



# THỰC TIỄN TRIỂN KHAI CHUYỂN ĐỔI DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO PHƯƠNG THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ SANG DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA

Nguyễn Hương Ly<sup>1</sup>

**Tóm tắt:** Luật Đầu tư công (LĐTC) năm 2019 ra đời trong bối cảnh LĐTC năm 2014 bộc lộ rất nhiều hạn chế mâu thuẫn, chồng chéo với pháp luật hiện hành. Tuy nhiên, xem xét vấn đề một cách kỹ lưỡng, các quy định này vẫn còn những bất cập, thiếu sót, đặc biệt là còn bỏ ngỏ những quy định về quá trình chuyển đổi từ dự án đầu tư theo phương thức công tư sang dự án đầu tư công. Điều này sẽ tạo ra những tác động tiêu cực đến quá trình triển khai hoạt động đầu tư công trên thực tế. Bài viết phân tích những vướng mắc pháp lý trong quá trình chuyển đổi từ dự án đầu tư theo phương thức hợp tác công tư sang dự án đầu tư công tại Ban quản lý dự án<sup>2</sup>. Từ đó, làm cơ sở đưa ra một số kiến nghị cụ thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật đầu tư công về vấn đề này.

**Từ khóa:** Dự án đầu tư công, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Nhận bài: 25/7/2022. Hoàn thành biên tập: 20/8/2022. Duyệt đăng: 22/8/2022.

**Abstract:** The Public Investment Law in 2019 is issued in the context when the Public Investment Law in 2014 shows lots of inconsistencies, overlaps with current legal regulations. However, those regulations, after being thoroughly considered, have shortcomings, inadequacies, especially regulations on process of shifting the investment project from Private-Public Partnership method to public investment project. This will create negative impact on process of carrying out practical public investment activities. This article analyzes legal obstacles in shifting the investment project from Private-Public Partnership method to public investment project at the Project Management Unit. From that, the author proposes some specific recommendations to refine legal regulations of public investment on this issue.

**Keywords:** Public investment project, investment project under Private-Public Partnership method.

Date of receipt: 25/7/2022. Date of Revision: 20/8/2022. Date of Approval: 22/8/2022.

## 1. Mối quan hệ giữa dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư và dự án đầu tư công

Từ khái niệm đầu tư công và vốn đầu tư công được ghi nhận tại LĐTC năm 2019, chúng ta có thể hiểu đầu tư công “là hoạt động đầu tư của Nhà nước, sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước và do Nhà nước quản lý” và “Dự án đầu tư công là dự án đầu tư sử dụng toàn bộ hoặc một phần vốn đầu tư công”<sup>3</sup>. Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Public Private Partnership, viết tắt là PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết

và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP<sup>4</sup>. Do đó, PPP chính là việc Nhà nước chuyển giao quyền lợi, trách nhiệm theo những mức độ khác nhau của một dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật cho khối tư nhân. “Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau đây:

a) Xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng;

b) Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở

<sup>1</sup> NCS. Khoa Luật, Học viện KHXH; Giảng viên Khoa Luật thương mại, Trường Đại học Luật Thành Phố Hồ Chí Minh.

<sup>2</sup> Hồ sơ dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020, (2021).

<sup>3</sup> Khoản 13 Điều 4 Luật Đầu tư công năm 2019.

<sup>4</sup> NTH – Cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư [https://www.vksndtc.gov.vn/tin-tong-hop/co-che-quan-ly-tai-chinh-du-an-dau-tu-theo-phuong—d8-t9079.html](https://www.vksndtc.gov.vn/tin-tong-hop/co-che-quan-ly-tai-chinh-du-an-dau-tu-theo-phuong-d8-t9079.html) truy cập 8 giờ ngày 31/3/2021.

hạ tầng sẵn có;

c) Vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có”<sup>5</sup>.

