



ENERGY  
TRANSITION  
PARTNERSHIP

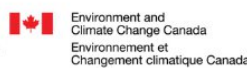


## BÁO CÁO

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

THÁNG 7 - 2025

Thực hiện bởi:



# TUYÊN BỐ MIỄN TRỪ TRÁCH NHIỆM

Báo cáo này được đồng biên soạn bởi Viện Kinh tế Xã hội Việt Nam & Thế giới (VGSEI), Trung tâm Nghiên cứu Chính sách, Phát triển và Tư vấn (DEPOCEN) và Công ty Tư vấn Đầu tư Năng lượng và Môi trường Việt Nam (E3). Mặc dù đã nỗ lực hết sức để đảm bảo tính chính xác và cung cấp đầy đủ của thông tin, chúng tôi không đảm bảo rằng tất cả các chi tiết đều hoàn toàn chính xác, đáng tin cậy hoặc cập nhật kịp thời. Nội dung của báo cáo này dựa trên dữ liệu, phân tích và các thông lệ tốt nhất có sẵn tại thời điểm viết báo cáo, bao gồm giai đoạn từ tháng 12 năm 2024 đến tháng 3 năm 2025.

Tuy nhiên, những diễn biến mới và bối cảnh thay đổi của Việt Nam có thể ảnh hưởng đến tính phù hợp của một số phát hiện hoặc khuyến nghị. Quan điểm và ý kiến được trình bày trong báo cáo này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh chính sách hoặc lập trường chính thức của Liên minh Đối tác Chuyển dịch Năng lượng Đông Nam Á (ETP)/UNOPS, Bộ Tài chính, hoặc bất kỳ tổ chức nào khác được đề cập trong báo cáo này.

Chúng tôi không chịu trách nhiệm cho bất kỳ tổn hại trực tiếp hay gián tiếp nào phát sinh từ việc sử dụng hoặc dựa vào thông tin trong báo cáo này.

# LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành tới Liên minh Đối tác chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á (ETP)/UNOPS và Bộ Tài chính (MOF) vì sự hỗ trợ xuyên suốt và quý báu trong quá trình thực hiện báo cáo.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến tất cả các bên liên quan, các chuyên gia và những người đóng góp đã có những hiểu biết sâu sắc và phản hồi làm phong phú thêm báo cáo này. Đặc biệt, chúng tôi xin cảm ơn những cá nhân sau đây đã dành thời gian và công sức trong việc hoàn thiện báo cáo: TS. Nguyễn Ngọc Thủy - Điều phối viên quốc gia của ETP tại Việt Nam; Ông Lê Tuấn Anh - Phó Vụ trưởng, Vụ Tài chính và Kinh tế ngành (DFSE), Bộ Tài chính; Ông Phạm Minh Hùng - Phó Vụ trưởng, DFSE, Bộ Tài chính; Bà Vũ Quỳnh Lê - Phó Cục trưởng, Cục Quản lý Đấu thầu (PPA), Bộ Tài chính; Ông Đoàn Đức Thành – Quyền Vụ trưởng, Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư, Bộ Tài chính; Bà Nguyễn Thị Minh Hương - Chuyên viên Vụ Phát triển Hạ tầng, Bộ Tài chính, Ông Nguyễn Anh Tuấn (B) - Ủy viên Ban Thường vụ Ban Chấp hành, Ủy viên Hội đồng Khoa học Năng lượng, Hiệp hội Năng lượng Việt Nam.

# 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.

# Mục lục

Bảng viết tắt.....	ii
Danh sách các hình ảnh.....	v
Danh sách các bảng.....	v
Danh sách các box.....	vi
<b>1. Giới thiệu và bối cảnh dự án.....</b>	<b>1</b>
1.1. Quan hệ đối tác công tư (PPP) trong quá trình chuyển đổi năng lượng tại Việt Nam và những điểm nghẽn.....	1
1.2. Cấu trúc của báo cáo.....	3
<b>2. Tổng quan về các nguyên tắc và thành phần của một khuôn khổ PPP hiệu quả.....</b>	<b>5</b>
2.1. Định nghĩa, mục đích và ứng dụng.....	5
2.2. Sự phát triển của khuôn khổ PPP.....	7
2.3. Nguyên tắc cho khuôn khổ pháp lý hiệu quả.....	11
2.4. Khung quản lý tài chính công cho PPP.....	19
2.5. Tóm tắt các yếu tố thành công quan trọng cho việc xây dựng và triển khai PPP.....	27
<b>3. Khung pháp lý về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam.....</b>	<b>32</b>
3.1. Luật hợp tác công tư.....	33
3.2. Nghị định về việc thực hiện hợp tác công tư.....	60
3.3. Các khuôn khổ pháp lý liên quan ảnh hưởng đến PPP.....	73
3.4. Tóm tắt về khuôn khổ pháp lý PPP đang phát triển của Việt Nam và những khoảng trống còn tồn tại.....	76
<b>4. Tình hình PPP hiện nay tại Việt Nam.....</b>	<b>77</b>
4.1. Tổng quan về các dự án PPP tại Việt Nam.....	77
4.2. PPP trong lĩnh vực năng lượng.....	78
4.3. Đánh giá tác động của các dự án PPP trọng điểm trong lĩnh vực năng lượng.....	88
<b>5. Đánh giá những điểm nghẽn trong PPP tại Việt Nam và khuyến nghị.....</b>	<b>99</b>
5.1. Đánh giá những khoảng cách trong phát triển và thực hiện PPP.....	99
5.2. Khuyến nghị tăng cường mô hình PPP trong lĩnh vực năng lượng tại Việt Nam.....	108
5.3. Các khuyến nghị cụ thể được đề xuất cho khuôn khổ pháp lý.....	113
5.4. Kế hoạch nâng cao năng lực thể chế.....	117
<b>6. Kết luận.....</b>	<b>122</b>
Tài liệu tham khảo.....	126
Phụ lục 1. Các lĩnh vực đủ điều kiện thực hiện theo PPP.....	130
Phụ lục 2. Các loại hợp đồng PPP.....	136

## Bảng viết tắt

STT	Viết tắt	Nghĩa
1	ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
2	BCL	Khoản vay tín dụng của người mua
3	BOO	Xây dựng-Sở hữu-Vận hành
4	BOT	Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao
5	BT	Xây dựng-Chuyển giao
6	BTL	Xây dựng-Chuyển giao-Cho thuê
7	BTO	Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành
8	CAAV	Cục Hàng không Dân dụng Việt Nam
9	CCGT	Tua bin khí chu trình kết hợp
10	CCS	Thu giữ và lưu trữ carbon
11	CHEC	Tập đoàn Kỹ thuật Hoa Điện Trung Quốc
12	CIP	Đối tác cơ sở hạ tầng Copenhagen
13	COP26	Hội nghị Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu
14	CPIH	Công ty TNHH China Power International Holding
15	CSG	Công ty TNHH Lưới điện Phương Nam Trung Quốc
16	CSR	Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp
17	DPPA	Thỏa thuận mua điện trực tiếp
18	EBRD	Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu
19	EIAs	Đánh giá tác động môi trường
20	EPC	Kỹ thuật, Mua sắm và Xây dựng
21	EPRG	Bảo lãnh rủi ro chính trị mở rộng của JBIC
22	EPTC	Công ty Kinh doanh Điện lực
23	ESCO	Công ty dịch vụ năng lượng
24	EVN	Điện lực Việt Nam
25	FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài

<b>STT</b>	<b>Viết tắt</b>	<b>Nghĩa</b>
26	GCF	Quỹ Khí hậu Xanh
27	GGU	Bảo lãnh và cam kết của Chính phủ
28	HAM	Mô hình hỗn hợp trả chậm
29	ICBC	Ngân hàng thương mại Trung Quốc
30	IFC	Tập đoàn Tài chính Quốc tế
31	JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
32	KEPCO	Tổng công ty Điện lực Hàn Quốc
33	LNG	khí thiên nhiên hóa lỏng
34	MEEF	Quỹ Hiệu quả Năng lượng của Thị trường London
35	MIGA	Cơ quan bảo lãnh đầu tư đa phương
36	MoF	Bộ Tài chính
37	MoIT	Bộ Công Thương
38	MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
39	O&M	Vận hành-Bảo trì
40	ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
41	OneEnergy	Công ty TNHH One Energy Châu Á
42	PPA	hợp đồng mua bán điện
43	PPP	Hợp tác công tư
44	REE	Công ty Cổ phần Cơ điện lạnh
45	ROI	lợi tức đầu tư
46	SMEs	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
47	SOEs	Doanh nghiệp nhà nước
48	VAPCO	Công ty Cổ phần Nhiệt điện Vũng Áng 2
49	VEC	Tổng công ty Đường cao tốc Việt Nam
50	VGf	Hỗ trợ thiếu hụt tài chính
51	Vinacomin	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
52	VND	Đồng Việt Nam

<b>STT</b>	<b>Viết tắt</b>	<b>Nghĩa</b>
<b>53</b>	VPCL	Công ty TNHH Điện lực Vân Phong
<b>54</b>	WTE	chuyển đổi chất thải thành năng lượng

## Danh sách các hình ảnh

Hình 2-1. Những thách thức với cơ sở hạ tầng và cách thức PPP có thể hữu dụng.....	6
Hình 2-2. Chỉ số mức độ trưởng thành của đối tác công tư (PPPMI – Public-Private Partnership Maturity Index).....	18
Hình 2-3. Mô hình Đối tác Công tư (PPP) thể hiện một cấu trúc PPP truyền thống với việc huy động vốn vay và vốn chủ sở hữu từ khu vực tư nhân, cùng với các chiến lược huy động vốn như trái phiếu xanh để tài trợ cho một công ty dự án (SPV).....	23
Hình 3-1. Khung pháp lý hiện hành cho PPP.....	32
Hình 3-2. Quy trình thẩm định và phê duyệt dự án PPP.....	40
Hình 3-1: So sánh công suất và quy mô đầu tư của các dự án điện BOT được lựa chọn để phân tích.....	93
Hình 3-2: Hiệu suất ở mức thuế cơ sở.....	94
Hình 3-3: So sánh NPV trên các kịch bản cho các dự án điện BOT được chọn.....	94

