



ENERGY
TRANSITION
PARTNERSHIP

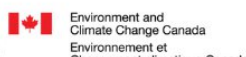


BÁO CÁO

KHUYẾN NGHỊ VỀ VIỆC TRIỂN KHAI ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) TẠI VIỆT NAM

THÁNG 7 - 2025

Thực hiện bởi:



TÓM TẮT CHÍNH

Quá trình chuyển dịch năng lượng đầy tham vọng của Việt Nam, được củng cố bởi cam kết đạt mức phát thải khí nhà kính ròng bằng 0 vào năm 2050, đòi hỏi nguồn vốn đầu tư cấp bách với quy mô chưa từng có. Đến năm 2030, tổng nhu cầu đầu tư dự kiến sẽ đạt 136,3 tỷ USD, tương đương khoảng 33% GDP quốc gia. Tuy nhiên, các kênh tài chính công truyền thống, chẳng hạn như ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), đang ngày càng hạn chế. Nguồn vốn ưu đãi đang suy giảm, trong khi tình trạng kém hiệu quả dai dẳng trong giải ngân đầu tư công tiếp tục hạn chế tác động tài khóa. Trong bối cảnh này, việc khai phá các nguồn tài chính mới và tận dụng vốn tư nhân là điều cần thiết để thu hẹp khoảng cách về nguồn vốn và bảo vệ an ninh năng lượng quốc gia.

Quan hệ đối tác công tư (PPP) đã nổi lên như một hướng đi chiến lược để huy động vốn tư nhân cho cơ sở hạ tầng xanh, qua đó giải quyết nhu cầu năng lượng ngày càng tăng đồng thời phù hợp với các mục tiêu khí hậu dài hạn của Việt Nam. Được Ngân hàng Thế giới (2017) định nghĩa là một hợp đồng dài hạn, trong đó một bên tư nhân chịu trách nhiệm quản lý với rủi ro đáng kể trong việc cung cấp tài sản hoặc dịch vụ công với phương thức thanh toán gắn liền với hiệu suất, PPP cung cấp một cơ chế tài chính hỗn hợp có khả năng kết hợp giám sát công với sự năng động của khu vực tư nhân. Trên toàn cầu, một số mô hình PPP thành công đã được triển khai trong lĩnh vực năng lượng tái tạo và lưới điện. Ví dụ, tại Chile, nhà máy điện nhiệt mặt trời Cerro Dominador được phát triển theo cơ cấu PPP với sự hỗ trợ từ các khoản bảo lãnh công và tài trợ ưu đãi, giúp thu hút vốn tư nhân cho một dự án đầu tiên thuộc loại này ở Mỹ Latinh. Tại Úc, Hornsdale Power Reserve, một dự án BESS quy mô lớn, đã được phát triển thông qua PPP, trong đó chính quyền tiểu bang cung cấp hỗ trợ về mặt quản lý và Tesla cung cấp hệ thống pin, ổn định lưới điện và cho phép tích hợp năng lượng tái tạo lớn hơn. Tương tự, tại Maroc, khu phức hợp năng lượng mặt trời Noor Ouarzazate, bao gồm sản xuất hydro xanh, tận dụng mô hình PPP với việc chia sẻ rủi ro công-tư để thúc đẩy đầu tư vào cả công nghệ năng lượng mặt trời và công nghệ hydro mới nổi. Các nghiên cứu điển hình này minh họa cách PPP, khi được thiết kế hiệu quả, có thể mở ra khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng năng lượng sạch đòi hỏi nhiều vốn đồng thời cân bằng lợi ích công cộng và các ưu đãi của tư nhân.

Việt Nam đã chính thức công nhận PPP là một trong những phương thức tài chính chủ chốt cho phát triển ngành năng lượng. Nghị quyết 55-NQ/TW của Bộ Chính trị về Định hướng Chiến lược Phát triển Năng lượng Quốc gia Việt Nam đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045 đã kêu gọi “đổi mới chính sách tài chính để thu hút vốn đầu tư ngoài nhà nước và tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án năng lượng thông qua mô hình PPP”. Cách tiếp cận này được kỳ vọng sẽ giúp huy động vốn tư nhân đồng thời phù hợp với các mục tiêu quốc gia rộng hơn về tăng

tỷ trọng năng lượng tái tạo, giảm phát thải khí nhà kính và đồng thời đảm bảo tăng trưởng kinh tế và an ninh năng lượng.