Như vậy, dựa trên sự phân tích khái niệm, có thể hiểu PPP là một hình thức đầu tư công. Thực tiễn đầu tư công cho thấy rằng, không một quốc gia nào có đủ khả năng trang trải cho mọi chi phí đầu tư công, đặc biệt là đầu tư vào cơ cấu hạ tầng. Việc xuất hiện và ghi nhận các hình thức đầu tư mới, có sự hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân là điều vô cùng cần thiết. Có hai lý do chính để nhà nước đóng vai trò mang tính trọng tâm hơn:

**Thứ nhất**, nhà nước có năng lực hạn chế (về thể chế, con người và tài chính) để can thiệp có hiệu quả.

**Thứ hai**, nhà nước đầu tư vào các hoạt động kinh doanh thương mại có xu hướng kém hiệu quả hơn đầu tư tư nhân<sup>6</sup>. Sự tham gia của tư nhân trong PPP không chỉ đơn thuần là một nguồn lực bên ngoài để bổ sung/tài trợ vốn, kỹ thuật hay thương mại hoá một phần chức năng của Nhà nước, mà ở PPP là nhà đầu tư tư nhân là đối tác cùng chia sẻ nguồn lực, trách nhiệm và sự tin cậy với Nhà nước, đặc biệt là vấn đề rủi ro<sup>7</sup>.

Điểm chung lớn nhất của dự án đầu tư công và dự án PPP là đều cần có sự tham gia của nguồn vốn nhà nước. Tuy nhiên, ở dự án PPP còn có sự góp vốn của nhà đầu tư<sup>8</sup>. Điều có có nghĩa là quy định pháp luật về trình tự, thủ tục phê duyệt, triển khai cũng như theo dõi đánh giá dự án đầu tư công (tập trung vào dự án đầu tư công có cấu phần xây dựng) và dự án PPP sẽ có sự khác nhau nhất định.

Đối với dự án PPP, quy trình dự án được quy định tại Điều 11 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020 và cụ thể hoá tại Nghị định số 35/2021/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, cơ bản bao gồm: (1) Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả

thi, quyết định chủ trương đầu tư, công bố dự án; (2) Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt dự án; (3) Lựa chọn nhà đầu tư; (4) Thành lập doanh nghiệp dự án PPP và ký kết hợp đồng dự án PPP; (5) Triển khai thực hiện hợp đồng dự án PPP<sup>9</sup>.

Đối với dự án đầu tư công, ở đây phân tích dự án đầu tư xây dựng, các bước thực hiện để triển khai dự án bao gồm: (1) Giai đoạn chuẩn bị dự án; (2) Giai đoạn thực hiện dự án; (3) Giai đoạn kết thúc xây dựng gồm các công việc<sup>10</sup>.

Từ sự khác biệt này cho thấy, nếu có bất kỳ sự chuyển đổi nào từ dự án đầu tư công sang dự án PPP và ngược lại đều sẽ mang lại những thủ tục và thách thức pháp lý rất lớn, gây ảnh hưởng sâu sắc tới quá trình triển khai và hiệu quả của dự án trên thực tế. Muốn nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, nhất định phải có sự chuẩn hoá quy định pháp luật về vấn đề này.

## 2. Thực tiễn chuyển đổi dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư sang dự án đầu tư công tại Ban quản lý dự án 7 – Bộ giao thông vận tải

Có thể nói, cả pháp luật đầu tư công (Luật Đầu tư công 2019 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành) cũng như quy định về PPP (Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành) chưa bao quát được hết các trường hợp xảy ra trên thực tế, chẳng hạn sự điều chỉnh của pháp luật khi dự án PPP chuyển sang dự án đầu tư công. (Hiện tại, chỉ có quy định về chuyển đổi từ dự án đầu tư công sang dự án PPP tại Điều 11 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư<sup>11</sup>). Cụ thể, Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020 chuyển từ đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), loại hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyên giao (BOT) sang hình thức đầu tư công sử dụng toàn bộ vốn ngân sách nhà nước (do

<sup>5</sup> Khoản 9 Điều 3 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

<sup>6</sup> The World Bank and Australian Government, (2017), *Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam*, Chương trình nghị sự đề xuất nhằm xây dựng một Nhà nước kiến tạo để thúc đẩy một nền kinh tế cạnh tranh và hiệu quả hơn.

<sup>7</sup> Nguyễn Thanh Hoàng, *Bản chất mối quan hệ đối tác trong hình thức đầu tư đối tác công tư (PPP)*, Tạp chí Kinh tế đối ngoại, Số 74 (06/2025).

