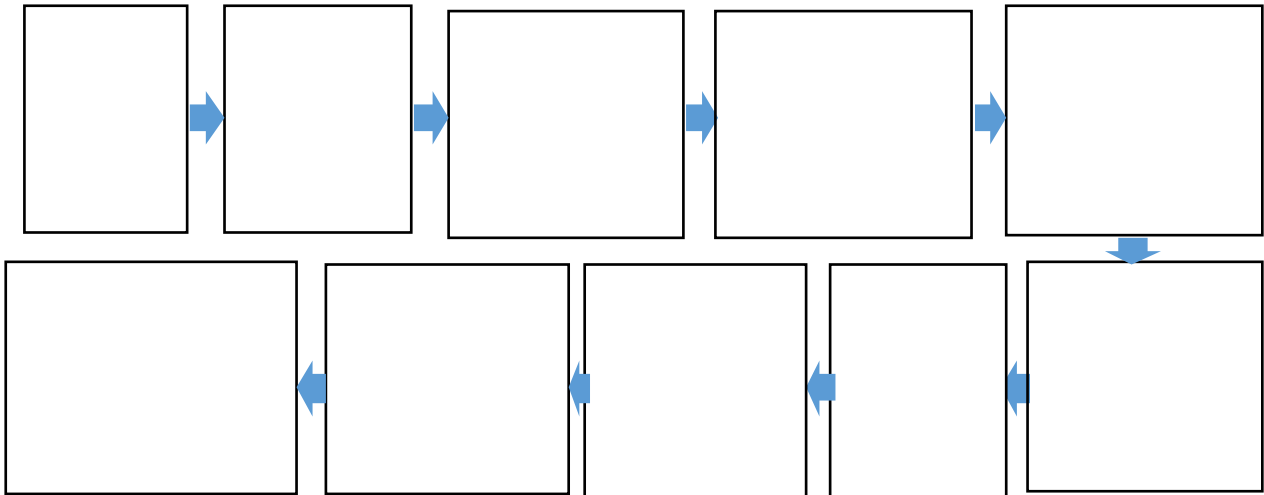
3.1 Xây dựng chính sách và triển khai đầu tư theo hình thức PPPs ở Việt Nam

Thực hiện chủ trương phát triển kinh tế - xã hội, khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng, chính sách đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPPs, hợp đồng xây dựng – kinh doanh - chuyển giao (BOT) đã được Chính phủ quy định tại Nghị định số 87-CP ngày 23/11/1993 áp dụng với nhà đầu tư nước ngoài; và tại Nghị định số 77/CP ngày 18/6/1997 áp dụng cho nhà đầu tư trong nước. Đến năm 1998, Chính phủ quy định thêm 3 loại hợp đồng: (1) BOT, (2) Hợp đồng xây dựng - chuyển giao – kinh doanh (BTO) và (3) Hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT) quy định tại Nghị định 62/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1998 áp dụng cho nhà đầu tư nước ngoài.

Từ năm 1993-2015, để thực hiện các Luật đã được Quốc hội thông qua và phù hợp với từng thời kỳ, Chính phủ ban hành tiếp 4 Nghị định và 1 quyết định thí điểm liên quan đến đầu tư theo hình thức đối tác công tư áp dụng cho mọi thành phần kinh tế và với 03 loại hình hợp đồng BOT, BTO, BT (tại nghị định số 78/2007/NĐ-CP, Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, Nghị định số 24/2011/NĐ-CP và quyết định số 71/2010/QĐ-TTg về thí điểm dự án PPP). Các văn bản này đã đặt cơ sở pháp lý cần thiết để khuyến khích các hình thức đầu tư trên cơ sở hợp đồng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm tiến hành đầu tư xây dựng, vận hành, cải tạo, mở rộng, hiện đại hóa và quản lý các công trình kết cấu hạ tầng của Việt Nam. Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra, việc thu hút đầu tư dưới các hình thức này còn một số mặt hạn chế. Ngoài những yếu tố khách quan (như chi phí đầu tư lớn, độ rủi ro

cao...), những bất cập trong cơ chế thực hiện cũng là nguyên nhân chủ yếu làm hạn chế

đáng kể khả năng thu hút đầu tư trong lĩnh vực này.