## Danh sách các bảng

Bảng 2-1. Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PPP trong giai đoạn ban đầu.....	9
Bảng 2-2. Những cân nhắc chính trong việc xây dựng và triển khai PPP.....	28
Bảng 3-1. Quy trình đấu thầu mở cho các dự án PPP thông thường.....	41
Bảng 3-2. Thủ tục đàm phán cạnh tranh đối với dự án PPP có không quá 03 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu theo Khoản 1 Điều 38 Luật PPP.....	43
Bảng 3-3. Trình tự đàm phán cạnh tranh đối với dự án ứng dụng công nghệ cao, công nghệ mới theo Khoản 2 và Khoản 3 Điều 38 Luật PPP.....	45
Bảng 3-4. Thủ tục chỉ định nhà đầu tư đối với các dự án liên quan đến quốc phòng, an ninh và bí mật nhà nước.....	49
Bảng 3-5. Thủ tục chỉ định nhà đầu tư đối với dự án đảm bảo tính liên tục theo quy định tại Điểm b Khoản 1 Điều 39 Luật PPP.....	50
Bảng 3-6. Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PPP trong giai đoạn cho phép.....	54
Bảng 3-7. So sánh giữa Nghị định số 35/2021/NĐ-CP và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP.....	62
Bảng 3-8. Ý nghĩa quan trọng của việc sửa đổi Nghị định số 71 đối với ngành năng lượng.....	67
Bảng 3-9. So sánh Thông tư 88/2018/TT-BTC và Nghị định 28/2021/NĐ-CP.....	69
Bảng 3-10. Tóm tắt các khuôn khổ pháp lý liên quan đến các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng.....	73
Bảng 4-1. Danh sách các dự án BOT hiện tại trong lĩnh vực năng lượng.....	81
Bảng 5-1. Rào cản đối với việc triển khai PPP hiệu quả tại Việt Nam.....	106
Bảng 5-2. Đề xuất sửa đổi Khung PPP.....	113
Bảng 5-3. Trách nhiệm của các tổ chức liên quan tại Việt Nam.....	118

## Danh sách các box

Hộp 1. Sự phát triển của khuôn khổ pháp lý về PPP tại Việt Nam trong giai đoạn tạo điều kiện (2009 – 2018).....	9
Hộp 2. Cấu trúc tài chính của PPP và vai trò của các chiến lược huy động vốn tài chính sáng tạo.....	21

## 1. Giới thiệu và bối cảnh dự án

### 1.1. QUAN HỆ ĐỐI TÁC CÔNG TƯ (PPP) TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI NĂNG LƯỢNG TẠI VIỆT NAM VÀ NHỮNG ĐIỂM NGHẼN

Quá trình chuyển đổi năng lượng đầy tham vọng của Việt Nam, được thúc đẩy bởi cam kết quốc gia về đạt mức phát thải khí nhà kính ròng bằng 0 vào năm 2050, đòi hỏi nguồn vốn đầu tư với quy mô chưa từng có, ước tính khoảng 136,3 tỷ USD vào năm 2030, tương đương khoảng 33% GDP quốc gia. Tuy nhiên, các kênh tài chính truyền thống như ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) đang phải đối mặt với những hạn chế ngày càng tăng do nguồn vốn ưu đãi giảm sút, áp lực tài khóa gia tăng và tình trạng giải ngân kém hiệu quả dai dẳng. Trong bối cảnh này, việc đa dạng hóa các nguồn tài chính và mở rộng đáng kể sự tham gia của khu vực tư nhân là rất quan trọng để thu hẹp khoảng cách tài chính và đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia.

Quan hệ Đối tác Công-Tư (PPP) mang đến một cách tiếp cận mang tính chuyển đổi trong việc huy động vốn tư nhân cho cơ sở hạ tầng năng lượng xanh, đáp ứng nhu cầu năng lượng ngày càng tăng đồng thời thúc đẩy các mục tiêu khí hậu của Việt Nam. Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (2017), PPP là “một hợp đồng dài hạn giữa một bên tư nhân và một cơ quan chính phủ để cung cấp tài sản hoặc dịch vụ công, trong đó bên tư nhân chịu trách nhiệm quản lý và rủi ro đáng kể, và thù lao được trả theo hiệu quả hoạt động”. Mô hình này minh họa cho một cơ chế tài chính hỗn hợp, tận dụng nguồn lực công để thúc đẩy đầu tư tư nhân, thúc đẩy phát triển bền vững thông qua hợp tác chiến lược.

Trong bối cảnh Việt Nam, PPP được công nhận là cơ chế trung tâm cho phát triển năng lượng, như đã nêu trong Nghị quyết 55-NQ/TW (2020) của Bộ Chính trị về Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia đến năm 2030. Nghị quyết nhấn mạnh sự cần thiết phải “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”. Bên cạnh việc huy động vốn tư nhân, PPP còn được kỳ vọng sẽ đóng góp vào các mục tiêu chính sách rộng hơn như giảm phát thải khí nhà kính, tăng tỷ trọng năng lượng tái tạo và tăng cường an ninh năng lượng theo các cam kết phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam. Đặc biệt, PPP có thể được áp dụng hiệu quả vào các lĩnh vực năng lượng tái tạo, hiệu quả năng lượng và quản lý phía cầu để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi năng lượng sạch. Đối với năng lượng tái tạo, PPP có thể tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân vào các dự án năng lượng mặt trời, gió và sinh khối thông qua mô hình BOT hoặc BOO, tận dụng các nguồn tài nguyên tái tạo dồi dào của Việt Nam. Trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, PPP có thể hỗ trợ cải tạo các tòa nhà công cộng và cơ sở công nghiệp, với các đối tác tư nhân quản lý việc thực hiện và chia sẻ tiết kiệm năng lượng. Đối với DSM, PPP có thể triển khai hệ thống đo lường thông minh và quản lý tải, cho phép các công ty tư nhân tối ưu hóa mức tiêu thụ điện đồng thời giảm áp lực lên lưới điện.

Để hiện thực hóa tầm nhìn này, cần có một khuôn khổ PPP vững chắc, dựa trên các chính sách rõ ràng, pháp luật thống nhất, quy trình hợp lý và quản trị tài chính minh bạch. Luật Đầu tư theo Mô hình Đối tác Công tư (Luật số 64/2020/QH14) đã thể chế hóa cách tiếp cận này và 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). Những cấu trúc này rất cần thiết để thu hút đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng quan trọng, đồng thời cung cấp sự rõ ràng về phân bổ rủi ro, cơ chế doanh thu và giám sát quy định. Một khuôn khổ PPP được thiết kế tốt sẽ củng cố niềm tin của nhà đầu tư và công chúng bằng cách đảm bảo các thỏa thuận chia sẻ rủi ro có thể dự đoán được và sự rõ ràng về quy định.

PPP tạo điều kiện cho sự hợp tác mang tính hiệp lực giữa khu vực công và tư nhân để tài trợ, phát triển và vận hành các dự án năng lượng sạch. Khu vực tư nhân mang lại sự đổi mới, chuyên môn vận hành và nguồn lực tài chính, trong khi khu vực công cung cấp giám sát chiến lược và giảm thiểu rủi ro thông qua các bảo lãnh và hỗ trợ chính sách. Đối với các dự án thâm dụng vốn, chẳng hạn như điện gió ngoài khơi, PPP cho phép chính phủ hoãn lại các chi phí trả trước đáng kể trong khi vẫn duy trì quyền kiểm soát đối với các kết quả chiến lược dài hạn. Đồng thời, các nhà đầu tư tư nhân có được khả năng tiếp cận thị trường, sự ổn định chính sách và các cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp, giúp cải thiện an ninh đầu tư. Khi được hỗ trợ bởi nền quản trị mạnh mẽ, PPP có thể cung cấp cơ sở hạ tầng chất lượng cao phù hợp với cả lợi ích công cộng và các mục tiêu môi trường, thúc đẩy lộ trình phát triển carbon thấp của Việt Nam.

Bất chấp những cơ hội này, các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng của Việt Nam vẫn tiếp tục phải đối mặt với những hạn chế đáng kể. Chi phí trả trước cao, cùng với những thách thức trong việc huy động vốn, hạn chế tính khả thi của nhiều dự án. Các dự án PPP năng lượng phải chịu những rủi ro cao, bao gồm giá nhiên liệu biến động, cơ chế định giá điện không minh bạch và khả năng tiếp cận hạn chế đối với các khoản bảo lãnh của chính phủ, ngăn cản vốn tư nhân, đặc biệt là các nhà đầu tư tìm kiếm lợi nhuận ổn định và dài hạn. Đáng chú ý, một phần đáng kể các khoản đầu tư PPP hiện có vẫn tập trung vào phát điện từ nhiên liệu hóa thạch. Tính đến năm 2024, Việt Nam có 19 nhà máy điện BOT, phần lớn là nhiệt điện than. Các dự án này đóng góp chung khoảng 27.000 MW và đã huy động được khoảng 200 tỷ đô la, phần lớn được tài trợ thông qua các khoản vay quốc tế. Tuy nhiên, việc giám sát toàn cầu ngày càng tăng và các thay đổi chính sách theo hướng khử cacbon dự kiến sẽ thắt chặt dòng vốn trong tương lai cho cơ sở hạ tầng sử dụng nhiều cacbon, nhấn mạnh nhu cầu cấp thiết phải chuyển hướng các chiến lược đầu tư sang năng lượng sạch.

Ngoài ra, sự thiếu nhất quán trong quy định pháp lý vẫn tiếp tục ảnh hưởng đến việc thực hiện. Mặc dù những cải cách gần đây đã cải thiện môi trường pháp lý, nhưng vẫn còn những khoảng cách, đặc biệt là giữa Luật PPP và các văn bản hướng dẫn như Nghị định 28/2021/NĐ-CP. Những thiếu nhất quán này gây ra sự chậm trễ về thủ tục và làm giảm sự chắc chắn về mặt

pháp lý cho các nhà đầu tư. Cơ chế chia sẻ doanh thu đặt ra những rủi ro tài chính không cân xứng cho khu vực tư nhân, mà không giải quyết thỏa đáng các rủi ro thị trường như biến động giá điện. Hơn nữa, vẫn còn những nút thắt tài chính, bao gồm việc hạn chế nguồn tín dụng dài hạn và thị trường trái phiếu xanh trong nước chưa phát triển, càng làm hạn chế việc huy động vốn cho các dự án năng lượng PPP.

## 1.2. Cấu trúc của báo cáo

**Đề khai thác hết tiềm năng của PPP trong việc hỗ trợ quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam, cần phải cải cách cơ cấu toàn diện.** 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", khám phá những thực tiễn tốt nhất trên thế giới, minh chứng cho 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 PPP thành công. Báo cáo cung cấp đánh giá dựa trên bằng chứng về tình hình PPP hiện tại trong ngành năng lượng Việt Nam, đồng thời phân tích những thành tựu đạt được cũng như những thách thức còn tồn tại. 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.

Báo cáo này được xây dựng dựa trên các mục tiêu sau đây của sáng kiến:

- Báo cáo: Kinh nghiệm quốc tế trong việc huy động vốn tư nhân để hỗ trợ chuyển đổi năng lượng và cơ cấu tài chính cho ngành năng lượng
- Báo cáo: Thực trạng cơ cấu tài chính, công cụ tài chính và huy động vốn tư nhân cho chuyển đổi năng lượng tại Việt Nam
- Một loạt hội thảo được tổ chức tại các tỉnh Hà Nội, Long An và Quảng Ninh.