<sup>8</sup> Xem thêm khoản 18 Điều 3 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

<sup>9</sup> Xem thêm Điều 11 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

<sup>10</sup> Xem thêm khoản 1 Điều 4 Nghị định số 15/2021/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng.

<sup>11</sup> Xem thêm khoản 1, 2 và 4 Điều 11 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.



trong quá trình thực hiện triển khai dự án xuất hiện một số nội dung liên quan đến an ninh quốc phòng Quốc gia, phát sinh các yếu tố mới trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư, ảnh hưởng của dịch Covid19). Các vấn đề pháp lý phát sinh pháp luật còn bỏ ngõ, có thể tóm tắt như sau:

**Thứ nhất, pháp luật chưa quy định điều kiện cũng như trình tự để chuyển đổi và phê duyệt điều chỉnh dự án.** Trên thực tế, các chủ thể có liên quan đã thực hiện chuyển đổi theo hướng dẫn của Chính phủ, tuy nhiên gặp rất nhiều vướng mắc<sup>12</sup>.

+ Trên cơ sở ý kiến về chuyển đổi hình thức đầu tư của các đơn vị liên quan trực thuộc Bộ Giao thông vận tải (đối với dự án cao tốc Vĩnh Hào – Phan Thiết): Vụ Đối tác công tư số 276/ĐTCT ngày 03/6/2020; Vụ Tài chính số 419/TC ngày 28/5/2020; Vụ Khoa học công nghệ số 271/KHCN ngày 01/6/2020; Vụ Kế hoạch đầu tư số 581/KHĐT ngày 11/6/2020. Bộ Giao thông vận tải đã có Tờ trình gửi Chính phủ; Chính phủ đã có Tờ trình số 282/TTr-CP ngày 05/6/2020 gửi Quốc hội về việc chuyển đổi hình thức đầu tư của dự án;

+ Ngày 08/6/2020, Ủy ban kinh tế của Quốc hội có Báo cáo thẩm tra số 1991/BC-UBKT14;

+ Ngày 18/6/2020, Ủy ban thường vụ Quốc hội có Báo cáo số 570/BC-UBTVQH14;

+ Ngày 19/6/2020, Quốc Hội đã thông qua việc chuyển đổi phương thức đầu tư một số dự án thành phần tại Nghị Quyết số 52/2017/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020. Tại Nghị quyết số 117/2020/QH14 ngày 19/6/2020, Quốc hội đã thông qua việc chuyển đổi từ hình thức đầu tư PPP sang đầu tư công sử dụng toàn bộ vốn ngân sách nhà nước đối với 03 thành phần Mai Sơn - QL45, Vĩnh Hào - Phan Thiết, Phan Thiết - Dầu Giây và bổ sung vốn đầu tư không quá 23.461 tỷ đồng. Đồng thời yêu cầu Chính phủ tổ chức triển khai thực hiện các Dự án thành phần chuyển đổi sử dụng toàn bộ vốn Ngân sách nhà nước, chậm nhất đến cuối năm 2022 hoàn thành, đưa vào khai thác sử dụng;

+ Thực hiện Nghị quyết số 112/NQ-CP ngày 27/7/2020 của Chính phủ về triển khai Nghị quyết số 117/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội

về việc chuyển đổi phương thức đầu tư một số dự án thành phần tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 của Quốc hội về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017 – 2020. Tại Nghị quyết số 112/NQ-CP ngày 27/7/2020, Chính phủ giao Bộ kế hoạch đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính tham mưu việc bố trí vốn để thực hiện dự án đáp ứng tiến độ yêu cầu;

+ Tại văn bản số 9052/BTC-ĐT ngày 28/7/2020 của Bộ Tài chính về nguồn vốn và khả năng bố trí vốn 03 dự án chuyển sang đầu tư công, theo đó Bộ Tài chính đề nghị: (i) Bộ Giao thông vận tải trước mắt tập trung giải ngân hết kế hoạch vốn năm 2020 đã giao cho các dự án; (ii) Bộ Giao thông vận tải làm việc với Bộ Kế hoạch đầu tư xem xét khả năng bổ sung vốn cho các dự án từ nguồn vốn ngân sách TW sau khi cắt giảm, điều chỉnh kế hoạch vốn giữa các bộ, ngành, địa phương theo chỉ đạo tại Nghị quyết số 84/NQ-CP, báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định.