Hình 2. Khung chính sách đầu tư theo hình thức đối tác công tư từ 1993 – nay

Đến tháng 5/2018, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư để hoàn thiện khung pháp lý nhằm thu hút khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư công trình hạ tầng kỹ thuật. Do vậy, về cơ bản chưa có dự án nào được đầu tư theo quy định tại Nghị định số 63/2018/NĐ-CP. Do vậy, bài báo này sẽ trao đổi những vấn đề bất cập về chính sách thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân tương ứng với 02 giai đoạn, gồm: trước và sau khi có Nghị định số 63/2018/NĐ-CP.

3.2 Tham gia của khu vực tư nhân trong đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi

3.2.1 Nhu cầu đầu tư xây dựng và quản lý vận hành công trình thủy lợi

Công trình thủy lợi (CTTL) là một trong số những công trình hạ tầng thiết yếu phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn. Việc đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng và hoạt động cung ứng dịch vụ thủy lợi được Nhà nước và xã hội qua các thời đại đều quan tâm, thông qua nhiều hình thức khác nhau. Theo báo cáo của Tổng cục Thủy lợi (2015), nhu cầu đầu tư xây dựng, nâng cấp CTTL để phục vụ phát triển nông nghiệp và các hoạt động phát triển kinh

tế xã hội của cả nước hiện nay rất lớn. Cụ thể như sau:

a) Công trình có quy mô nhỏ hơn 100 ha, gồm 17.144 công trình (CT), trong đó:

+ Trạm bơm: 5.207 công trình (942 CT nâng cấp; 4.265 CT xây mới, trong đó có 3.600 trạm bơm điện thuộc đồng bằng sông Cửu Long).

+ Hồ, đập: 8.797 công trình (4.532 CT nâng cấp, 4.265 CT xây mới).

+ Cống: 3.140 công trình (1.105 CT nâng cấp, 2.035 CT xây mới).

b) Công trình có quy mô từ 100 ha đến 300 ha, gồm 5.553 công trình, trong đó:

+ Trạm bơm: 1.839 CT (907 CT nâng cấp; 932 CT xây mới, trong đó có 700 trạm bơm điện thuộc đồng bằng sông Cửu Long).

+ Hồ, đập, công trình khác: 1.844 CT (743 CT nâng cấp, 1.101 CT xây mới).

+ Cống: 1.870 công trình (1.114 CT nâng cấp, 756 CT xây mới).

c) Công trình có quy mô từ 300 ha - 1000 ha, gồm 1.614 công trình, trong đó:

+ Trạm bơm: 529 CT (400 CT nâng cấp, 129 CT xây mới).

+ Hồ, đập, công trình khác: 622 CT (117 CT nâng cấp, 505 CT xây mới).

+ Cống: 463 công trình (430 công trình nâng

cấp, 33 công trình xây mới).

d) Công trình có quy mô lớn hơn 1000 ha, gồm 740 công trình, trong đó:

+ Trạm bơm: 285 công trình (188 công trình nâng cấp, 97 công trình xây mới).

+ Hồ, đập, công trình khác: 151 công trình (47 CT nâng cấp, 104 CT xây mới).

+ Cống: 304 công trình (266 CT nâng cấp, 38 CT xây mới).

Ước tính, kinh phí cần thiết để triển khai các dự án nói trên khoảng 297.900 ngàn tỷ đồng. Trong khi đó, do yêu cầu kiểm soát nợ công của Chính phủ, tổng vốn đầu tư cho toàn bộ hệ thống hạ tầng của cả ngành nông nghiệp do Bộ NN&PTNT đề xuất cho giai đoạn 2016-2020 chỉ là 130 ngàn tỷ đồng, rất nhỏ so với tổng vốn đầu tư cho riêng lĩnh vực thủy lợi.