Dựa trên những phát hiện này, cùng với những hiểu biết sâu sắc từ các cuộc họp song phương và các nghiên cứu sâu hơn, báo cáo đưa ra các khuyến nghị cụ thể nhằm định hình và thúc đẩy cải cách chính sách. Các khuyến nghị này nhằm nâng cao hiệu quả và khả năng tài chính của các dự án PPP năng lượng sạch, thu hút đầu tư tư nhân lớn hơn và đảm bảo sự phù hợp với các mục tiêu chuyển đổi năng lượng của Việt Nam, đặc biệt chú trọng hỗ trợ Bộ Tài chính trong việc sửa đổi và củng cố khuôn khổ PPP.

Báo cáo được cấu trúc thành bảy chương như sau:

1. **Giới thiệu và Bối cảnh Dự án**– Phần này trình bày bối cảnh nghiên cứu, nhấn mạnh vai trò của PPP trong việc thúc đẩy quá trình chuyển đổi năng lượng và xác định những thách thức về mặt cấu trúc. Phần này kết thúc bằng phần tóm tắt các mục tiêu, cấu trúc và phương pháp phân tích của báo cáo.

2. **Tổng quan về các nguyên tắc và thành phần của một khuôn khổ PPP hiệu quả**– Phần này trình bày các khái niệm chính và các yếu tố thiết kế cho sự thành công của PPP, dựa trên các báo cáo trước đây, hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới và ADB. Phần này thảo luận về khuôn khổ pháp lý và tài chính, huy động vốn và những thách thức chung, đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc điều chỉnh khuôn khổ cho phù hợp với điều kiện địa phương.
3. **Khung pháp lý về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam**– Phần này xem xét môi trường pháp lý và thể chế quản lý PPP, bao gồm các luật, nghị định và cơ chế phối hợp có liên quan.
4. **Tình hình PPP hiện nay tại Việt Nam**– Phần này phân tích tình hình các dự án năng lượng PPP tính đến đầu năm 2024, xác định các xu hướng và thách thức, đồng thời đánh giá các dự án được lựa chọn bằng các chỉ số tài chính. Phần này kết thúc bằng những phân tích chính sách về giảm thiểu rủi ro và các cơ chế tài chính hỗn hợp.
5. **Đánh giá những điểm nghẽn trong mô hình PPP tại Việt Nam và đề xuất giải pháp hoàn thiện mô hình PPP**– Phần này tổng hợp các phát hiện trước đây để chẩn đoán những thách thức như lỗ hổng pháp lý, hạn chế tài chính, phân bổ rủi ro, quản lý hợp đồng và phối hợp liên ngành. Các khuyến nghị phù hợp với các cải cách lập pháp đang diễn ra.
6. **Phần kết luận**– Phần này tóm tắt những hiểu biết chính và tái khẳng định vai trò quan trọng của PPP trong việc huy động vốn tư nhân và chuyên môn kỹ thuật. Phần này nhấn mạnh sự cần thiết của một hệ sinh thái PPP năng động, minh bạch và hướng đến nhà đầu tư, được hỗ trợ bởi luật pháp hài hòa, các công cụ tài chính sáng tạo (ví dụ: trái phiếu xanh, tín dụng ưu đãi và FDI chiến lược), cùng các thể chế công có năng lực, để giải phóng đầu tư và giảm áp lực tài khóa.

Bước tiếp theo, một báo cáo sắp ra mắt theo sáng kiến này sẽ xem xét chi tiết hơn các công cụ tài chính sáng tạo và đánh giá cách chúng có thể hỗ trợ việc mở rộng PPP trong lĩnh vực năng lượng và cơ sở hạ tầng, thúc đẩy khát vọng của Việt Nam về một tương lai xanh, toàn diện và kiên cường.

## 2. Tổng quan về các nguyên tắc và thành phần của một khuôn khổ PPP hiệu quả

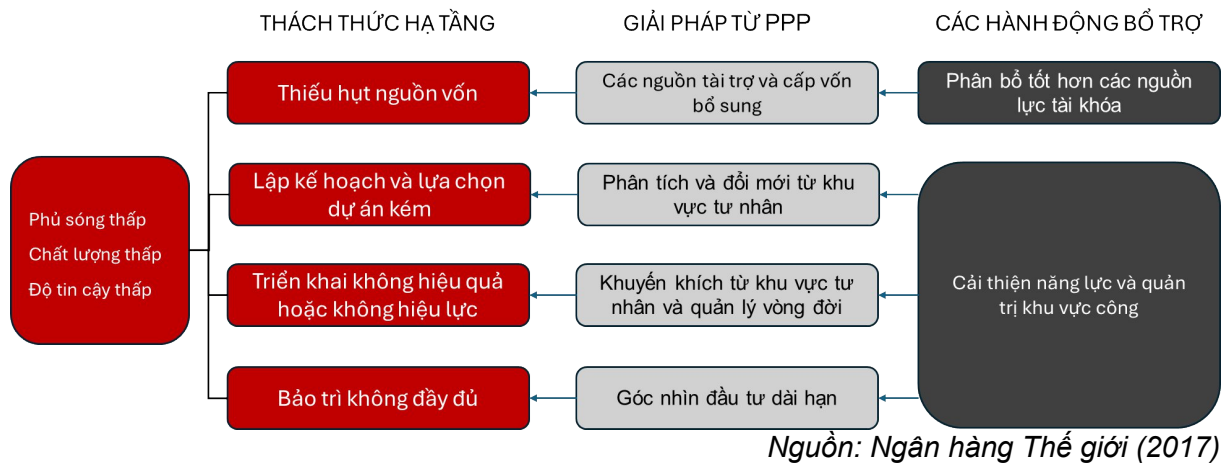
Khuôn khổ PPP của Việt Nam, được xây dựng dựa trên Luật Đầu tư theo hình thức Đối tác Công - Tư (Luật số 64/2020/QH14) và các nghị định liên quan (Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, Nghị định số 28/2021/NĐ-CP, Nghị định số 29/2021/NĐ-CP và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP), cần tiếp tục phát triển để hỗ trợ hiệu quả quá trình chuyển đổi năng lượng sạch và hiện đại hóa lưới điện của đất nước. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các khuôn khổ PPP thành công, chẳng hạn như ở Chile và Nam Phi, luôn linh hoạt, thích ứng theo thời gian để giải quyết các rủi ro tài khóa, tăng cường năng lực thể chế và đáp ứng nhu cầu của các bên liên quan, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng.

Phần này thảo luận về định nghĩa và các nguyên tắc của PPP, đồng thời cung cấp tổng quan về phát triển cơ sở hạ tầng PPP tại các nền kinh tế mới nổi. Phần này dựa trên Hướng dẫn Tham khảo PPP của Ngân hàng Thế giới, Sổ tay PPP của ADB và hai báo cáo trước đây thuộc phạm vi của Sáng kiến này, bao gồm 1) Báo cáo về Kinh nghiệm Quốc tế trong việc Huy động Vốn Tư nhân Hỗ trợ Chuyển đổi Năng lượng và Cơ cấu Tài chính cho Ngành Năng lượng; và 2) Báo cáo về Hiện trạng cơ cấu tài chính, công cụ tài chính và huy động vốn tư nhân cho chuyển đổi năng lượng tại Việt Nam.

### 2.1. Định nghĩa, mục đích và ứng dụng

**PPP là cơ chế hợp tác chiến lược giữa khu vực công và tư nhân nhằm thực hiện các dự án có lợi ích chung** (Holland, 1984). Nó không chỉ đơn thuần là một hình thức hợp tác mà còn hoạt động như một mạng lưới chính sách và một công cụ thực thi chính sách (Klijn & Teisman, 2003). Với tính linh hoạt, PPP có thể được áp dụng trong nhiều lĩnh vực, chẳng hạn như phát triển cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công và bảo vệ môi trường. Hai đặc điểm cốt lõi định nghĩa PPP: (i) sự tham gia tích cực của các bên từ cả khu vực công và tư nhân, và (ii) việc cung cấp hàng hóa công như cơ sở hạ tầng hoặc bảo vệ môi trường (Schäferhoff và cộng sự, 2009). Quan trọng hơn, PPP bao gồm các cơ chế chia sẻ rủi ro, nguồn lực và lợi ích giữa các bên tham gia.

**Hình 2-1. Những thách thức với cơ sở hạ tầng và cách thức PPP có thể hữu dụng**



**Khung PPP là tập hợp các chính sách, thủ tục, thể chế và quy tắc cùng nhau xác định cách thức xác định, đánh giá, lựa chọn, ưu tiên, lập ngân sách, mua sắm, giám sát và giải trình về PPP, cũng như ai chịu trách nhiệm cho từng nhiệm vụ. Một khuôn khổ được thiết lập tốt sẽ phục vụ nhiều mục đích:**

- Thể hiện cam kết của chính phủ đối với PPP.
- Thúc đẩy tính nhất quán và hiệu quả trong quản lý dự án.
- Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.
- Giảm thiểu rủi ro tài chính và khuyến khích sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan.
- Tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua sự ổn định chính sách.

Trong bối cảnh chuyển đổi năng lượng của Việt Nam, được định hướng bởi Nghị quyết 55-NQ/TW và cam kết phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, PPP có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy đầu tư vào năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng lưới điện hiện đại. PPP rất quan trọng đối với các lĩnh vực thâm dụng vốn như trang trại điện mặt trời và điện gió quy mô lớn, hiện đại hóa lưới điện, hiệu quả năng lượng và các lĩnh vực mới nổi như hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin, chuyển đổi rác thải thành năng lượng và quản lý nhu cầu điện. Các dự án này thường đòi hỏi thời gian hoàn vốn dài và phải đối mặt với những thách thức liên quan đến phân bổ rủi ro và sự bất ổn về quy định. Một khuôn khổ PPP được cấu trúc tốt có thể giúp giảm thiểu rủi ro cho các khoản đầu tư này bằng cách đảm bảo tính chắc chắn về doanh thu (ví dụ: thông qua các thỏa thuận mua bán điện có khả năng huy động vốn), cải thiện khả năng tiếp cận đất đai và cung cấp các quy trình mua sắm minh bạch.