Báo cáo này, được xây dựng trong khuôn khổ sáng kiến “Thúc đẩy Khu vực Tư nhân Tiếp cận và Tham gia vào Ngành Năng lượng Việt Nam”, nghiên cứu các thông lệ tốt nhất trên thế giới, cho thấy tầm quan trọng then chốt của cam kết chính trị, khuôn khổ pháp lý và thể chế vững chắc, cùng với cơ cấu dự án khả thi về mặt tài chính trong việc triển khai thành công các dự án PPP. Báo cáo cung cấp đánh giá dựa trên bằng chứng về tình hình PPP hiện tại trong ngành năng lượng Việt Nam. Báo cáo đánh giá hiệu quả tài chính và vận hành của một số dự án đã hoàn thành và đang triển khai, xem xét khuôn khổ pháp lý điều chỉnh việc triển khai PPP, đồng thời xác định những khoảng trống và cơ hội dựa trên kinh nghiệm quốc tế và bối cảnh địa phương.

TÌNH HÌNH HIỆN TẠI CỦA PPP Ở VIỆT NAM

Để phát triển và triển khai PPP hiệu quả, cần có một khuôn khổ pháp lý vững chắc, dựa trên các chính sách rõ ràng, pháp luật đồng bộ, quy trình thủ tục hợp lý và quản trị tài chính minh bạch. Tại Việt Nam, những tiến bộ gần đây trong việc xây dựng pháp luật, bao gồm việc ban hành Luật Đầu tư theo hình thức Đối tác Công tư số 64/2020/QH14 và các nghị định tiếp theo như Nghị định 35/2021/NĐ-CP và Nghị định 28/2021/NĐ-CP, đã đặt nền móng cho một khuôn khổ pháp lý thống nhất hơn. Điều này cho phép các hình thức hợp đồng như Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT), Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO) và Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT), góp phần thu hút đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng thiết yếu.

Bất chấp những bước tiến về mặt pháp lý này, kết quả thực hiện vẫn còn hạn chế. PPP trong lĩnh vực năng lượng của Việt Nam đang phải đối mặt với chi phí ban đầu cao và khó khăn trong việc huy động vốn, làm hạn chế tính khả thi của nhiều dự án do giá nhiên liệu biến động, cơ chế định giá điện không minh bạch và hạn chế tiếp cận bảo lãnh chính phủ. Bất chấp những hạn chế này, ngành năng lượng vẫn đóng vai trò then chốt đối với an ninh năng lượng và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Các dự án năng lượng của Việt Nam là lĩnh vực duy nhất mà Việt Nam đã thành công trong việc thu hút đầu tư nước ngoài quy mô lớn thông qua PPP.

Tính đến năm 2024, Việt Nam có 19 dự án nhiệt điện BOT đang hoạt động - chủ yếu là nhiệt điện than, một số dự án chuyển đổi sang khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG), với tổng công suất khoảng 27.000 MW và giá trị đầu tư ước tính khoảng 200 tỷ USD. Mặc dù các dự án này đã thu hút được nguồn vốn nước ngoài đáng kể, **nhưng hiện đang phải đối mặt với sự giám sát ngày càng chặt chẽ trên toàn cầu do các tiêu chuẩn ESG đang thay đổi và các chính sách giảm phát thải carbon ngày càng thắt chặt. Quan hệ đối tác công tư (PPP) sẽ cần được mở rộng và chuyển hướng sang các dự án năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng lưới điện, phù hợp với Nghị quyết 55, các cam kết phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam và các xu hướng toàn cầu về chuyển đổi năng lượng sạch và phi carbon.** Để hỗ trợ sự chuyển dịch này, PPP có thể được áp dụng cho các lĩnh vực mới nổi như hiệu quả năng lượng,

quản lý nhu cầu (DSM), chuyển đổi rác thải thành năng lượng, điện gió ngoài khơi và hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin (BESS). Các lĩnh vực này, được cấu trúc thông qua các mô hình PPP như BOT, BOO hoặc BLT, có thể thu hút đầu tư tư nhân, đồng thời thúc đẩy các mục tiêu năng lượng bền vững của Việt Nam.

Để cung cấp một đánh giá chuyên sâu, nghiên cứu này tiến hành phân tích tác động tài chính bằng cách sử dụng Giá trị hiện tại thuần (NPV) và Tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR), kết hợp với các mô phỏng kịch bản với các giả định khác nhau về giá điện và sản lượng để bù đắp cho việc thiếu dữ liệu hiện có. Phân tích tập trung vào 11 dự án BOT đã hoàn thành hoặc đang vận hành thương mại (ví dụ: Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3, Hải Dương, Mông Dương 2), vì các dự án còn lại vẫn đang trong quá trình chuẩn bị. Các dự án này được lựa chọn để phản ánh hiệu quả thực tế của các khoản đầu tư BOT năng lượng hiện có.