+ Tại văn bản số 4837/BKHĐT-KCHTĐT ngày 29/7/2020 của Bộ Kế hoạch và đầu tư về việc có ý kiến về nguồn vốn, khả năng bố trí vốn đối với 03 dự án thành phần đầu tư xây dựng đường bộ cao tốc các đoạn Vĩnh Hào - Phan Thiết, Phan Thiết - Dầu Giây, Mai Sơn - Quốc Lộ 45, theo đó: (i) việc bố trí vốn đầu tư ngân sách Nhà nước năm 2020 cho 03 dự án Bộ Giao thông vận tải điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư nguồn ngân sách TW năm 2020 giữa các dự án được giao kế hoạch vốn đầu tư nguồn ngân sách TW năm 2020 của Bộ để bố trí cho 03 dự án; (ii) khả năng bố trí vốn đầu tư ngân sách Nhà nước giai đoạn 2021-2025 cho 03 dự án: Bộ Kế hoạch đầu tư đề nghị Bộ Giao thông vận tải căn cứ tổng mức vốn đầu tư nguồn ngân sách Nhà nước giai đoạn 2021-2025 được thông báo của Bộ để dự kiến số vốn đầu tư đầu tư nguồn ngân sách Nhà nước giai đoạn 2021-2025 bố trí cho 03 dự án phù hợp với quy định.

+ Ngày 29/7/2020, đối với dự án Vĩnh Hào – Phan Thiết, Ban Quản lý dự án 7 có Tờ trình số 1825/TTr-BQLDA7 về việc phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi điều chỉnh

+ Ngày 29/7/2020, Cục Quản lý xây dựng và Chất lượng công trình giao thông có báo cáo thẩm định số 627/CQLXD-CCPN về việc điều

<sup>12</sup> Tác giả tổng hợp dựa trên Hồ sơ Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020, Ban Quản lý dự án 7, Bộ Giao thông vận tải (2021).

chính báo cáo nghiên cứu khả thi (Căn cứ yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ và ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Cục Quản lý xây dựng và Chất lượng công trình giao thông kiến nghị Bộ Giao thông vận tải phê duyệt báo cáo Báo cáo nghiên cứu khả thi điều chỉnh của 03 dự án điều chỉnh chuyên đổi nguồn vốn theo đề nghị của các Ban Quản lý dự án; trên cơ sở đó, giao Vụ Kế hoạch đầu tư hoàn tất các thủ tục theo các ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư để có đủ vốn thực hiện các dự án đảm bảo hoàn thành vào cuối năm 2022).

+ Ngày 30/7/2020, Bộ Giao thông vận tải có Quyết định số 1467/QĐ-BGTVT về việc phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi điều chỉnh<sup>13</sup>.

Theo đó, chúng ta cần xác định:

(i) Trình tự, thủ tục như vậy có phù hợp với quy định của Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư không?

(ii) Sau khi được phê duyệt chuyên đổi, đây là dự án mới hay là dự án chuyên tiếp?

(iii) Nếu đây là dự án mới, các bước thực hiện để triển khai dự án như thế có hợp lý và hiệu quả không?

(iv) Nếu đây là dự án chuyên tiếp thì Bộ Giao thông vận tải có được phê duyệt điều chỉnh dự án như các bước ở trên hay không (nếu được Ủy quyền của Chính phủ)? Nếu Chính phủ là chủ thể phê duyệt dự án điều chỉnh thì cơ quan thẩm định có phải là Bộ Kế hoạch và đầu tư?

**Thứ hai, sau khi dự án đã có Quyết định chuyển từ hình thức PPP sang đầu tư công, một số vấn đề khác nảy sinh cũng rất cần có sự điều chỉnh của pháp luật.**

**Một là, xây dựng trạm và hệ thống thu phí để thu hồi vốn Nhà nước.**

Tại Quyết định số 2309/QĐ-BGTVT ngày 30/10/2018, Bộ Giao thông vận tải đã phê duyệt Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án theo hình thức đầu tư PPP, do đó đã xây dựng phương án thu phí (trạm và hệ thống thu phí) để hoàn vốn cho Nhà đầu tư.

