

Chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư ở Việt Nam

NGUYỄN THỊ NGỌC HUYỀN*
NGUYỄN THỊ HỒNG MINH**

Các quy định về ưu đãi tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP) của Việt Nam hiện vẫn chưa đầy đủ cho vòng đời dự án, chưa có cơ chế để nhà đầu tư tư nhân đảm nhận rủi ro tài chính và chưa có quy định về sử dụng phương pháp phân tích giá trị đồng tiền... Đó là những vấn đề Việt Nam cần phải sớm hoàn thiện để mô hình PPP nhanh chóng được ứng dụng rộng rãi hơn.

NHỮNG NGUYÊN TẮC CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH CHO PPP TRÊN THẾ GIỚI

Xây dựng và tổ chức thực thi chính sách tài chính là một trong các nội dung quan trọng để mở rộng việc áp dụng hình thức PPP. Mục tiêu của chính sách tài chính nhằm đảm bảo và sử dụng hiệu quả nguồn tài chính cho dự án đầu tư và giá trị đồng tiền cho nhà nước. Nguyên tắc chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP cần đảm bảo là: (1) Tôn trọng quy định quốc tế, khu vực và quốc gia; (2) Bình đẳng trước pháp luật đối với các nhà đầu tư; (3) Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân; (4) Phân tích giá trị đồng tiền trước khi tiến hành; (5) Lựa chọn hình thức hỗ trợ hiệu quả; (6) Đảm bảo tính minh bạch.

Theo Sổ tay hướng dẫn quản trị dự án PPP của Liên hợp quốc (UN, 2008) và tổng hợp từ chính sách tài chính đối với dự án PPP ở một số quốc gia, như: Anh, Canada, Hàn Quốc..., các quy định và hình thức hỗ trợ tài chính đối với dự án PPP để đạt được mục tiêu đều có vài điểm chung như sau:

Thứ nhất, yêu cầu phân tích giá trị đồng tiền (value for money - VFM) là bắt buộc trước khi lựa chọn hình thức PPP cho dự án đầu tư. Hiệu quả tài chính dự án PPP được đánh giá thông qua so sánh chi phí đầu tư theo hình thức PPP với chi phí đầu tư hoàn toàn từ ngân sách nhà nước trên cùng chất lượng công trình, dịch vụ được cung cấp.

Thứ hai, xác định cấu trúc tài trợ dự án bao gồm quy định tỷ lệ vốn của nhà nước và nhà đầu tư tư nhân, sự tham gia sở hữu, góp vốn của nhà nước vào công ty dự án giúp đạt hệ số vốn chủ sở hữu trên nợ tốt hơn.

Thứ ba, hỗ trợ thông qua tín dụng nhà nước, bao gồm: (i) khoản vay không lãi suất hoặc lãi suất thấp nhằm giảm chi phí tài trợ dự án; (ii) khoản vay thứ cấp của nhà nước cho dự án để bổ sung khoản vay chính từ ngân hàng thương mại nhằm tăng cường điều kiện tài chính cho dự án.

Thứ tư, ưu đãi thuế và hải quan. Chế độ thuế đặc biệt để khuyến khích nhà đầu tư, như: miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất - nhập khẩu đối với hàng hóa; miễn, giảm thuế đối với nhà thầu nước ngoài.

Thứ năm, các quy định bảo lãnh của nhà nước, bao gồm: bảo lãnh tín dụng; bảo lãnh doanh thu; bảo lãnh ngoại hối; bảo lãnh tài sản không bị sung công (đảm bảo rằng công ty dự án và các cổ đông không bị sung công tài sản mà không được đền bù thỏa đáng).

Thứ sáu, các đảm bảo khác, ví dụ nhà nước đảm bảo không xây dựng dự án hạ tầng khác cạnh tranh với dự án hiện tại.