Kết quả nghiên cứu cho thấy tính khả thi về mặt kinh tế của các dự án điện BOT tại Việt Nam rất khác biệt, chịu ảnh hưởng nặng nề bởi loại công nghệ, mức giá điện và chi phí vận hành. Đặc biệt, các nhà máy điện than, vốn chiếm ưu thế trong danh mục BOT truyền thống của Việt Nam, đang phải đối mặt với những thách thức ngày càng gia tăng. Hầu hết các nhà máy điện than, đặc biệt là những nhà máy có chi phí đầu tư (CAPEX) cao và mức giá điện thấp, như Vân Phong 1 và Hải Dương, đều gặp khó khăn trong việc đạt được tính khả thi về mặt kinh tế ngay cả trong các kịch bản giá điện lạc quan. Điều này nhấn mạnh rằng **các dự án BOT điện than đang ngày càng phải đối mặt với những rủi ro tài chính đáng kể, làm tăng khả năng tài sản bị mắc kẹt khi các chính sách khí hậu toàn cầu và trong nước thắt chặt.**

Chi phí vận hành và bảo dưỡng cao, đặc biệt là ở các nhà máy có công nghệ kiểm soát khí thải tiên tiến, đòi hỏi phải quản lý chi phí cẩn thận và có thể phải đàm phán lại hợp đồng. **Những lỗ hổng tài chính này khiến việc tiếp tục phụ thuộc vào các dự án BOT nhiệt điện than không bền vững về mặt kinh tế và không phù hợp với cam kết phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam. Thay vào đó, chúng làm nổi bật tính cấp thiết của việc chuyển hướng đầu tư PPP sang năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và lưu trữ năng lượng, nơi đầu tư tư nhân có thể tạo ra lợi nhuận bền vững và hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế carbon thấp của đất nước.**

Việc hiện thực hóa quá trình chuyển đổi này thông qua PPP đòi hỏi phải vượt qua những rào cản pháp lý, thể chế và tài chính đáng kể. Phần tiếp theo sẽ xác định những rào cản mang tính cấu trúc này, hiện đang cản trở việc triển khai hiệu quả nguồn vốn tư nhân vào lĩnh vực năng lượng tái tạo và hạn chế tiềm năng của PPP trong việc thúc đẩy chuyển dịch năng lượng sạch tại Việt Nam.

RÀO CẢN VỀ MẶT CẤU TRÚC ĐỐI VỚI HIỆU QUẢ CỦA PPP

Sau khi phân tích sâu về khuôn khổ pháp lý, báo cáo này phát hiện ra những lỗ hổng về mặt pháp lý, tài chính, thể chế và thủ tục ảnh hưởng đến toàn bộ vòng đời PPP từ khâu chuẩn bị đến thực hiện dự án:

- **Rủi ro pháp lý và tài chính:** Môi trường pháp lý về PPP hiện tại bị phân mảnh do các quy định chồng chéo trong Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và nhiều luật, nghị định chuyên ngành. Sự phức tạp này cản trở tính minh bạch của pháp lý và làm giảm niềm tin của nhà đầu tư. Các khuôn khổ phân bổ rủi ro cứng nhắc đặt ra những rủi ro không cân xứng cho các nhà phát triển tư nhân, đặc biệt là trong các dự án PPP năng lượng, nơi mà nguồn thu không chắc chắn. Các Thỏa thuận Mua bán Điện (PPA), vốn đóng vai trò trung tâm trong đầu tư năng lượng, vẫn còn hạn chế về thời hạn và khả năng thực thi. Việc thiếu các bảo lãnh của chính phủ và cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả càng làm gia tăng rủi ro cho các khoản đầu tư dài hạn. Ngoài ra, thị trường vốn vẫn còn kém phát triển, và các quy định tài chính hạn chế khả năng tiếp cận các khoản vay ngân hàng dài hạn và các công cụ phòng ngừa rủi ro, làm tăng nguy cơ chịu rủi ro về tiền tệ và rủi ro về nhu cầu.
- **Thách thức huy động vốn:** Mặc dù Luật số 57/2024/QH15 sửa đổi gần đây đã nâng tỷ lệ góp vốn nhà nước lên 70% đối với các dự án quy mô lớn, nhưng các quy định lỗi thời trong Nghị định 28/2021 lại gây ra sự thiếu nhất quán. Các ngân hàng trong nước chủ yếu tập trung vào cho vay ngắn hạn và gặp khó khăn trong việc xác định và tài trợ các dự án xanh do thiếu các tiêu chí xanh rõ ràng và hướng dẫn cụ thể cho từng lĩnh vực. Các nhà đầu tư nước ngoài phải đối mặt với chi phí giao dịch cao và thiếu các công cụ giảm thiểu rủi ro, khiến việc tài trợ cho các dự án năng lượng tái tạo thâm dụng vốn gặp khó khăn. Mặc dù Nghị định 28 cho phép phát hành trái phiếu dự án, nhưng tỷ lệ phát hành thấp do thiếu các biện pháp tăng cường tín dụng mạnh mẽ và cơ chế khuyến khích hiệu quả.
- **Các vấn đề quản lý hợp đồng:** Các mẫu hợp đồng tiêu chuẩn thiếu tính linh hoạt cần thiết để giải quyết các rủi ro đặc thù của từng ngành, chẳng hạn như biến động giá nhiên liệu hoặc thay đổi quy định. Sự cứng nhắc này làm tăng rủi ro hoạt động mà nhà đầu tư phải gánh chịu. Cơ chế giải quyết tranh chấp còn yếu, và các điều khoản hợp đồng chung chung không phù hợp với các dự án phức tạp trong lĩnh vực năng lượng, chẳng hạn như các dự án liên quan đến việc tăng giá điện hoặc tích hợp lưới điện. Những điểm yếu này ảnh hưởng trực tiếp đến niềm tin của nhà đầu tư và liên quan đến các vấn đề rộng hơn về bất ổn pháp lý và rủi ro tài chính.
- **Giới hạn chia sẻ rủi ro:** Ngưỡng chia sẻ doanh thu hiện tại (75–125%) không đủ để ứng phó với các rủi ro thị trường như biến động nhu cầu điện hoặc biến động giá. Sự thiếu linh hoạt này càng gây thêm áp lực tài chính cho các nhà đầu tư. Quy trình tiếp

cận quỹ dự phòng còn chậm và bị hạn chế bởi các hạn chế về ngân sách, điều này có thể dẫn đến tình trạng vỡ nợ, làm xói mòn thêm niềm tin của nhà đầu tư.

- **Khoảng cách về thủ tục và năng lực:** Quy trình thẩm định phức tạp và tốn thời gian, cùng với thủ tục lựa chọn nhà đầu tư quan liêu và quản lý hợp đồng yếu kém, thường dẫn đến chậm trễ dự án và vượt chi phí. Năng lực kỹ thuật hạn chế trong các lĩnh vực như cơ cấu tài chính, đánh giá rủi ro, dự báo nhu cầu và thu hút sự tham gia của các bên liên quan đang cản trở khả năng quản lý hiệu quả các dự án PPP của chính phủ trong suốt vòng đời của chúng.

Nhìn chung, những rào cản này không chỉ ngăn cản đầu tư vào các dự án năng lượng tái tạo mới mà còn làm trầm trọng thêm những rủi ro liên quan đến các dự án BOT nhiên liệu hóa thạch hiện có, củng cố tính cấp thiết của việc cải cách PPP toàn diện để cho phép chuyển đổi năng lượng thành công.

KHUYẾN NGHỊ

Việc giải quyết những rào cản này là rất quan trọng nếu Việt Nam muốn chuyển hướng khuôn khổ PPP khỏi các dự án than và khí đốt không bền vững về mặt tài chính sang năng lượng tái tạo, lưu trữ và hiện đại hóa lưới điện. Dựa trên những phát hiện này, báo cáo đưa ra các khuyến nghị cụ thể nhằm hỗ trợ cải cách chính sách đang diễn ra, đặc biệt tập trung vào việc tăng cường khuôn khổ hợp tác công tư. Việc củng cố khuôn khổ hợp tác công tư (PPP) là điều cần thiết để cải thiện khả năng tài chính, phân bổ rủi ro và niềm tin của nhà đầu tư vào các dự án năng lượng và cơ sở hạ tầng, đồng thời đảm bảo sự phù hợp với các cải cách thể chế rộng hơn và các mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam.