Ngoài ra, để duy trì hoạt động quản lý, vận hành của các hệ thống thủy lợi hiện có, hàng năm ngân sách của Chính phủ và các địa phương phân bổ khoảng 7 ngàn tỷ đồng/năm. Theo đánh giá của các chuyên gia, nếu muốn cung ứng dịch vụ tưới tiêu đảm bảo và ngăn chặn tốc độ xuống cấp nhanh của công trình, mỗi năm tổng chi phí cho các hoạt động O&M cần được cấp phát khoảng 60 ngàn tỷ đồng – một khoản kinh phí rất lớn so với khả năng đáp ứng hiện tại của ngân sách Nhà nước. Do đó, việc thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư và quản lý vận hành công trình thủy lợi giúp bù đắp thiếu hụt đầu tư và vận hành CTTL.

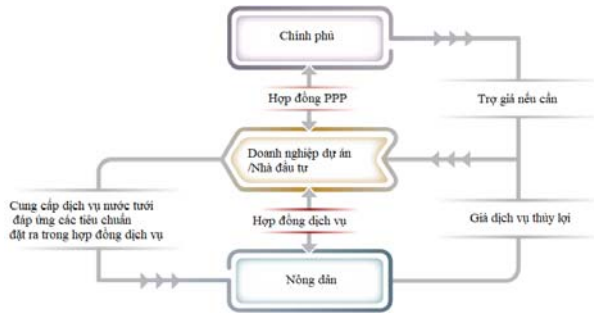
3.2.2 Các hình thức tham gia của khu vực tư nhân trong đầu tư xây dựng và quản lý vận hành công trình thủy lợi

Tổng hợp các phương thức đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kinh tế xã hội ở nước ta từ xưa đến nay như sau:

- Quan hệ tương tác công tư: hình thức tương tác phổ biến nhất là Chính phủ xây dựng môi trường thuận lợi (như cung cấp cơ sở hạ tầng, dịch vụ pháp lý, duy trì an ninh trật tự) để thu hút doanh nghiệp tư nhân đầu tư và quản lý vận hành công trình thủy lợi. Trong một số trường hợp, Chính phủ còn dành một số hỗ trợ,

ưu đãi cho các doanh nghiệp hoặc các nhà đầu tư tại một số địa bàn, lĩnh vực nhất định. Nói cách khác, quan hệ tương tác công - tư là các hoạt động tương tác (như ban hành và phản hồi chính sách) giữa khu vực Nhà nước và khu vực Tư nhân nhằm tạo ra một môi trường đầu tư thuận lợi trong đó Nhà nước có thể ban hành khung pháp lý nhằm khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư. Trong lĩnh vực thủy lợi, mô hình đầu tư này xuất hiện phổ biến ở vùng Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long. Theo đó, Nhà nước cho phép tư nhân đầu tư xây dựng công trình, quản lý vận hành để cung ứng các dịch vụ tưới và tiêu nước.

- Quan hệ hợp tác công tư: bao gồm tất cả các hình thức thỏa thuận (chính thức hoặc phi chính thức) giữa khu vực công và khu vực tư nhân về trách nhiệm của các bên liên quan trong từng trường hợp cụ thể (dạng như biên bản ghi nhớ). Rủi ro và nghĩa vụ tài chính có thể được hoặc không được chia sẻ giữa các đối tác và thường cũng không yêu cầu phải xác định. Hợp tác công tư liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau cả ở khu vực công (như các cơ quan nhà nước, nhà tài trợ, doanh nghiệp nhà nước) và khu vực tư nhân (như công ty tư nhân, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng). Các hoạt động PPC thường hướng tới việc đạt được một số mục tiêu xã hội - môi trường nhất định và được Chính phủ hỗ trợ dưới nhiều hình thức. Các dự án thủy lợi được đầu tư xây dựng, quản lý vận hành theo hình thức này chủ yếu được thực hiện qua các chương trình phát triển kinh tế hoặc mô hình thử nghiệm trong các đề tài nghiên cứu.