Hơn nữa, PPP đóng vai trò là một kênh chiến lược để thu hút đầu tư nước ngoài và chuyên môn kỹ thuật vào quá trình chuyển đổi năng lượng sạch của Việt Nam. Bằng cách kết hợp hỗ trợ từ khu vực công, chẳng hạn như tài trợ bù đắp thiếu hụt khả năng sinh lời hoặc bảo lãnh chính phủ, với vốn tư nhân và đổi mới sáng tạo, PPP có thể cho phép triển khai các giải pháp lưu trữ và năng lượng tái tạo trên quy mô lớn, đồng thời tăng cường khả năng phục hồi và tính

linh hoạt của lưới điện. Điều này đặc biệt quan trọng khi Việt Nam mở rộng các mục tiêu năng lượng tái tạo và hướng tới mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050.

**Không có mô hình "phù hợp với tất cả" nào cho khuôn khổ Đối tác công tư (PPP); chúng phải phù hợp với căn cứ pháp lý, năng lực thể chế, môi trường đầu tư và các ưu tiên phát triển của một quốc gia.** Chính sách PPP rất khác nhau, đặc biệt là về quy mô dự án, loại hợp đồng và trọng tâm lĩnh vực (Ngân hàng Thế giới, 2017). Ví dụ, Hướng dẫn PPP Quốc gia của Úc khuyến nghị PPP cho các dự án có tổng giá trị trên 50 triệu đô la Úc để tối đa hóa giá trị đầu tư. Tại Brazil, Luật PPP Quốc gia yêu cầu PPP cho các dự án trên 20 triệu real. Tương tự, Luật PPP Quốc gia của Colombia quy định các dự án PPP phải vượt quá 6.000 lần mức lương tối thiểu hàng tháng theo luật định, tương đương khoảng 1,46 triệu đô la Mỹ.

Khung pháp lý hiện tại của Việt Nam, tập trung vào Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Luật số 64/2020/QH14), phải tiếp tục phát triển để phù hợp với các mục tiêu giảm phát thải carbon, các yêu cầu về hệ thống điện hiện đại và các ưu tiên phát triển kinh tế rộng hơn.

## 2.2. Sự phát triển của khuôn khổ PPP

Khuôn khổ PPP thường phát triển qua ba giai đoạn chính:

- **Giai đoạn ban đầu:** Tập trung vào việc tạo dựng nền tảng pháp lý và thể chế cần thiết cho PPP. Việt Nam đã ở trong giai đoạn này một thời gian, với những cột mốc quan trọng, bao gồm việc sớm đề cập đến các mô hình PPP (cụ thể là BOT) trong Luật Đầu tư Nước ngoài sửa đổi năm 1992. Hợp đồng BOT đầu tiên được ký kết vào năm 1994 cho dự án Nhà máy Nước Bình An. Ban đầu, các quy định chủ yếu hỗ trợ đầu tư nước ngoài, và các nhà đầu tư trong nước chỉ thực sự tham gia sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, khi Nghị định 77-CP đưa ra các điều khoản về các dự án BOT có sự tham gia của doanh nghiệp trong nước. Theo thời gian, Việt Nam đã ban hành Nghị định 108/2009/NĐ-CP<sup>1</sup> và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ<sup>2</sup> hướng dẫn các dự án thí điểm PPP, đỉnh cao là Nghị định 15/2015/NĐ-CP<sup>3</sup> và Nghị định 30/2015/NĐ-CP<sup>4</sup>, tạo ra một khuôn khổ pháp lý thống nhất và toàn diện hơn. Cho đến năm 2021, các quy định vẫn chủ yếu ở cấp độ nghị định và dựa trên các luật liên

<sup>1</sup>Nghị định này đã chuẩn hóa các hình thức đầu tư theo hợp đồng BOT, BTO và BT, áp dụng thống nhất cho tất cả các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế. Đây là bước tiến quan trọng hướng tới việc chính thức hóa cơ cấu đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam.

<sup>2</sup>Văn bản chính thức đầu tiên định nghĩa về Hợp tác Công - Tư (PPP) tại Việt Nam. Tuy nhiên, văn bản này chưa làm rõ các loại hình hợp đồng PPP và chưa phân biệt rõ ràng với Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, đặc biệt là về trình tự, thủ tục và cơ chế thực hiện dự án PPP. Việc tồn tại song song cả hai văn bản đã gây ra một số nhầm lẫn, vì không rõ liệu PPP có phải là một mô hình riêng biệt với các mô hình BOT, BTO và BT hay không.

<sup>3</sup>Nghị định này hợp nhất Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg nhằm chuẩn hóa các quy định về PPP dựa trên kinh nghiệm quốc tế, đồng thời giải quyết vấn đề phù hợp với bối cảnh cụ thể của Việt Nam.

<sup>4</sup>Nghị định này tập trung vào quy trình lựa chọn nhà đầu tư cho các dự án PPP. Nghị định này đưa ra phương pháp mới để đánh giá hồ sơ dự thầu và tăng cường tính minh bạch trong quy trình đấu thầu, với các yêu cầu rõ ràng về việc công khai chi tiết dự án, kế hoạch đấu thầu và kết quả đấu thầu.

quan đến đầu tư khác.<sup>5</sup>, với luật PPP toàn diện đầu tiên (Luật 64/2020/QH14) mới chỉ được ban hành gần đây.

- **Giai đoạn trưởng thành:** Tập trung vào việc tăng cường quản lý rủi ro tài khóa, lồng ghép PPP vào quy hoạch đầu tư công rộng hơn, và tinh chỉnh quy trình lựa chọn và thẩm định dự án. Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng hướng tới giai đoạn này với việc thông qua Luật Đầu tư theo mô hình PPP (Luật 64/2020/QH14), giải quyết những lo ngại trước đây về các quy định rời rạc, thiếu ổn định pháp lý và sự phối hợp yếu kém giữa các cơ quan chính phủ. Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức chính, bao gồm chồng chéo quy định, sự phức tạp trong sử dụng đất, những lỗ hổng trong bảo vệ nhà đầu tư và những khó khăn trong việc vận hành phần vốn góp của nhà nước. **Đáng chú ý, không có dự án PPP năng lượng mới nào về năng lượng tái tạo hoặc hiện đại hóa lưới điện được đảm bảo kể từ khi luật được ban hành, cho thấy những rào cản dai dẳng trong việc triển khai và nhu cầu chuyển đổi từ các mô hình PPP tập trung vào nhiên liệu hóa thạch.**
- **Giai đoạn tích hợp:** Trong giai đoạn cuối cùng này, khuôn khổ PPP được điều chỉnh hoàn toàn phù hợp với hệ thống mua sắm công và quản lý tài chính, đảm bảo quản trị toàn diện và ngăn ngừa lạm dụng ngoài bảng cân đối kế toán. Các quốc gia như Chile đã thành công trong việc đạt được giai đoạn này. Việt Nam vẫn chưa bước vào giai đoạn này và sẽ cần những cải cách đáng kể về thể chế, quy định và xây dựng năng lực để đạt được điều đó.

Việt Nam đang chuyển đổi từ giai đoạn tạo điều kiện sang giai đoạn hoàn thiện. Mặc dù việc ban hành luật PPP chuyên biệt đánh dấu bước tiến quan trọng, hệ thống này vẫn đang gặp phải những khó khăn đáng kể trong thực tiễn - bao gồm sự bất ổn do thay đổi quy định thường xuyên, sự phối hợp rời rạc giữa các khuôn khổ pháp lý, khó khăn trong việc thu hồi đất, sự do dự của nhà đầu tư về tính ổn định lâu dài của chính sách, và việc triển khai các khoản đóng góp và bảo lãnh của nhà nước. Để duy trì đà phát triển này, cần:

- Cải cách pháp lý và thể chế sâu rộng hơn nhằm củng cố khuôn khổ PPP ở cấp độ luật pháp, đảm bảo hỗ trợ rõ ràng cho các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện;
- Khung tài chính được cải thiện để phân bổ và quản lý rủi ro tốt hơn;
- Xây dựng năng lực đáng kể trên khắp các bộ, tỉnh và cơ quan để quản lý danh mục các dự án PPP về năng lượng và cơ sở hạ tầng ngày càng phức tạp.

### **Box 1. Sự phát triển của khuôn khổ pháp lý về PPP tại Việt Nam trong giai đoạn tạo điều kiện (2009 – 2018)**

---

<sup>5</sup>Bao gồm Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 ban hành ngày 28/6/2014 (Điều 5 và Điều 33), Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 ban hành ngày 01/07/2014 (Điều 68-72), Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 ban hành ngày 01/07/2014

Từ năm 2009 đến năm 2018, Việt Nam chưa có luật chuyên ngành về hợp tác công tư (PPP). Tuy nhiên, lĩnh vực này đã được Nhà nước tập trung chỉ đạo, định hướng để hoàn thiện thị trường theo hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Bảng dưới đây phác thảo sự phát triển của khuôn khổ pháp lý về PPP tại Việt Nam trong giai đoạn này. Bảng này nhấn mạnh việc mở rộng phạm vi, giới thiệu các loại hợp đồng mới, và những cải thiện về minh bạch và quản trị. Những tiến bộ về quy định này đã đặt nền móng cho một cách tiếp cận có cấu trúc và toàn diện hơn đối với PPP sau năm 2021, đáp ứng lợi ích của nhà đầu tư và sự tham gia của Nhà nước vào các dự án cơ sở hạ tầng và dịch vụ công thiết yếu.