THỰC TRẠNG Ở VIỆT NAM

Chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP ở Việt Nam đã được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật: Luật Đầu tư; Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015 về đầu tư theo hình thức PPP; Nghị định số 30/2015/NĐ-

*PGS, TS., **ThS., Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: minhnhong@neu.edu.vn

CP, ngày 17/03/2015 quy định chi tiết một số điều của Luật Đầu thầu về lựa chọn nhà đầu tư áp dụng cho các dự án PPP; Thông tư số 55/2016/TT-BTC, ngày 23/03/2016 quy định một số nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức PPP và chi phí lựa chọn nhà đầu tư, cùng một số văn bản pháp lý liên quan khác.

Để có một đánh giá khách quan, nhóm tác giả đã tiến hành một cuộc khảo sát năm 2015 đối với 65 doanh nghiệp đã và đang tham gia dự án đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ về nhận định “Chính sách tài chính đối với dự án PPP đường bộ là hợp lý?”. Kết quả cho thấy, có đến 38,71% không đồng ý; 11,29% rất không đồng ý và 3,23% hoàn toàn không đồng ý với ý kiến này (Hình).

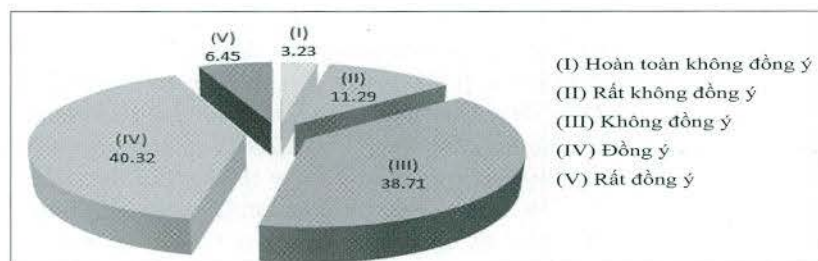
Thực tiễn ở Việt Nam có thể thấy như sau:

Về ưu đãi thuế, doanh nghiệp dự án PPP được hưởng đầy đủ các ưu đãi trong quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất - nhập khẩu, thuế áp dụng đối với nhà thầu nước ngoài... Doanh nghiệp dự án cũng được miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với diện tích được Nhà nước giao hoặc miễn, giảm tiền thuê đất trong thời gian thực hiện dự án.

Đối với bảo lãnh, đảm bảo của Nhà nước, dự án được mua ngoại tệ tại tổ chức tín dụng để đáp ứng nhu cầu giao dịch vãng lai, giao dịch vốn và các giao dịch khác, chuyển vốn, lợi nhuận, thanh lý đầu tư ra nước ngoài theo quy định về quản lý ngoại hối. Về đảm bảo quyền sở hữu tài sản, nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa, hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính. Trường hợp Nhà nước trưng mua, trưng dụng tài sản, thì nhà đầu tư được thanh toán, bồi thường theo quy định của pháp luật và thỏa thuận tại hợp đồng dự án. Về đảm bảo doanh thu, Nhà nước không có bảo lãnh. Dự án chỉ được điều chỉnh mức phí theo các điều kiện quy định trong hợp đồng dự án. Việc điều chỉnh giá, phí và các khoản thu khác phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận. Có thể thấy, với quy định về bảo lãnh đối với doanh nghiệp dự án, Nhà nước không bảo lãnh doanh thu là phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam.

Về cấu trúc tài trợ dự án, các dự án đầu tư theo hình thức PPP được cung cấp tài chính từ ba nguồn là: nhà đầu tư, Nhà nước và bên cho vay. Nhà đầu tư bỏ vốn chủ sở hữu vào dự án thông qua việc góp vốn trực

HÌNH: Ý KIẾN CỦA DOANH NGHIỆP VỀ MỨC ĐỘ HỢP LÝ CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DỰ ÁN PPP ĐƯỜNG BỘ



Nguồn: Điều tra của nhóm tác giả

tiếp vào dự án hoặc góp vốn điều lệ doanh nghiệp vào dự án (tỷ lệ tối thiểu được quy định rõ trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP). Nhà nước đóng góp thông qua việc cấp chi phí chuẩn bị dự án, chi phí xây dựng các hợp phần phụ trợ cho dự án, hoặc giải phóng mặt bằng nhằm đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính cho dự án. Bên cho vay cung cấp vốn vay cho dự án theo thỏa thuận ký với nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp dự án, phần vốn này có thể chiếm 80%-85% tổng mức đầu tư của dự án.