Hình 3. Cấu trúc cơ bản của hợp đồng PPP sản phẩm, dịch vụ thủy lợi công ích

Nguồn: Cledan Mandri-Perrott và Jyoti Bisbey (2016)

- Quan hệ đối tác công tư: Trong khi các hình thức tương tác công tư, hợp tác công tư ít có khả năng phổ biến vì tính hấp dẫn và linh hoạt của nó thì hình thức đầu tư theo hình thức đối tác công tư được đánh giá cao hơn. Theo Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), thuật ngữ PPP

dùng để chỉ quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân, bao gồm một loạt các mối quan hệ có thể có giữa các tổ chức nhà nước và tổ chức tư nhân liên quan đến lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực dịch vụ khác. Đây là quan hệ hợp đồng giữa khu vực tư nhân (hoạt động vì lợi nhuận hoặc phi lợi nhuận) và khu vực công trong việc cung cấp những loại hàng hóa/dịch vụ công thường do khu vực công cung cấp. Cấu trúc cơ bản của hợp đồng theo hình thức đối tác công tư trong cung cấp sản phẩm dịch vụ thủy lợi công ích được các tác giả Cledan Mandri-Perrott và Jyoti Bisbey (2016) mô tả như trong hình 3.

Theo báo cáo của Bộ Kế Hoạch và Đầu tư, đến cuối năm 2017, các dự án được cấp giấy chứng nhận đầu tư từ ngày Nghị định số 15/2015/NĐ-CP có hiệu lực được thống kê trong bảng 1.

Bảng 1. Tổng hợp các dự án PPP đã ký kết hợp đồng đến cuối năm 2017

TT	Tên CQNNCTQ ký kết hợp đồng	Tổng số dự án đã ký kết hợp đồng	Lĩnh vực				Hình thức hợp đồng		
			Giao thông	Năng lượng	Cấp nước, xử lý nước thải, rác thải	Khác	BOT	BT	BOO
1	Dự án của Bộ, ngành	87	75	9	0	3	78	7	1
2	Dự án các tỉnh	108	84	0	7	17	42	64	2
Tổng		195	159	9	7	20	120	71	3

Nguồn: Báo cáo của Bộ KHĐT, tháng 1/2018

Như vậy, hiện cả nước có 195 dự án đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký hợp đồng (CQNNCTQ) với các nhà đầu tư tư nhân, doanh nghiệp dự án. Trong đó, ở cấp trung ương có 87 dự án, chủ yếu là lĩnh vực giao thông 75 dự án (chiếm tỷ lệ 86,21%) còn ở cấp

tỉnh có tổng số 108 dự án trong đó dự án lĩnh vực giao thông có 84 dự án (chiếm tỷ lệ 77,78%). Theo hình thức hợp đồng, chủ yếu là hình thức hợp đồng BOT (chiếm tỷ lệ 61,9%) tiếp đến là hình thức hợp đồng BT (chiếm tỷ lệ 36,6%).

Theo số liệu tổng hợp ở bảng 1 và báo cáo của Bộ Nông nghiệp và PTNT, đến nay trong lĩnh vực thủy lợi vẫn chưa triển khai dự án nào theo hình thức PPPs. Vậy, chính sách hiện nay còn tồn tại bất cập nào dẫn đến hạn chế khu vực tư nhân tham gia đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi theo hình thức PPPs?