**Bảng 2-1. Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PPP trong giai đoạn ban đầu**

<b>Giai đoạn</b>	<b>Văn bản lập pháp</b>	<b>Các nội dung chính và tác động</b>
<b>2009 - 2013</b>	<b>Nghị định số 108/2009/NĐ-CP (ngày 27 tháng 11 năm 2009)</b>	Quy định về hợp đồng đầu tư BOT, BTO, BT được áp dụng thống nhất đối với nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế.
	<b>Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg (ngày 09 tháng 11 năm 2010)</b>	Lần đầu tiên định nghĩa về PPP được đưa ra. Tuy nhiên, quyết định này không làm rõ các loại hợp đồng PPP cụ thể hoặc không phân biệt rõ ràng với các quy định tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP. Điều này dẫn đến sự nhầm lẫn do hai văn bản này cùng tồn tại và được xem là các mô hình đầu tư khác nhau.
	<b>Luật đấu thầu số 61/2005/QH11</b>	Luật này không quy định việc lựa chọn nhà đầu tư cho các dự án PPP trong giai đoạn này. Việc lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện theo Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Nghị định số 24/2011/NĐ-CP.
<b>2014 - Hiện tại</b>	<b>Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 (ngày 29 tháng 11 năm 2014)</b>	Khoản 5, Điều 33 quy định rõ việc đầu tư của Nhà nước vào dự án PPP được coi là đầu tư công. Quy định nguyên tắc, trình tự, thủ tục và nội dung quyết định đầu tư đối với dự án PPP.
	<b>Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 (01/07/2014)</b>	Mở rộng phạm vi bao gồm cả việc lựa chọn nhà đầu tư cho các dự án PPP. Luật quy định rằng sau khi nhà đầu tư được lựa chọn, việc đấu thầu nhà thầu không cần tuân thủ Luật Đấu thầu nhưng phải đảm bảo công bằng và minh bạch. Luật cũng đưa ra các điều khoản cụ thể cho hợp đồng PPP và quy trình lựa chọn (Điều

		68-72).
	<b>Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 (ngày 26 tháng 11 năm 2014)</b>	Định nghĩa hợp đồng PPP là thỏa thuận giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư về cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ công. Quy định cụ thể lĩnh vực, điều kiện và thủ tục đầu tư PPP.
	<b>Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (ngày 14 tháng 02 năm 2015)</b>	Hợp nhất Nghị định số 108/2009/NĐ-CP và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg thành một khuôn khổ PPP toàn diện. Mở rộng các lĩnh vực PPP, chẳng hạn như dịch vụ xã hội và nông nghiệp. Bổ sung các loại hình hợp đồng mới (BOO, O&M, BTL, BLT). Thiết lập quy trình chuẩn bị dự án và tham gia vốn đầu tư rõ ràng.
	<b>Nghị định số 30/2015/NĐ-CP (ngày 17 tháng 3 năm 2015)</b>	Quy định chi tiết về lựa chọn nhà đầu tư cho các dự án PPP. Tập trung bảo đảm tính minh bạch, cạnh tranh, xây dựng tiêu chí đánh giá hồ sơ dự thầu (giá, lợi ích xã hội, v.v.).
	<b>Thông tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính)</b>	Đã ban hành hướng dẫn chi tiết về lập và phê duyệt dự án PPP như Thông tư số 06/2016/TT-BKHĐT và Thông tư số 02/2016/TT-BKHĐT.
	<b>Nghị định số 63/2018/NĐ-CP (ngày 04 tháng 05 năm 2018)</b>	Đưa ra các quy định mới nhằm đơn giản hóa quy trình PPP và giải quyết các vấn đề tồn đọng. Làm rõ các bước chi tiết cho các dự án PPP và quy trình cụ thể cho các dự án liên quan đến hợp đồng công nghệ cao hoặc BT. Tăng cường phân bổ nguồn lực nhà nước và làm rõ việc phân cấp thẩm quyền để quản lý hiệu quả hơn ở cấp địa phương.
	<b>Thông tư của các Bộ khác nhau</b>	Bao gồm các hướng dẫn về quản lý tài chính, chuẩn bị dự án và quy trình đấu thầu. Ví dụ như Thông tư số 55/2016/TT-BTC về quản lý tài chính và Thông tư số 86/2015/TT-BGTVT về lĩnh vực giao thông vận tải.
<b>Tài liệu chính và cập nhật</b>	<b>Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg (ngày 26 tháng 6 năm 2015)</b>	Đưa ra cơ chế thanh toán cho các dự án BT, bao gồm cả việc bồi thường cho nhà đầu tư thông qua quyền sử dụng đất.
	<b>Thông tư số 183/2015/TT-BTC (ngày 15 tháng 12 năm 2015)</b>	Hướng dẫn chi tiết việc thực hiện Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg liên quan đến thanh toán dự án BT.

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả*

Sau khi Luật PPP được ban hành vào năm 2021, Việt Nam đã chứng kiến sự chuyển đổi đáng kể trong cách tiếp cận đối với quan hệ đối tác công tư. Điều này cũng đánh dấu sự chuyển đổi của Việt Nam từ giai đoạn tạo điều kiện sang giai đoạn trưởng thành.

### 2.3. Nguyên tắc cho khuôn khổ pháp lý hiệu quả

Khung pháp lý cho PPP đóng vai trò là xương sống theo luật định, cho phép thực thi các hợp đồng, phân định trách nhiệm và quản lý việc mua sắm, giải quyết tranh chấp và quản lý tài chính. Một khung pháp lý được thiết kế tốt sẽ đảm bảo các dự án PPP được triển khai hiệu quả, minh bạch và phù hợp với các ưu tiên quốc gia, đặc biệt là cam kết của Việt Nam về năng lượng tái tạo và hiện đại hóa lưới điện. Khung pháp lý này không chỉ bao gồm các văn bản pháp luật chuyên ngành về PPP mà còn bao gồm một hệ sinh thái luật pháp và quy định rộng hơn, bao gồm các quy định về hành chính, mua sắm, ngân sách, môi trường, lao động và các quy định chuyên ngành.

Dưới đây, các nguyên tắc cho một khuôn khổ pháp lý PPP hiệu quả được trình bày chi tiết, bổ sung bởi các yếu tố chính làm nền tảng cho một khuôn khổ chính sách PPP hiệu quả—cụ thể là Mục tiêu Chương trình PPP, Phạm vi Chương trình PPP và Nguyên tắc Triển khai—để cung cấp một cách tiếp cận toàn diện và tích hợp. Các ví dụ từ thực tiễn toàn cầu minh họa cách áp dụng các nguyên tắc và yếu tố chính sách này:

#### 2.3.1. Khung chính sách

Một khuôn khổ chính sách PPP rõ ràng và mạnh mẽ là nền tảng của khuôn khổ pháp lý, thể hiện rõ ý định của chính phủ trong việc sử dụng PPP và định hướng chiến lược. Khuôn khổ chính sách này xác định cơ sở lý luận, mục tiêu và phạm vi của chương trình PPP, đồng thời đặt ra các nguyên tắc chỉ đạo để đảm bảo tính nhất quán và mạch lạc.

- **Tích hợp với Mục tiêu Chính sách PPP:** Khung pháp lý cần nêu rõ lý do chính phủ theo đuổi PPP, đồng thời gắn kết chúng với các mục tiêu quốc gia hoặc ngành rộng hơn, chẳng hạn như tiếp cận tài chính tư nhân, đạt được giá trị đồng tiền, nâng cao chất lượng dịch vụ, tận dụng chuyên môn của khu vực tư nhân và kích thích tăng trưởng kinh tế bền vững. Ví dụ, Chính sách PPP Quốc gia của Úc nhấn mạnh hiệu quả sử dụng vốn thông qua chuyển giao rủi ro và đổi mới, gắn kết PPP với các ưu tiên về cơ sở hạ tầng. Luật PPP của Mexico đặt mục tiêu cốt lõi là nâng cao phúc lợi xã hội, làm kim chỉ nam cho tất cả các điều khoản pháp lý.
- **Xác định phạm vi chương trình PPP:** Khung chính sách quy định cụ thể các loại dự án đủ điều kiện tham gia PPP, đảm bảo phù hợp với các mục tiêu chiến lược. Điều này bao gồm việc xác định loại hợp đồng, lĩnh vực, quy mô dự án và thời hạn thực hiện. Luật PPP Liên bang của Brazil (BR 2004a) giới hạn các hình thức PPP ở mức nhượng

quyền có tài trợ và nhượng quyền hành chính, với quy mô dự án tối thiểu là 20 triệu real, nhằm bảo đảm chỉ những dự án có tác động đáng kể mới được triển khai. Quy định số 67 của Tổng thống Indonesia (ID 2005) nhắm mục tiêu vào tám lĩnh vực cơ sở hạ tầng, chẳng hạn như giao thông vận tải và nước, để tập trung các nỗ lực PPP vào các lĩnh vực trọng yếu. Phạm vi được xác định rõ ràng trong khung chính sách giúp làm rõ các điều khoản pháp lý, đảm bảo rằng chỉ những dự án phù hợp mới phải tuân theo các quy định cụ thể về PPP.

- **Lồng ghép các nguyên tắc thực thi:** Khung chính sách kết hợp các nguyên tắc chỉ đạo nhằm đảm bảo việc triển khai PPP minh bạch, có trách nhiệm giải trình và hiệu quả. Các nguyên tắc này, chẳng hạn như giá trị đồng tiền, minh bạch, cạnh tranh, phân bổ rủi ro hợp lý, trách nhiệm tài chính và lợi ích công cộng, định hình các tiêu chuẩn vận hành của khung pháp lý. Nghị định Lập pháp 1012 (PE 2014) của Peru quy định tính minh bạch bằng cách yêu cầu công khai các dữ liệu liên quan đến quá trình ra quyết định, một nguyên tắc được phản ánh trong các yêu cầu pháp lý về báo cáo dự án. Luật PPP Quốc gia của Colombia (CO 2012a) nhấn mạnh việc phân bổ rủi ro hiệu quả, quy định pháp lý rằng các khoản thanh toán cho nhà đầu tư tư nhân phụ thuộc vào tình trạng sẵn có của cơ sở hạ tầng, qua đó tăng cường trách nhiệm giải trình.

Một khuôn khổ chính sách rõ ràng, được bổ sung bởi các mục tiêu, phạm vi và nguyên tắc được xác định rõ ràng, sẽ xây dựng niềm tin của nhà đầu tư bằng cách tạo ra một môi trường ổn định và có thể dự đoán được. Khuôn khổ pháp lý này đảm bảo tính định hướng mục tiêu, gắn kết các hợp đồng PPP với các ưu tiên quốc gia và củng cố niềm tin của công chúng. Ví dụ, Sổ tay PPP của Singapore (SG 2012) truyền đạt phạm vi chính sách rõ ràng, chỉ giới hạn trong các lĩnh vực đã được chứng minh, hỗ trợ các điều khoản pháp lý thu hút đầu tư tư nhân vào các dự án quản lý nước và chất thải.

---

### 2.3.2. Khung pháp lý

Cơ sở pháp lý của PPP cho phép chính phủ ký kết hợp đồng với các đơn vị tư nhân, xác định quyền và trách nhiệm của tất cả các bên, đồng thời thiết lập các quy tắc về mua sắm, quản lý hợp đồng và giải quyết tranh chấp. Khung pháp lý này không chỉ giới hạn ở một luật PPP độc lập mà còn bao gồm sự kết hợp của các luật và quy định về quản lý hoạt động PPP.

- **Tạo điều kiện cho các hợp đồng PPP:** Luật pháp phải cho phép rõ ràng chính phủ thuê đối tác tư nhân để cung cấp dịch vụ công. Ở các quốc gia theo hệ thống luật dân sự, luật hành chính thường điều chỉnh các hợp đồng này, được bổ sung bởi các luật chuyên ngành về PPP. Luật PPP Liên bang của Brazil (BR 2004a) định nghĩa PPP và đặt ra các quy tắc về nội dung hợp đồng, đảm bảo tính khả thi pháp lý. Trong các hệ thống luật chung, chẳng hạn như Nam Phi, Đạo luật Quản lý Tài chính Công (ZA 1999b) và Quy định 16 của Bộ Tài chính (ZA 2003) cung cấp cơ sở pháp lý cho PPP, quy định cụ thể về quy trình mua sắm và quản lý hợp đồng.