Hiện nay, dự án được chuyển đổi sang hình thức đầu tư công. Tuy nhiên, tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội đã giao Chính phủ “Xây dựng cơ chế huy động các nguồn lực tham gia đầu tư dự án. Ban hành tiêu

chí, nguyên tắc, phân bổ vốn nhà nước đầu tư tham gia thực hiện dự án hợp lý và cơ chế giám sát, quản lý chặt chẽ, sử dụng hiệu quả vốn đầu tư. Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công, nghiên cứu, áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn đầu tư của Nhà nước...”; đồng thời tại Nghị quyết số 117/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội có nội dung yêu cầu về việc xây dựng phương án phù hợp để thu hồi vốn hoàn trả vào ngân sách nhà nước. Do vậy việc giữ quy mô đầu tư trạm và hệ thống thu phí như đối với hình thức đầu tư PPP là cần thiết.

Tuy nhiên hiện nay chưa có hướng dẫn, quy định về việc thu hồi vốn đầu tư của Nhà nước tại các dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nên chưa thể xây dựng phương án thu hồi vốn nhà nước. Do đó, việc triển khai ngay hệ thống trạm và thiết bị thu phí có thể không phù hợp với phương án thu phí (theo hình thức nhượng quyền thu phí hoặc nhà nước tự thực hiện thu phí...); ngoài ra việc triển khai xây dựng hệ thống giao thông thông minh cũng cần triển khai đồng bộ hệ thống thu phí. Để thuận lợi cho việc triển khai thực hiện, kiến nghị Bộ Giao thông vận tải như sau:

- Giữ nguyên quy mô đầu tư trạm và hệ thống thu phí như báo cáo nghiên cứu khả thi đã duyệt và tính toán chi phí này trong tổng mức đầu tư.

- Giao Ban Quản lý dự án 7 khẩn trương nghiên cứu phương án thu hồi vốn của Dự án đảm bảo phù hợp với tổng thể tuyến cao tốc Bắc - Nam phía Đông báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định. Trên cơ sở đó nghiên cứu phương án triển khai thực hiện hệ thống giao thông thông minh, trạm thu phí cho phù hợp với hình thức phương án thu hồi vốn được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo tiến độ hoàn thành chung của Dự án cao tốc Bắc - Nam.

**Hai là, đánh giá yếu tố bảo đảm tính khả thi của dự án.**

Dự án sau khi hoàn thành, cùng với các dự án khác sẽ nối thông tuyến cao tốc Bắc - Nam phía Đông từ Bình Thuận đến Thành phố Hồ Chí Minh, hoàn thiện hạ tầng giao thông khu vực, đáp ứng nhu cầu vận tải, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của vùng Đông Nam Bộ. Việc đưa vào sử

<sup>13</sup> Tác giả tổng hợp dựa trên Hồ sơ Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020, Ban Quản lý dự án 7, Bộ Giao thông vận tải (2021).





dụng tuyến cao tốc Vĩnh Hảo - Phan Thiết vào sử dụng sẽ giảm thời gian đi lại của hành khách, giảm chi phí vận tải, giảm ùn tắc và tai nạn giao thông trên tuyến Quốc lộ 1 hiện hữu, đảm bảo giao thông được thông suốt trong mọi điều kiện thời tiết. Với các lợi ích định lượng được qua các chỉ số sau: Giá trị hiện tại thuần (NPV) 876,55 tỷ đồng; Tỷ suất nội hoàn kinh tế (IRR) 9,69%; Tỷ số lợi ích/chi phí (B/C) 1,9.

Vận dụng hướng dẫn tại khoản VI mục B Phụ lục 3 Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT ngày 01/3/2016 của Bộ KH&ĐT: NPV = 876,55 tỷ đồng > 0; IRR = 9,69% > WACC (8,62%); B/C = 1,9 > 1; tỷ lệ lạm phát (dưới 4%), lãi suất tiền gửi ngân hàng (cao nhất là 6,9%/năm - số liệu BIDV tháng 7/2018). Dự án bảo đảm hiệu quả tài chính.

Theo đó, cũng cần xem xét khi chuyển đổi hình thức đầu tư sang đầu tư công có cần phải đánh giá lại tính khả thi của dự án như dự án PPP hay không?