3.2.3 Trở ngại về chính sách đối với khu vực tư nhân tham gia đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi theo hình thức PPPs

a) Giai đoạn trước khi Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP

Triển khai đầu tư theo hình thức PPPs trước khi có Nghị định số 63/2018/NĐ-CP, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP có liên đới, ràng buộc bởi nhiều quy định của pháp luật khác, gồm Luật đầu tư công, Luật đầu, Luật đấu thầu, Luật xây dựng, Luật quản lý nợ công, Luật Phí và Lệ phí, Luật Giá, Theo đánh giá của các chuyên gia, một số vấn đề bất cập ảnh hưởng đến sự tham gia đầu tư, quản lý vận hành công trình thủy lợi theo hình thức PPPs, gồm:

- Luật đầu tư công:

+ Về quy định phân loại dự án: Dự án PPP được phân loại (gồm dự án quan trọng quốc gia, các dự án nhóm A, B và C) theo quy định của pháp luật về đầu tư công nhưng chỉ điều chỉnh đối với việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công. Đối với các dự án PPPs hiện chưa quy định cụ thể. Tình trạng này làm phát sinh một số mâu thuẫn, gây khó khăn trong quá trình triển khai dự án ở các địa phương.

+ Về quy định ngành: Theo Luật Đầu tư công, Thủy lợi không được xem là một ngành. Thực tế này gây ra những lúng túng nhất định cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các nhà đầu tư theo tinh thần của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP.

+ Về trình tự, thủ tục:

Sự chòng chéo, không thống nhất còn xuất hiện giữa các Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và

136/2015/NĐ-CP, Luật đầu tư công như: (1) Dự án nhóm A theo hình thức PPP mặc dù không sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công vẫn phải thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư (Điều 10 Nghị định 136/2015/NĐ-CP), nhưng đối với dự án PPPs vốn ngân sách nhà nước (NSNN) chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng mức đầu tư cũng phải thực hiện theo quy trình của dự án đầu tư công có 100% NSNN; (2) Theo quy định tại Khoản 3 Điều 33 Luật Đầu tư công, đối với dự án đầu tư theo hình thức PPPs, trình tự, thủ tục, nội dung quyết định chủ trương đầu tư dự án được thực hiện theo quy định của Chính phủ. Nhưng theo quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, đối với dự án PPPs có sử dụng một phần vốn đầu tư của nhà nước không phải phê duyệt chủ trương đầu tư dự án mà chỉ phê duyệt chủ trương sử dụng vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án.

+ Về vấn đề vốn của dự án:

Theo Luật Đầu tư công, phần vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án PPPs phải được phê duyệt trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, phần vốn nhà nước tham gia thực hiện dự án PPPs được xác định trong quá trình lập và phê duyệt đề xuất dự án. Dẫu vậy, nhiều dự án PPPs được đề xuất chưa phải là những dự án cấp bách ưu tiên hàng đầu và không chỉ phụ thuộc vào ý muốn chủ quan của cơ quan nhà nước mà còn phụ thuộc vào sự quan tâm của các nhà đầu tư.

Theo quy định, vốn Nhà nước phải được quản lý, giải ngân theo đúng quy định của Luật đầu tư công. Tuy nhiên, đối với vốn Nhà nước hỗ trợ thực hiện dự án PPPs sẽ được xác định thông qua phương án tài chính, trên cơ sở đảm bảo dự án khả thi về mặt tài chính. Do vậy, vốn Nhà nước sẽ được hòa chung vào dòng vốn của dự án (không tách thành hạng mục độc lập để thực hiện) nên không thể quản lý, giải ngân theo quy định của Luật Đầu tư công.

- Luật Đầu tư:

Theo khoản 1, điều 28 của Nghị định số 118/2015/NĐ-CP (Khoản 1 Điều 28) quy định thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (GCNĐKĐT) ngoài khu công nghiệp thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT). Nhưng theo Khoản 2 Điều 39 của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP quy định ngoài các dự án do Bộ KH&ĐT, các dự án còn lại do UBND tỉnh cấp. Đối tượng dự án triển khai theo hình thức PPPs mà không phải triển khai theo Luật Đầu tư hoặc theo hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất còn chưa rõ, phụ thuộc vào khả năng hiểu biết của người thực thi pháp luật. Theo quan điểm của một số Nhà đầu tư, các quy định này gây khó khăn khi triển khai các thủ tục cần thiết của dự án PPPs trong lĩnh vực thủy lợi.