- **Kết hợp các mục tiêu chính sách:** Khung pháp lý phản ánh các mục tiêu của chương trình PPP, đảm bảo các hợp đồng được thiết kế nhằm đạt được hiệu quả đầu tư, chất lượng dịch vụ hoặc tăng trưởng kinh tế. Ví dụ, Quy định số 67 của Tổng thống Indonesia (ID 2005) quy định pháp lý việc huy động vốn tư nhân, phù hợp với mục tiêu chính sách về tài trợ cơ sở hạ tầng bền vững.
- **Hỗ trợ định nghĩa phạm vi:** Các quy định pháp lý quy định rõ phạm vi của chương trình, chỉ rõ các loại hợp đồng, lĩnh vực và quy mô dự án đủ điều kiện. Luật Nhượng quyền của Chile (CL 2010b) quy định thời hạn tối đa 50 năm cho các hợp đồng nhượng quyền, củng cố phạm vi chính sách. Tương tự, Luật PPP Quốc gia của Colombia (CO 2012a) yêu cầu các dự án phải vượt quá ngưỡng đầu tư tối thiểu (khoảng 1,46 triệu đô la), đảm bảo hiệu quả về chi phí.
- **Lồng ghép các nguyên tắc thực thi:** Khung pháp lý hiện thực hóa các nguyên tắc như minh bạch và cạnh tranh thông qua các quy định cụ thể. Hướng dẫn PPP Quốc gia của Úc (AU 2016b) thực thi pháp lý các quy trình đấu thầu cạnh tranh, phản ánh nguyên tắc cạnh tranh. Luật PPP của Peru yêu cầu công khai dữ liệu dự án, phù hợp với nguyên tắc minh bạch.

Một khuôn khổ pháp lý toàn diện đảm bảo các hợp đồng PPP có thể thực thi được, quyền và nghĩa vụ rõ ràng, và các quy trình được chuẩn hóa. Bằng cách tích hợp các mục tiêu, phạm vi và nguyên tắc chính sách, khuôn khổ pháp lý tạo ra một môi trường gắn kết hỗ trợ việc triển khai PPP hiệu quả, như được thấy trong các quy trình pháp lý của Colombia đối với các dự án PPP giao thông.

---

### 2.3.3. Luật cụ thể theo từng lĩnh vực

Các lĩnh vực như nước, năng lượng hoặc giao thông thường có thêm các điều khoản định hình cách thức xây dựng PPP. Trong lĩnh vực năng lượng, việc tiếp cận nguồn cung cấp điện ổn định là rất quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế bền vững và phúc lợi xã hội, tuy nhiên, các dự án trong lĩnh vực điện - đặc biệt là phát triển cơ sở hạ tầng sản xuất và truyền tải - lại đòi hỏi rất nhiều vốn. Điều này đặc biệt đúng ở các nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam, nơi dân số và tăng trưởng kinh tế nhanh chóng thúc đẩy nhu cầu điện dự kiến tăng 10,2–12,8% mỗi năm, đòi hỏi đầu tư đáng kể.

PPP cung cấp một cơ chế quan trọng để thu hẹp khoảng cách đầu tư cơ sở hạ tầng bằng cách huy động vốn, công nghệ và chuyên môn vận hành của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, **việc triển khai thành công PPP trong lĩnh vực năng lượng phụ thuộc rất nhiều vào việc xây dựng các khuôn khổ pháp lý rõ ràng, phù hợp với từng ngành.** Các khuôn khổ này phải giải quyết các vấn đề then chốt như phân bổ rủi ro, an ninh doanh thu, ổn định quy định và khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng đất đai và lưới điện, từ đó tạo ra một môi trường đầu tư hấp dẫn, thu hút sự tham gia bền vững của khu vực tư nhân.

- **Sự phù hợp với Phạm vi Chính sách:** Luật pháp cụ thể của từng ngành phải phù hợp với phạm vi của chương trình PPP để tránh xung đột. Chính sách PPP của Singapore giới hạn các dự án trong các lĩnh vực đã được chứng minh là thành công, chẳng hạn như nước, nơi các quy định của ngành hỗ trợ sự tham gia của tư nhân thông qua các khuôn khổ cấp phép rõ ràng. Ngược lại, Luật Hợp đồng PPP của Senegal (SN 2015) loại trừ các lĩnh vực như khai khoáng và viễn thông do các quy định đặc biệt, phản ánh phạm vi được xác định. Trong lĩnh vực điện, việc phù hợp với phạm vi chính sách là rất quan trọng để ưu tiên các dự án giải quyết các thiếu hụt về cơ sở hạ tầng. Ví dụ, Đạo luật Cải cách Ngành Điện năm 2001 (EPIRA) của Philippines phù hợp với khuôn khổ PPP bằng cách tái cấu trúc ngành điện thành sản xuất, truyền tải, phân phối và cung cấp, tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân thông qua các khuôn khổ quy định rõ ràng và Thị trường Điện bán buôn Giao ngay (WESM), hỗ trợ trọng tâm của quốc gia này vào phát triển năng lượng theo định hướng thị trường.
- **Mục tiêu hỗ trợ:** Luật chuyên ngành có thể củng cố các mục tiêu PPP, chẳng hạn như chất lượng dịch vụ hoặc đổi mới sáng tạo. Tại Philippines, Luật BOT (PH 2006) tạo điều kiện thuận lợi cho PPP trong lĩnh vực điện lực, phù hợp với mục tiêu giải quyết khủng hoảng năng lượng thông qua chuyên môn tư nhân. Tại Trung Quốc, khuôn khổ pháp lý cho PPP năng lượng đã phát triển thành một hệ thống tinh vi với luật pháp quốc gia, quy định của bộ và quy tắc xét xử, hỗ trợ các mục tiêu như đổi mới công nghệ bằng cách khuyến khích đầu tư tư nhân vào các dự án năng lượng tái tạo tiên tiến.
- **Nguyên tắc thực hiện:** Các quy định của ngành thường lồng ghép các nguyên tắc như trách nhiệm môi trường hoặc lợi ích công cộng. Ví dụ, Luật PPP của Brazil (BR 2004a) yêu cầu tuân thủ luật môi trường, phản ánh nguyên tắc trách nhiệm xã hội được nêu trong chính sách PPP của São Paulo (SP 2004a). Trong ngành điện, những nguyên tắc này rất quan trọng do tác động của các dự án năng lượng đến môi trường và xã hội. Ví dụ, Luật và Quy định Điện lực Quốc gia của Úc, do Cơ quan Quản lý Năng lượng Úc (AER) thực thi, lồng ghép các nguyên tắc minh bạch thị trường và cạnh tranh bằng cách điều tiết một thị trường điện đã được tự do hóa, bảo đảm quyền tiếp cận công bằng vào mạng lưới và hỗ trợ lợi ích công thông qua việc cung cấp dịch vụ hiệu quả. Tại Lào, Luật Điện lực năm 1997 và các chính sách như Chiến lược Phát triển Năng lượng Tái tạo lồng ghép trách nhiệm môi trường bằng cách thúc đẩy PPP trong thủy điện và tăng tỷ lệ điện khí hóa, phù hợp với các mục tiêu phát triển bền vững.

Luật chuyên ngành đảm bảo rằng các hình thức PPP được điều chỉnh phù hợp với bối cảnh hoạt động và quy định riêng của từng ngành, nâng cao tính khả thi và tuân thủ của dự án. Trong ngành điện, các luật này phải thích ứng với sự đa dạng của các dự án, từ các nhà máy điện chạy bằng khí đốt thông thường đến các sáng kiến năng lượng tái tạo và nhu cầu khác nhau của các nền kinh tế ở các giai đoạn phát triển khác nhau. Ví dụ, tại các nền kinh tế có

ngành điện do nhà nước vận hành như Lào, luật chuyên ngành tập trung vào việc cho phép các hình thức PPP cho các dự án phát điện đáp ứng nhu cầu cơ bản, trong khi ở các thị trường phát triển hơn như Úc, luật hỗ trợ các dự án mang tính hệ thống như cơ sở hạ tầng truyền tải thông qua tài chính tư nhân. Tại Việt Nam, nơi ngành năng lượng phụ thuộc nhiều vào đầu tư nước ngoài, luật chuyên ngành phải được phát triển để giải quyết nhu cầu của nhà đầu tư, khả năng tiếp cận thị trường vốn và các cân nhắc yếu tố môi trường tại địa phương, đảm bảo phù hợp với phạm vi và nguyên tắc chính sách để hỗ trợ việc triển khai PPP có mục tiêu và hiệu quả trong ngành điện.

---

#### 2.3.4. Quy trình và trách nhiệm của tổ chức

Các quy trình rõ ràng và vai trò thể chế được xác định rõ ràng là rất quan trọng để quản lý vòng đời dự án PPP, từ việc xác định và đánh giá đến mua sắm, quản lý và chấm dứt hợp đồng.

- **Quy trình mang tính cấu trúc:** Các quy trình phải được chuẩn hóa để đảm bảo chất lượng và tính minh bạch của dự án. Luật PPP Quốc gia của Colombia nêu rõ các quy trình chi tiết cho việc thẩm định và đấu thầu dự án, phản ánh nguyên tắc minh bạch. Hướng dẫn PPP Quốc gia của Úc yêu cầu đánh giá hiệu quả đầu tư chặt chẽ, phù hợp với các mục tiêu chính sách.
- **Vai trò của tổ chức:** Việc phân công trách nhiệm rõ ràng cho các tổ chức giúp ngăn ngừa chồng chéo và đảm bảo trách nhiệm giải trình. Luật Nhượng quyền của Chile (CL 2010b) thành lập Hội đồng Nhượng quyền để giám sát các quy trình PPP, hỗ trợ nguyên tắc trách nhiệm giải trình. Luật PPP của Peru (PE 2014) xác định vai trò đánh giá và giám sát dự án, đảm bảo phân bổ rủi ro hiệu quả.
- **Tích hợp chính sách:** Các quy trình phản ánh phạm vi và mục tiêu của chương trình PPP. Ví dụ, trọng tâm cụ thể theo ngành của Indonesia (ID 2005) được triển khai thông qua các quy trình ưu tiên các dự án giao thông và nước, đảm bảo sự phù hợp với các mục tiêu chính sách.

Các quy trình và trách nhiệm thể chế được xác định rõ ràng giúp đơn giản hóa việc triển khai PPP, giảm thiểu sự chậm trễ và tăng cường tính minh bạch. Bằng cách lồng ghép các nguyên tắc chính sách, các quy trình này đảm bảo các dự án đạt được các mục tiêu chiến lược, như đã thấy trong các dự án PPP đường sắt thành công của Úc.