### 3. Một số giải pháp khắc phục

**Thứ nhất**, cần có quy định hướng dẫn cụ thể về trường hợp chuyển đổi từ dự án PPP sang dự án đầu tư công về các vấn đề:

*Một là*, quy định rõ chủ thể có quyền đề xuất và chủ thể có thẩm quyền quyết định điều chỉnh dự án.

- Về chủ thể có thẩm quyền đề xuất nên được quy định rõ là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đại diện chủ đầu tư, bởi chủ thể này thực hiện sự quản lý trực tiếp đối với dự án, nắm rõ đặc điểm. Vì các đề xuất của chủ thể này chắc chắn sẽ mang tính chính xác cao.

- Về chủ thể có thẩm quyền quyết định, nhằm đơn giản hoá quy trình, để tránh thủ tục hành chính phức tạp, có thể quy định chủ thể nào có thẩm quyền quyết định đầu tư sẽ có thẩm quyền quyết định điều chỉnh từ dự án PPP sang dự án đầu tư công.

*Hai là*, trình tự để chuyển đổi và phê duyệt điều chỉnh dự án:

- Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá và lựa chọn dự án đầu tư được chuyển đổi từ dự án PPP sang dự án đầu tư công. Bộ tiêu chí này, phải xác định rõ lý do, căn cứ, chuẩn mực của sự chuyển đổi (Có thể cho điểm ưu tiên tùy theo mục tiêu cụ thể của quốc gia, ngành, hoặc địa phương trong từng giai đoạn). Các tiêu chí này sẽ là căn cứ để

lựa chọn các dự án đáp ứng yêu cầu của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trong mỗi giai đoạn. Quan trọng nhất, cần xác định rõ thời điểm nào của quá trình triển khai dự án PPP được chuyển đổi sang dự án đầu tư công. Về mặt lý thuyết, sự chuyển đổi này phải xảy ra trước khi lựa chọn được nhà đầu tư trong dự án PPP bởi nếu dự án PPP lựa chọn được nhà đầu tư và ký kết hợp đồng PPP, sự chuyển đổi sang dự án đầu tư công là không hợp lý và gây ra rất nhiều mâu thuẫn về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia vào dự án. Mặt khác, sự chuyển đổi này phải diễn ra sau thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định chủ trương đầu tư, công bố dự án vì, kể từ giai đoạn này mới có thể xác định được đó là dự án PPP, và theo hình thức nào.

- Xác định các bước để chuyển đổi dự án, các bước này có thể tham khảo và tuân thủ theo thủ tục thực hiện dự án đầu tư công, theo quy định của LĐTTC năm 2019.

*Ba là*, những vấn đề phát sinh sau khi dự án được chuyển đổi.

Về phương án xây dựng trạm thu phí để thu hồi vốn Nhà nước:

Đối với dự án PPP thì nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước (nếu có) được xem xét theo hình thức Nhà nước hỗ trợ bằng tiền mặt khoản thiếu hụt trong thời gian thi công nhằm đảm bảo khả năng thu hồi vốn cho nhà đầu tư trong khoảng thời gian khai thác. Đối với dự án đầu tư công phương án thu hồi vốn chưa có quy định cụ thể nên trong quá trình chuyển đổi từ dự án PPP sang dự án đầu tư công rất cần làm sáng tỏ nội dung này. Tuy nhiên, từ góc độ lý luận, hoàn toàn có thể áp dụng vấn đề này như đối với dự án PPP. Như vậy, cần nghiên cứu, đề xuất phương án đầu tư xây dựng hệ thống thu phí đối với dự án do Nhà nước đầu tư; hoàn thiện Đề án thu phí tại các dự án sử dụng vốn đầu tư công, trình cấp thẩm quyền xem xét, quyết định làm cơ sở triển khai thực hiện.

- Về đánh giá yếu tố bảo đảm tính khả thi của dự án, có thể xem xét tính khả thi của dự án đối với dự án đầu tư công dựa trên cơ sở các chỉ tiêu tài chính nhất định theo Nghị định số 28/2021/NĐ-CP của Chính phủ Quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư<sup>14</sup> và Nghị định số 35/2021/NĐ-CP của Chính phủ

<sup>14</sup> Xem thêm khoản 8 Điều 4 Nghị định số 28/2021/NĐ-CP của Chính phủ Quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư<sup>15</sup>.