- Luật xây dựng:

Về quy định đề xuất dự án: Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Thông tư 02/2016/TT-BKHĐT quy định gửi hồ sơ đề xuất dự án dự án về đơn vị đầu mối về hoạt động PPP và các cơ quan chuyên môn về xây dựng lấy ý kiến về thiết kế sơ bộ. Nhưng theo Nghị định số 59/2015/NĐ-CP thì Báo cáo nghiên cứu khái thi (BCNCKT) không có bước “thiết kế sơ bộ”, nên cơ quan chuyên môn không có cơ sở góp ý về thiết kế sơ bộ. Theo khoản 4 Điều 10 của Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, cơ quan chuyên môn xây dựng chủ trì thẩm định về thiết kế cơ sở BCNCKT dự án chứ không phải là Sở KH&ĐT.

- Luật đấu thầu

+ Về chỉ định nhà đầu tư:

Điểm c Khoản 4 Điều 22 Luật Đấu thầu quy định một trong các trường hợp chỉ định thầu là: “Nhà đầu tư đề xuất dự án đáp ứng yêu cầu thực hiện dự án khả thi và hiệu quả cao nhất theo quy định của Chính phủ”. Điểm c Khoản 3 Điều 9 Nghị định 30/2015/NĐ-CP quy định chỉ định thầu đối với “dự án khả thi và hiệu quả cao nhất được Thủ tướng Chính phủ xem

xét, quyết định”. Thủ tục này khó thực hiện vì sau khi UBND cấp tỉnh phê duyệt đề xuất dự án (ĐXDA) lại phải báo cáo, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

+ Về lựa chọn nhà đầu tư sau khi phê duyệt thiết kế, dự toán:

Ở nước ta, thông thường tổng mức đầu tư trong báo cáo nghiên cứu khả thi chưa đủ chính xác để đưa ra làm giá gói thầu (nhiều hạng mục còn xác định theo suất vốn đầu tư xây dựng công trình hoặc theo số liệu của dự án công trình tương tự) nên cần thiết phải xác định chính xác hơn thông qua khảo sát, lập thiết kế kỹ thuật, dự toán xây dựng công trình để xác định giá gói thầu, lập hồ sơ mời thầu. Do đó, đề nghị quy định việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư sau khi lập, phê duyệt thiết kế, dự toán xây dựng công trình.

- Luật quản lý nợ công:

Theo Luật quản lý nợ công, việc xác định danh mục dự án đầu tư theo hình thức PPPs nằm trong danh mục đầu tư công trung hạn mà có một phần vốn vay của chính quyền địa phương. Việc xác định vốn vay rất khó do việc xác định phần vốn từ ngân sách nhà nước mà chính quyền địa phương đi vay phụ thuộc vào hợp đồng và đề xuất dự án của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án.

- Luật giá, Luật Phí và Lệ phí:

Hiện nay theo quy định mới thủy lợi phí chuyển từ cơ chế phí sang cơ chế giá theo quy định của Luật Giá và các hướng dẫn thì giá được xác định: “bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp...” và được “điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi”. Để đảm bảo nguồn thu của dự án thực hiện bằng hình thức đối tác công tư trong lĩnh vực thủy lợi có thể sẽ xuất hiện các thách thức: i) chưa có quy định về cách xác định giá sản phẩm dịch vụ thủy lợi áp dụng trong các dự án PPPs; ii) việc

điều chỉnh giá theo Luật giá để đảm bảo lợi ích của nhà đầu tư là một thách thức lớn đối với những người sử dụng dịch vụ thủy lợi, đặc biệt là đối với nông dân (những người sử dụng nước nông nghiệp).

b) Giai đoạn sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP

Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư được Chính phủ ban hành ngày 04 tháng 05 năm 2018, có hiệu lực kể từ ngày 19 tháng 6 năm 2018. Về cơ bản, Nghị định này đã khắc phục hầu hết các vấn đề bất cập, chông chéo giữa chính sách thu hút tư nhân đầu tư vào xây dựng công trình hạ tầng và các dịch vụ công ích như đã thảo luận ở phần trước. Tuy nhiên, hiện vẫn còn một số vấn đề cần được hướng dẫn chi tiết. Cụ thể bao gồm:

- Về quyết định chủ trương đầu tư dự án do nhà đầu tư đề xuất

Đối với các dự án có từ 02 nhà đầu tư trở lên cùng nộp hồ sơ đề xuất dự án thì việc xem xét, lựa chọn đề xuất và nhà đầu tư nào hiện vẫn là khó khăn đối với cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ở các cấp.