---

#### 2.3.5. Phương pháp quản lý tài chính công

PPP tạo ra các cam kết tài chính dài hạn, bao gồm cả thanh toán trực tiếp (ví dụ: thanh toán khả dụng) và các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn (ví dụ: bảo lãnh). Để bảo vệ tài chính công, các nghĩa vụ này phải được ghi chép minh bạch, lập ngân sách có trách nhiệm và quản lý chủ động. Quản trị tài chính chặt chẽ là điều cần thiết để đảm bảo các khoản chi tiêu liên quan đến PPP vẫn bền vững và không làm suy yếu sự ổn định kinh tế vĩ mô.

- **Giám sát tài chính:** Các cơ chế mạnh mẽ để xác định, báo cáo và quản lý rủi ro tài chính là rất quan trọng để duy trì niềm tin của nhà đầu tư và kỷ luật tài chính. Luật Trách nhiệm Tài chính của Brazil (Luật số 101/2000) coi trợ cấp PPP tương đương với nghĩa vụ trả nợ, yêu cầu phân bổ ngân sách tự động để ngăn ngừa tình trạng thiếu vốn. Chính sách PPP của Jamaica cũng yêu cầu tích hợp đầy đủ chi phí PPP vào quy trình ngân sách quốc gia. Bộ Tài chính Chile chủ động phân bổ các dòng ngân sách dự phòng cho các khoản chi trả bảo lãnh tiềm năng, chẳng hạn như bảo lãnh rủi ro theo yêu cầu, giúp tăng cường tính linh hoạt của chính phủ trong việc ứng phó với các nghĩa vụ không lường trước được.
- **Sự phù hợp với các nguyên tắc trách nhiệm tài chính:** Các quốc gia PPP hàng đầu đã đưa ra các biện pháp bảo vệ pháp lý để điều chỉnh các nghĩa vụ PPP phù hợp với các mục tiêu bền vững tài khóa. Luật PPP của Colombia quy định việc lập ngân sách cho các nghĩa vụ dự phòng thông qua Quỹ Nợ Dự phòng chuyên dụng, do La Previsora quản lý và được tài trợ thông qua các khoản đóng góp công hàng năm, đảm bảo tính minh bạch và phân bổ rủi ro hiệu quả. Peru áp dụng mức trần pháp lý là 5% GDP cho tổng cam kết PPP, do đó hạn chế rủi ro tài khóa. Khung Tài khóa Trung hạn (MTFF), được Brazil, Colombia và Peru áp dụng, điều chỉnh các nghĩa vụ PPP phù hợp với quy trình lập ngân sách nhiều năm, tích hợp chi phí cung cấp dịch vụ dự kiến và đảm bảo dự địa tài khóa cho các cam kết trong tương lai.
- **Hỗ trợ các mục tiêu rộng hơn:** Quản lý tài chính hiệu quả cũng hỗ trợ các mục tiêu về giá trị đồng tiền bằng cách đảm bảo rằng chỉ những dự án PPP khả thi về mặt tài chính và hiệu quả về chi phí mới được tiến hành. Các quốc gia như Colombia và Ba Lan duy trì hệ thống đăng ký tập trung trong Bộ Tài chính của họ để lưu giữ hồ sơ liên quan đến các cam kết về PPP, theo dõi mức độ rủi ro tiền tệ và cải thiện kiểm soát tài chính tổng thể. Úc sử dụng các cơ chế giám sát nghiêm ngặt để đảm bảo rằng các hợp đồng PPP dài hạn mang lại lợi ích công mà không gây áp lực quá mức lên tài chính công. Một phương pháp quản lý tài chính công toàn diện, kết hợp MTFF, tài trợ dự phòng, hệ thống quản lý tập trung và kế toán minh bạch, có thể giảm thiểu đáng kể rủi ro tài chính. Bằng cách áp dụng các thông lệ như phân bổ tự động của Brazil và mô hình phân bổ rủi ro dựa trên quỹ của Colombia, các chính phủ có thể tăng cường tính bền vững của PPP đồng thời củng cố trách nhiệm giải trình, uy tín và niềm tin của công chúng, như đã được chứng minh trong chương trình PPP đường cao tốc thành công của Peru.

Một phương pháp quản lý tài chính công mạnh mẽ sẽ giảm thiểu rủi ro tài chính, đảm bảo tính bền vững của các dự án PPP. Bằng cách tuân thủ các nguyên tắc chính sách, phương pháp này củng cố trách nhiệm giải trình và niềm tin của công chúng, như đã được chứng minh trong các dự án PPP đường bộ ở Peru.

---

### 2.3.6. Các thỏa thuận về trách nhiệm giải trình và giám sát

Giám sát độc lập, giám sát lập pháp và sự tham gia có hiệu quả của công chúng là yếu tố thiết yếu để đảm bảo tính toàn vẹn, tính hợp pháp và thành công lâu dài của các dự án PPP. Các cơ chế này giúp phát hiện và ngăn chặn việc sử dụng sai mục đích nguồn lực công, duy trì niềm tin của công chúng và củng cố các nguyên tắc minh bạch, công bằng và bao trùm trong quá trình triển khai dự án.

- **Giám sát độc lập:** Cơ chế kiểm toán và tuân thủ chặt chẽ đảm bảo các dự án PPP đáp ứng các tiêu chuẩn pháp lý, tài chính và hiệu suất. Tại Đức, Bộ luật Ngân sách Liên bang yêu cầu phân tích khả thi kinh tế cho tất cả các dự án PPP, lồng ghép trách nhiệm giải trình vào giai đoạn thẩm định dự án. Các tổ chức kiểm toán độc lập đóng vai trò quan trọng trong việc xác minh việc tuân thủ và đánh giá giá trị đầu tư dài hạn.
- **Sự tham gia của công chúng:** Việc tham vấn toàn diện các bên liên quan và cơ chế giải quyết khiếu nại dễ tiếp cận giúp tăng cường tính minh bạch về thủ tục và sự chấp nhận của xã hội. Luật PPP của São Paulo yêu cầu rõ ràng việc tôn trọng người dùng cuối và bắt buộc báo cáo công khai thường xuyên, cho phép người dân giám sát kết quả dự án và tham gia một cách có ý nghĩa vào quá trình ra quyết định.
- **Nguyên tắc chính sách:** Khung giám sát minh bạch chuyển đổi các nguyên tắc cốt lõi của PPP - chẳng hạn như tính công khai, lợi ích công cộng và công bằng - thành các thông lệ thực thi. Các quy định về PPP của Indonesia yêu cầu công bố dữ liệu dự án, cho phép công chúng giám sát và củng cố niềm tin. Quy trình mua sắm minh bạch và cổng thông tin đấu thầu mở của Colombia là minh chứng cho cách các chính sách công bố thông tin có thể thể chế hóa trách nhiệm giải trình trong suốt vòng đời PPP.

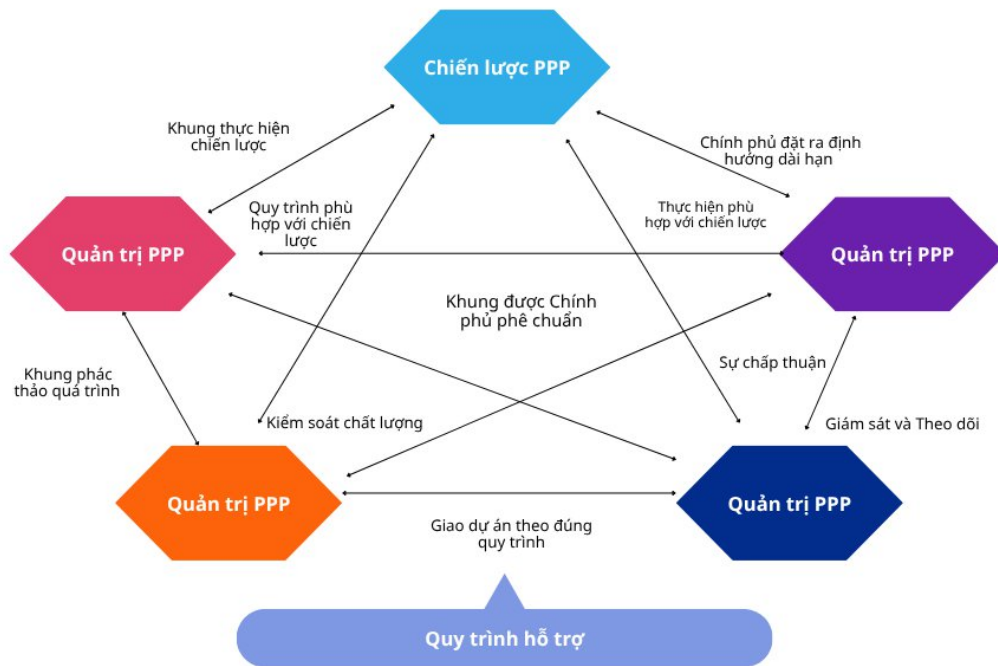
Hệ thống trách nhiệm giải trình hiệu quả không chỉ bảo vệ tài chính công mà còn tạo ra một môi trường đáng tin cậy cho đầu tư tư nhân. Bằng cách thể chế hóa giám sát độc lập, tham vấn công chúng và nghĩa vụ công bố thông tin, chính phủ có thể đảm bảo rằng các dự án PPP mang lại kết quả cơ sở hạ tầng bền vững, công bằng và được quản lý một cách có đạo đức.

---

### 2.3.7. Kết nối và tích hợp

Các thành phần của khuôn khổ pháp lý có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Ví dụ, giám sát tài chính được lồng ghép vào quy trình phát triển dự án, đảm bảo các cam kết tài chính phù hợp với mục tiêu chính sách. Việc báo cáo minh bạch về các rủi ro tài chính, theo quy định trong khuôn khổ PPP của Jamaica, hỗ trợ trách nhiệm giải trình và cung cấp dữ liệu để cải thiện chương trình. Việc tích hợp các mục tiêu, phạm vi và nguyên tắc chính sách trên tất cả các cấu phần dự án đảm bảo một khuôn khổ gắn kết, như được minh họa bởi Khuôn khổ PPP Quốc gia của Úc, giúp điều chỉnh các yếu tố pháp lý, tài chính và thủ tục để mang lại các dự án cơ sở hạ tầng hiệu quả về mặt chi phí.