Các khuyến nghị chính bao gồm:

- **Cải cách pháp lý và tài chính:** Việt Nam nên hài hòa Luật PPP với các văn bản pháp luật quan trọng khác, chẳng hạn như Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và các nghị định liên quan, để loại bỏ những bất cập gây cản trở việc thực hiện. Nghị định 28 cần được cập nhật để phản ánh mức trần 70% vốn nhà nước đã được sửa đổi và làm rõ các thủ tục phân bổ ngân sách công cho các dự án PPP. Chính phủ cũng nên đưa ra các mức phân chia doanh thu linh hoạt hơn để giảm thiểu rủi ro thị trường. Để hỗ trợ các dự án khả thi về mặt tài chính nhưng chưa có tiềm năng thương mại, cần mở rộng quy mô tài trợ chênh lệch khả thi (VGF). Hơn nữa, Việt Nam nên thúc đẩy phát hành trái phiếu xanh bằng cách đưa ra các ưu đãi thuế, tăng cường tín dụng và ban hành phân loại xanh quốc gia.
- **Cải tiến về hợp đồng và chia sẻ rủi ro:** Chính phủ nên xây dựng các mẫu hợp đồng PPP theo từng lĩnh vực, đặc biệt là cho các dự án năng lượng sạch, nhằm giải quyết các vấn đề leo thang giá điện, biến động chi phí đầu vào và các thách thức về tiếp cận lưới điện. Hợp đồng nên bao gồm các điều khoản điều chỉnh linh hoạt và cơ chế giải

quyết tranh chấp mạnh mẽ để quản lý tốt hơn các rủi ro dài hạn. Để tăng cường chia sẻ rủi ro, khuôn khổ này nên bao gồm các điều khoản được đàm phán trước cho các rủi ro chính, xác định rõ ràng thời hạn kiểm toán và rà soát, và liên kết các khoản nợ tiềm tàng với Khung Chi tiêu Trung hạn (MTEF) để đảm bảo khả năng dự đoán và đóng góp công khai kịp thời.

- **Cải tiến thể chế:** Việt Nam cần tăng cường vai trò của Bộ Tài chính là cơ quan điều phối trung tâm cho các dự án PPP, đồng thời đảm bảo sự phối hợp hiệu quả với các bộ ngành khác (Bộ Công Thương đối với ngành năng lượng) và các bên liên quan chính, bao gồm Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Việc nâng cấp Hệ thống Đấu thầu Điện tử Quốc gia (VNEPS) bằng cách tích hợp các mô-đun PPP chuyên dụng cho phép theo dõi thời gian thực quá trình thẩm định dự án, đấu thầu, thu hồi đất và quản lý hợp đồng cũng rất quan trọng. Điều này sẽ cải thiện đáng kể tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự phối hợp liên ngành trong suốt vòng đời của PPP. Ngoài ra, Ủy ban Nhân dân các tỉnh (PPC) cần được trao quyền để tinh giản quy trình phê duyệt, thu hồi đất và sự tham gia của các bên liên quan cho các dự án PPP tại địa phương, đảm bảo phù hợp với chính sách quốc gia đồng thời giải quyết các nhu cầu cụ thể của từng vùng.

Trong tương lai, khuôn khổ PPP phải phát triển để phản ánh thực tế và hỗ trợ sự chuyển đổi chiến lược của Việt Nam sang năng lượng bền vững, với các ứng dụng mục tiêu trong các lĩnh vực như hiệu quả năng lượng, quản lý nhu cầu, chuyển đổi chất thải thành năng lượng, năng lượng gió ngoài khơi, năng lượng mặt trời và hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin. Một hệ sinh thái PPP thân thiện với nhà đầu tư, minh bạch và hiệu quả, được hỗ trợ bởi luật pháp hài hòa, các công cụ tài chính tiên tiến (như trái phiếu xanh, tín dụng xanh và FDI xanh), cùng các thể chế hiệu quả, là yếu tố thiết yếu để giải phóng vốn tư nhân và giảm áp lực tài khóa lên ngân sách nhà nước. Những cải cách này không chỉ củng cố môi trường thuận lợi cho PPP mà còn đảm bảo Việt Nam có thể đạt được các mục tiêu phát triển và khí hậu dài hạn.

Bước tiếp theo, báo cáo sắp tới theo sáng kiến này sẽ tìm hiểu sâu hơn về các cơ chế tài chính đổi mới, tập trung vào cách thức tận dụng các công cụ này để chuyển vốn tư nhân vào các dự án PPP năng lượng tái tạo và phát triển cơ sở hạ tầng rộng hơn, củng cố tham vọng của Việt Nam về một tương lai kinh tế xanh và toàn diện.