- Điều kiện áp dụng hợp đồng hỗn hợp

Hợp đồng hỗn hợp là loại hình hợp đồng mới được bổ sung trong Nghị định số 63/2018/NĐ-CP. Mặc dù vậy, Nghị định này cũng chưa quy định cụ thể ứng với điều kiện nào được áp dụng hợp đồng hỗn hợp.

- Bố trí, quản lý vốn và tài sản của Nhà nước trong các dự án PPPs

Theo Nghị định số 63/2018/NĐ-CP, căn cứ khả năng huy động các nguồn vốn hợp pháp, Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ động hình thành nguồn hỗ trợ chuẩn bị đầu tư dự án PPP. Bên cạnh đó, việc xác định giá trị phần Nhà nước tham gia trong dự án PPP vẫn còn quy định. Mặc dù vậy, hiện vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về vấn đề này.

- Quyết toán vốn dự án PPPs

Quy định về quyết toán dự án được đầu tư theo hình thức truyền thống sau khi hoàn thành giai đoạn xây dựng không phù hợp với các dự án PPPs, vì bản chất dự án PPPs là nhà nước lựa chọn nhà đầu tư để đầu tư xây dựng vận hành dự án trong suốt thời gian hợp đồng dự án có hiệu lực, hoàn toàn khác với dự án sử dụng vốn nhà nước – nhà nước lựa chọn nhà thầu để thi công công trình. Việc thực hiện quyết toán công trình theo quy định hiện hành là một điểm bất cập, tạo tâm lý không tốt cho các nhà đầu tư. Nghị định số 63/2018/NĐ-CP mới có hiệu lực nhưng vẫn chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết về quyết toán vốn đối với các dự án PPPs.

- Về tính đặc thù của các dự án thủy lợi đầu tư theo hình thức PPPs

Từ những vấn đề mới phát sinh gần đây liên quan đến các dự án BOT giao thông, hiện có nhiều ý kiến cho rằng việc triển khai các dự án đầu tư theo hình thức PPPs nói chung phải đảm bảo nguyên tắc có ít nhất 02 lựa chọn cho người dân để họ quyết định có hoặc không sử dụng dịch vụ và hệ thống hạ tầng do tư nhân đầu tư. Mặc dù vậy, nếu liên hệ vấn đề này trong lĩnh vực thủy lợi thì thấy sẽ có nhiều bất cập, chẳng hạn: lựa chọn tuyến tối ưu cho công trình; chi phí đầu tư dự án mới cao trong khi khả năng thu hồi vốn (qua giá, phí) thấp; gian lận trong sử dụng dịch vụ từ dự án công và tư... Do đó, nguyên tắc có ít nhất 02 lựa chọn cho người dân về sử dụng dịch vụ không hoàn toàn phù hợp với lĩnh vực thủy lợi.

Những dự án thủy lợi được đầu tư theo hình thức PPPs chỉ có thể xác định được rõ ràng phạm vi hưởng lợi (làm căn cứ để xác định nguồn thu của dự án) ở các hệ thống tưới tiêu độc lập hoặc các tiểu vùng khép kín. Trong các trường hợp còn lại, việc xác định phạm vi hưởng lợi của dự án rất phức tạp. Vì vậy, thực tế này gây rất nhiều khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ở các cấp và nhà đầu tư trong quá trình đề xuất, xây dựng

dự án.