**Thứ hai**, cần quy định rõ quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong việc hoạt động xây dựng đó là: Chủ đầu tư hoặc nhà đầu tư, nhà thầu tư vấn các hoạt động tư vấn xây dựng, nhà thầu xây dựng (kể cả tổng thầu). Ba đối tượng này phải xuất hiện, phải có quyền và nghĩa vụ từ khâu lập chủ trương đầu tư, lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, lập báo cáo nghiên cứu khả thi, làm cơ sở để các cơ quan Nhà nước thẩm định và phê duyệt.

**Thứ ba**, cần có quy định, tiêu chuẩn cụ thể để quy định thống nhất về đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án đầu tư công. Thông thường để đánh giá hiệu quả của dự án đầu tư căn cứ theo các yếu tố như: Thực hiện đầu tư có tuân thủ theo mục tiêu đầu tư; tiến độ triển khai thực hiện dự án; tác động của dự án sau khi hoàn thành đầu tư đến việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã

hội... Nếu có thể, luật hoá một số tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội hoạt động đầu tư công. Có thể nghiên cứu có chế khoán cho địa phương để họ chủ động thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong giới hạn ngân sách. Trung ương chỉ quản lý hiệu quả đầu tư theo các mục tiêu đã xác định<sup>16</sup>.

**Thứ tư**, LĐTTC cần hướng đến cập nhật hơn các công cụ và phương pháp quản lý hiện đại. Ngân hàng Thế giới đã phát hành ấn phẩm Khuôn khổ Chuẩn đoán cho Quản lý Đầu tư công (DF-PIM) vào năm 2010. Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) giới thiệu về Đánh giá Quản Lý Đầu tư công (PIMA – Public Investment Management Assessment) vào năm 2015. IMF cũng đã tiến hành đánh giá theo PIMA tại nhiều quốc gia và phiên bản cập nhật của PIMA là vào năm 2018. Việt Nam cần cập nhật PIMA năm 2018 của IMF để có thể nâng cao hiệu quả dự án đầu tư công./.

<sup>15</sup> Xem thêm phụ lục III, Nghị định 35/2021/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

<sup>16</sup> Phạm Văn Hùng, (2019) *Tổng quan một số vấn đề kinh tế trong quản lý hoạt động đầu tư công tại Việt Nam*, Đại học Kinh tế Quốc dân.

## MỘT SỐ VƯỚNG MẮC VỀ CHUYỂN GIAO HỢP ĐỒNG HUY ĐỘNG VỐN PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN NHÀ Ở THƯƠNG MẠI THEO DỰ ÁN

(Tiếp theo trang 37)

Mối quan hệ chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án cần sự tương tác, hỗ trợ rất nhiều từ phía bên chuyên giao. Bởi ngoài việc bàn giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án cho bên nhận chuyển giao kèm theo những giấy tờ khác có liên quan (ví dụ như biên lai đồng tiền, hóa đơn, chứng từ, hoặc xác nhận của chủ đầu tư,...) thì bên chuyên giao phải phối hợp với bên nhận chuyển giao trong việc liên hệ với chủ đầu tư chấm dứt giao dịch với bên chuyên giao và chuyển sang giao dịch với bên nhận chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án.

Pháp luật cần có quy định về nghĩa vụ của bên chuyên giao trong việc tương tác, hỗ trợ bên nhận chuyển giao hoàn tất thủ tục chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở

thương mại theo dự án. Việc bắt buộc này có thể được bổ sung vào điều khoản quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên và phân chủ đầu tư – chủ thể có mối quan hệ mật thiết không thể tách khỏi mối quan hệ chuyển giao phải có trách nhiệm nhằm thúc đẩy, gắn kết việc hỗ trợ chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án.

Ngoài ra, hoàn toàn có thể chặt chẽ hơn nếu pháp luật điều chỉnh theo chiều hướng nếu bên chuyên giao không thực hiện thủ tục tương tác, hỗ trợ bên nhận chuyển giao thì bên nhận chuyển giao được quyền đơn phương chấm dứt văn bản chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án hoặc yêu cầu tuyên bố văn bản chuyển giao hợp đồng huy động vốn phục vụ phát triển nhà ở thương mại theo dự án bị vô hiệu và bồi thường chi phí thiệt hại phát sinh (nếu có)/.