Nhìn chung, Việt Nam đã thiết lập được khuôn khổ cho hoạt động tài chính các dự án PPP, xác định những ưu đãi về thuế, bảo lãnh, đảm bảo cơ bản của Nhà nước, xác định cấu trúc tài trợ dự án. Với tín dụng và doanh thu, Nhà nước xác định không bảo lãnh là phù hợp với thông lệ quốc tế. Chủ trương Nhà nước không bảo lãnh tín dụng bởi một nguyên tắc của PPP là huy động vốn của nhà đầu tư tư nhân, nhưng không dẫn đến gia tăng nợ công, nếu Nhà nước bảo lãnh tín dụng sẽ vi phạm nguyên tắc này. Bên cạnh đó, chủ trương Nhà nước không bảo lãnh doanh thu là phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như thực tiễn hoạt động của Việt Nam, việc Nhà nước bảo lãnh doanh thu sẽ làm tăng gánh nặng ngân sách nhà nước và làm giảm tính bền vững của dự án.

Có một điểm lưu ý là trong khi phương pháp phân tích giá trị đồng tiền được sử dụng phổ biến ở các quốc gia trên thế giới, thì ở Việt Nam, thuật ngữ “giá trị đồng tiền” chưa xuất hiện trong bất kỳ văn bản pháp luật nào liên quan đến đầu tư theo hình thức PPP. Trong Nghị định số 15/2015/NĐ-CP và Thông tư số 55/2016/TT-BTC cũng không đề cập đến vấn đề này. Thực tế hiện nay khi lập dự án đầu tư theo hình thức PPP, chỉ phân tích hiệu quả tài chính dự án một cách đơn lẻ chứ chưa so sánh dự án PPP với dự án đầu tư theo phương pháp truyền thống (hoàn toàn bằng ngân sách nhà nước). Phương pháp phân tích giá trị đồng tiền là một công cụ quan trọng để phân tích tài chính dự án PPP thông qua so sánh chi phí đã tính chiết khấu theo mô hình PPP với chi phí theo mô hình đầu tư truyền thống, việc này cần được thực hiện trước khi đưa dự án vào danh mục kêu gọi đầu tư theo hình thức PPP.

Vấn đề nữa là những quy định hiện hành cho thấy, không có sự khác biệt trong ưu đãi thuế đối với dự án PPP so với các dự án công truyền thống khác. Nghị định số 15/2015/NĐ-CP không xác định rõ ưu đãi đối với dự án PPP mà các dự án đầu tư truyền thống không được

Các chính sách ưu đãi tài chính để thu hút dự án PPP là cần thiết, song cũng đặt ra câu chuyện phải tăng tính công khai, minh bạch, chú trọng công tác thanh tra, giám sát để chính sách của Nhà nước đem lại lợi ích cho cả 3 bên: Nhà nước - người dân - doanh nghiệp, chứ không phải cho một nhóm lợi ích riêng lẻ nào. Những “lùm xùm” trong một số dự án BOT giao thông gần đây đặt ra những thách thức phải đối mặt, như: nhà đầu tư đội vốn để trục lợi, gian lận và không minh bạch trong thu phí, khoảng cách đặt trạm thu phí quá gần nhau hoặc sai vị trí không thuộc dự án... đang làm tăng gánh nặng cho người dân và Nhà nước, gây bức xúc. Kêu gọi BOT, BT (một hình thức của PPP) phải đi đúng với mục tiêu là huy động nguồn lực tư nhân mang lại dịch vụ tốt nhất với giá cả hợp lý, giảm gánh nặng đầu tư cho Nhà nước chứ không phải là “miếng mồi” để các nhóm lợi ích thân hữu độc quyền khai thác.

tiếp cận. Các quy định về ưu đãi tài chính cũng chưa đầy đủ cho suốt vòng đời dự án, mà chỉ tập trung vào hỗ trợ tài chính của Nhà nước trong giai đoạn xây dựng. Ngoài ra, chưa xác định các ưu đãi tài chính cho nhà đầu tư tự nguyện đề xuất dự án. Điều này không khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân chủ động lập đề xuất dự án đầu tư theo hình thức PPP và cung cấp dịch vụ công.

ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH

Dự án đầu tư theo hình thức PPP có đặc thù riêng, khác dự án đầu tư truyền thống, có thời gian hoàn vốn dài và mức độ rủi ro cao, nên để hấp dẫn nhà đầu tư cần có sự khác biệt trong ưu đãi. Trên cơ sở thực tiễn hiện nay, nhóm tác giả có một số đề xuất sau:

Một là, quy định về ưu đãi tài chính cần đầy đủ cho suốt vòng đời dự án, không chỉ trong giai đoạn xây dựng mà cả giai đoạn vận hành dự án. Có thể xem xét hoàn thuế cho nhà đầu tư tiến hành tái đầu tư lợi nhuận vào dự án công trình hạ tầng mới của đất nước, giảm thu nhập chịu thuế... Tuy nhiên, cần đảm bảo nguyên tắc là giảm thuế và các ưu đãi khác nên được xem xét kỹ lưỡng

và chỉ áp dụng khi nó đem lại lợi ích cho dự án, cũng như thu hút nhà đầu tư, tránh gánh nặng ngân sách nhà nước, đồng thời đảm bảo tính bền vững của dự án.

Hai là, có ưu đãi riêng đối với một số dự án đặc biệt khó khăn để đảm bảo tính khả thi tài chính cho dự án và tăng hấp dẫn nhà đầu tư. Chẳng hạn, đối với các dự án PPP đường bộ mà xác định khó hoàn vốn, thì bên cạnh thu phí đối với chủ phương tiện, nhà đầu tư được có thể được quyền kinh doanh, khai thác dọc tuyến đường, như: kinh doanh quảng cáo, trạm xăng dầu, trạm dừng nghỉ, cứu hộ... Hay như xem xét kết hợp giữa dự án có nguồn phí hoàn vốn thấp với dự án có nguồn thu phí hoàn vốn cao thành 01 dự án vẫn đạt hiệu quả tài chính, cho phép nhà đầu tư được thu phí đối với cả hợp phần do Nhà nước hỗ trợ đầu tư.

Ba là, Nhà nước đảm bảo không xây dựng công trình mới cạnh tranh với dự án hiện tại trong một giai đoạn nhất định ở một phạm vi không gian nhất định. Điều này là cần thiết đối với các dự án PPP đường bộ có thu phí, tạo cơ chế đảm bảo cho nhà đầu tư tư nhân đảm nhận tốt quản lý rủi ro tín dụng và doanh thu, giúp họ đạt doanh thu và lợi nhuận của dự án như kỳ vọng.

Bốn là, có quy định về áp dụng phương pháp phân tích giá trị đồng tiền để phân tích tài chính dự án PPP. Nếu kết quả cho thấy dự án PPP với chất lượng đáp ứng yêu cầu đề ra và có chi phí thấp hơn mô hình đầu tư truyền thống, thì sẽ lựa chọn thực hiện PPP. Phân tích giá trị đồng tiền phải được xác định trước khi đấu thầu để cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi đưa ra quyết định về hình thức đầu tư.

Năm là, tăng cường giám sát và đánh giá việc thực hiện chính sách tài chính để đảm bảo chấp hành nghiêm túc các quy định đề ra, phát hiện sai sót kịp thời; đồng thời tăng cường giám sát lẫn nhau giữa các nhà đầu tư, nhà thầu và giám sát của cộng đồng.□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2015). *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015 về đầu tư theo hình thức PPP*
2. Bộ Tài chính (2016). *Thông tư số 55/2016/TT-BTC, ngày 23/03/2016 quy định một số nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư và chi phí lựa chọn nhà đầu tư*
3. Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2013). *Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ ở Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội
4. UN (2008). *Guidebook on promoting good governance in PPP*
5. Young Hoon Kwak, YingYi Chih and C. William Ibbs (2009). *Towards a Comprehensive Understanding of PPP for Infrastructure Development, California management Review, 51(2), 2009*