Không giống nhiều lĩnh vực khác, thủy lợi phục vụ nông nghiệp là lĩnh vực đầu tư không có tính hấp dẫn cao. Do đó, các nhà đầu tư thường ưu tiên các dự án thuộc lĩnh vực khác thay vì đầu tư vào lĩnh vực thủy lợi.

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Phát triển kinh tế tư nhân là xu hướng chung của thế giới. Ở Việt Nam, chủ trương thu hút tư nhân đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng và tham gia cung ứng các dịch vụ công ích đã có từ hơn 20 năm trước. Kể từ đó, Chính phủ đã rất quyết tâm và không ngừng có các giải pháp thu hút đầu tư theo hình thức PPPs và xem đó là một trong số các giải pháp quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng. Mặc dù vậy, đến nay mức độ tham gia đầu tư của khu vực tư nhân vẫn còn rất hạn chế so với nhu cầu và tiềm năng phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tư nhân đầu tư vào các lĩnh vực cũng có sự chênh lệch rất lớn và phụ thuộc vào mức độ hấp dẫn của từng lĩnh vực. Đánh giá hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước trong mỗi thời kỳ đều cho thấy nhiều bất cập. Điển hình là sự chồng chéo, thiếu thống nhất giữa các luật và văn bản hướng dẫn thực hiện. Bên cạnh đó, những vấn đề mới nảy sinh trong quá trình thực hiện chính sách, triển khai dự án PPPs chưa được nhận thức thấu đáo và xử lý chưa

kịp thời.

Đầu tư trong lĩnh vực thủy lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp rời rạc và khai thác đa mục tiêu nói chung không nằm ngoài thực trạng đó và thậm chí được đánh giá là kém hấp dẫn hơn nhiều ngành khác. Vì lý do đó, để thu hút tư nhân đầu tư vào xây dựng và quản lý khai thác công trình thủy lợi thì Chính phủ và ngành nông nghiệp cần ban hành bổ sung, hoàn thiện chính sách. Trong thời gian tới, một số chính sách cần được ban hành nhằm triển khai Luật Thủy lợi và Nghị định số 63/2018/NĐ-CP, gồm: (1) ban hành khung lợi nhuận cho các dự án PPPs trong lĩnh vực đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình thủy lợi; (2) hướng dẫn đề xuất, xây dựng, công bố và thực hiện dự án PPPs trong lĩnh vực đầu tư xây dựng và quản lý khai thác công trình thủy lợi; (3) trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc thực hiện các hình thức bảo đảm đầu tư khác, cơ chế thu hút đầu tư tư nhân trong xây dựng hệ thống hạ tầng và cung cấp dịch vụ thủy lợi; (4) thực hiện quản lý nhà nước về đầu tư theo hình thức PPPs trong lĩnh vực thủy lợi.

Trên bình diện của cả nền kinh tế, để nâng cao tính hiệu lực và hiệu quả, trong thời gian tới chính sách đầu tư theo hình thức PPPs cần được nâng lên thành Luật đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc thời kỳ đổi mới (khóa VI, VII, VIII, IX, X), Phần I, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr. 58
- [2] Rémi Trier (2014), *Review of international experience with public-private partnership in the irrigation subsector*, *Irrigation and drainage*, Wiley Online Library, pp 212–220
- [3] Cledan Mandri-Perrott và Jyoti Bisbey (2016), *Sustainable irrigation projects -How to develop with private sector participation*, The World Bank.
- [4] Tổng cục Thủy lợi (2015), *Báo cáo nhu cầu đầu tư trong lĩnh vực thủy lợi*.
- [5] Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện quy định pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*.
- [6] Viên Kinh tế và Quản lý Thủy lợi (2017), *Thuyết minh báo cáo kết quả thực hiện đề tài trong điểm cấp bộ Nghiên cứu xây dựng một số chính sách thu hút khu vực tư nhân vào đầu tư, quản lý khai thác công trình thủy lợi để cấp nước cho nông nghiệp và các ngành kinh tế khác*.