**Hình 2-2. Chỉ số mức độ trưởng thành của đối tác công tư (PPPMI – Public-Private Partnership Maturity Index).**



*Nguồn: Chuyển thể từ Cybiant.*

Chỉ số Trưởng thành Quan hệ Đối tác Công-Tư (PPPMI), như được thể hiện trong Hình 2-2, cung cấp một công cụ để đánh giá mức độ trưởng thành của khuôn khổ PPP của một quốc gia, bao gồm các thành phần pháp lý. PPPMI đánh giá các yếu tố như tính minh bạch của chính sách, khả năng thực thi pháp luật và năng lực thể chế, phù hợp với các nguyên tắc được thảo luận trong phần này. Ví dụ, một khuôn khổ pháp lý trưởng thành, như được thấy ở Úc, đạt điểm cao về tính minh bạch và trách nhiệm tài chính, đảm bảo sự phù hợp với các Mục tiêu của Chương trình PPP như hiệu quả sử dụng vốn và tăng trưởng kinh tế.

#### 2.4. Khung quản lý tài chính công cho PPP

PPP đòi hỏi khuôn khổ quản lý tài chính phức tạp để giải quyết những tác động tài chính phức tạp của chúng, bao gồm các cam kết dài hạn và các khoản nợ tiềm ẩn. Điều này đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực năng lượng, nơi các dự án thâm dụng vốn như cơ sở hạ tầng phát điện và truyền tải điện đòi hỏi sự giám sát tài chính chặt chẽ. Bên cạnh các thành phần cốt lõi là đánh giá tác động tài chính, kiểm soát rủi ro tổng thể, lập ngân sách và kế toán, các thành phần quản lý tài chính nâng cao như trái phiếu, chiến lược huy động vốn, thiết kế và điều chỉnh biểu giá điện, và chiến lược trợ cấp đều đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo các dự án PPP đạt được các Mục tiêu của Chương trình PPP về tài chính bền vững, giá trị đồng tiền và tăng trưởng kinh tế.

Quản lý tài chính hiệu quả của các dự án PPP đòi hỏi một phương pháp tiếp cận đồng bộ, tích hợp các cân nhắc về thương mại, tài chính và kinh tế, đồng thời tận dụng các chiến lược huy

động vốn và cơ chế chia sẻ rủi ro. Trong lĩnh vực năng lượng, phương pháp tiếp cận này phải tính đến những thách thức cụ thể của từng ngành như biến động giá nhiên liệu, hạn chế về thuế quan và quá trình chuyển đổi sang năng lượng tái tạo, đảm bảo rằng các dự án PPP cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng hiệu quả, duy trì tính bền vững về mặt tài chính và phù hợp với các Mục tiêu của Chương trình PPP về giá trị đồng tiền, tài trợ bền vững và tăng trưởng kinh tế, Phạm vi Chương trình PPP nhắm mục tiêu vào các lĩnh vực ưu tiên (đặc biệt là năng lượng) và các Nguyên tắc thực hiện về trách nhiệm tài chính, minh bạch, giải trình và lợi ích công cộng. Bằng cách kết hợp các hiểu biết cụ thể của từng ngành, mô hình tài chính và phân tích kinh tế với các quy trình PFM, đánh giá các tác động tài chính, kiểm soát rủi ro tổng hợp, lập ngân sách và kế toán, khuôn khổ này cung cấp một cơ chế mạnh mẽ để quản lý rủi ro tài chính của PPP và tối ưu hóa kết quả.

Phần này trình bày sơ lược về khuôn khổ đồng bộ, nêu chi tiết cách từng thành phần liên quan với nhau và cung cấp các ví dụ toàn cầu để minh họa ứng dụng của nó.

---

#### **2.4.1. Đánh giá tác động tài chính của dự án PPP**

Đánh giá tác động tài chính của một dự án PPP là nền tảng của một khuôn khổ quản lý tài chính công vững chắc. Quá trình này bao gồm việc đánh giá cả các khoản nợ trực tiếp và nợ tiềm tàng, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ do Bộ Tài chính chủ trì.

##### **Các thành phần chính**

- **Đánh giá hiệu quả sử dụng vốn:** Chính phủ tiến hành đánh giá hiệu quả sử dụng vốn để đảm bảo rằng PPP vượt trội hơn so với mua sắm công truyền thống, phân tích phân bổ rủi ro, cơ chế thanh toán và chi phí vòng đời. Sổ tay PPP của Nam Phi yêu cầu đánh giá này trong giai đoạn khả thi, đảm bảo sử dụng tài nguyên tối ưu (ZA 2004a, Mô-đun 2). Phân tích bối cảnh ngành cung cấp thông tin cho quá trình này bằng cách đánh giá các thỏa thuận thương mại của ngành năng lượng, chẳng hạn như hệ thống thanh toán và các khoản phải thu, cũng như tình hình tài chính, bao gồm thu hồi chi phí và mức nợ. Mô hình tài chính sử dụng Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ của dự án (IRR) để định lượng lợi nhuận, kết hợp các kế hoạch tài chính chi tiết dự báo chi phí và doanh thu, đảm bảo PPP mang lại giá trị. Các chiến lược huy động vốn, chẳng hạn như tận dụng đầu tư nước ngoài, phải được đánh giá để đảm bảo hiệu quả về chi phí. Các cân nhắc về kinh tế xác nhận các lợi ích như cải thiện khả năng tiếp cận năng lượng, trong khi sự tham gia của các bên liên quan kết hợp phản hồi của nhà đầu tư để tinh chỉnh việc phân bổ rủi ro, phù hợp với Nguyên tắc thực hiện về minh bạch.
- **Phân tích khả năng chi trả:** Chính phủ ước tính chi phí PPP theo nhiều kịch bản khác nhau, điều chỉnh theo thiên kiến lạc quan, để đảm bảo khả năng chi trả trong phạm vi ràng buộc ngân sách liên thời gian, theo định nghĩa của OECD (2012). Phân tích tài chính 10 năm của Brazil dự báo chi phí so với dự báo ngân sách, đảm bảo tính bền vững

về tài chính (OECD 2008a). Mô hình tài chính sử dụng Tỷ lệ bao phủ dịch vụ nợ hàng năm (ADSCR) và Giá trị hiện tại ròng (NPV) của các khoản trợ cấp để đánh giá khả năng chi trả, tính đến việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước, chẳng hạn như các khoản đóng góp của chính phủ như tài trợ khoảng cách khả thi (VGF) cho các dự án năng lượng tái tạo của Việt Nam, như trong chương trình VGF của Ấn Độ (IN 2013a). Phân tích này cũng nên xem xét các tác động của chính sách thuế, chẳng hạn như hoàn thuế GTGT, để đảm bảo dự báo chi phí chính xác, đặc biệt đối với các dự án PPP năng lượng đang phải đối mặt với sự bất ổn về tài chính. Phân tích bối cảnh ngành xác định các ràng buộc về giá cước của ngành năng lượng, hướng dẫn nhu cầu trợ cấp. Các chiến lược huy động vốn, chẳng hạn như VGF, được đánh giá về tác động tài chính, như trong chương trình VGF của Ấn Độ (IN 2013a). Các cân nhắc về tính bền vững đánh giá khả năng chi trả của trái phiếu xanh, như trong chương trình Trái phiếu xanh của Ngân hàng Thế giới (WB 2019), phù hợp với các mục tiêu về môi trường.

- **Định lượng rủi ro:** Chính phủ lập mô hình các khoản nợ trực tiếp và dự phòng để định lượng rủi ro tài chính, như được chứng minh bằng các đánh giá bảo lãnh đường thu phí của Colombia, bao gồm các kịch bản dự kiến và trường hợp xấu nhất (WB 2012a). Mô hình tài chính sử dụng phân tích độ nhạy để ước tính chi phí bảo lãnh, kết hợp rủi ro từ việc phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp dự án, có thể yêu cầu bảo lãnh của chính phủ. Các chiến lược huy động vốn, chẳng hạn như đầu tư nước ngoài, cũng tiềm ẩn những rủi ro như biến động tỷ giá hối đoái. Các cơ chế chia sẻ doanh thu phải được lập mô hình để đánh giá rủi ro tài chính từ việc tăng hoặc giảm doanh thu, điều này rất quan trọng đối với các dự án năng lượng phải đối mặt với giới hạn bao tiêu của EVN. Các cân nhắc về chính sách thuế, chẳng hạn như miễn thuế GTGT, nên được đưa vào các mô hình rủi ro để giảm thiểu sự bất ổn tài chính đối với các dự án PPP năng lượng. Các cơ chế chia sẻ rủi ro, chẳng hạn như bảo lãnh nhu cầu IIGF của Indonesia, phân bổ rủi ro một cách hiệu quả (IIGF 2009). Phân tích bối cảnh ngành làm nổi bật các rủi ro của ngành năng lượng, cung cấp thông tin cho các mô hình rủi ro, trong khi sự tham gia của các bên liên quan đảm bảo việc phân bổ rủi ro được các nhà đầu tư chấp nhận, phù hợp với Nguyên tắc thực hiện về phân bổ rủi ro đầy đủ. Ví dụ, việc Việt Nam phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài cho các dự án BOT (ví dụ, gần 27.000 MW từ các dự án như Phú Mỹ 2.2) đòi hỏi phải lượng hóa rủi ro cẩn thận để tránh phải chịu quá nhiều nghĩa vụ nợ tiềm ẩn.
- **Sự lãnh đạo của Bộ Tài chính:** Bộ Tài chính điều phối các đánh giá, đảm bảo cam kết, hợp tác và phối hợp, như đã nhấn mạnh trong Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2017. Tại Chile, cơ quan này phê duyệt các tài liệu đấu thầu và chi phí bảo lãnh, duy trì trách nhiệm tài chính. Trong lĩnh vực năng lượng, vai trò lãnh đạo này rất quan trọng để cân bằng lợi ích công và tư, đặc biệt là khi huy động nguồn tài chính đổi mới như trái phiếu xanh. Bộ nên giám sát việc phát triển các kế hoạch tài chính chi tiết để hướng dẫn dự

báo chi phí, đồng thời đánh giá rủi ro tài chính của việc phát hành trái phiếu, đảm bảo tiếp cận thị trường tốt hơn cho các dự án PPP năng lượng. Các chiến lược huy động vốn, bao gồm đầu tư nước ngoài và trái phiếu, yêu cầu sự giám sát của Bộ để phù hợp với tính bền vững tài chính. Các công cụ kỹ thuật số, chẳng hạn như bảng điều khiển mô hình tài chính, hợp lý hóa sự phối hợp, trong khi trái phiếu được đánh giá theo chi phí dịch vụ nợ. Tại Việt Nam, Bộ Tài chính có vai trò then chốt trong việc phê duyệt các khoản bảo lãnh cho các dự án PPP năng lượng.

**Đánh giá những tác động về tài chính đảm bảo rằng PPP có hiệu quả về mặt chi phí và khả năng chi trả, ngăn ngừa thâm hụt tiềm ẩn hoặc các cam kết không bền vững, như Kharas và Mishra (2001) đã cảnh báo.** Bằng cách tích hợp các Nguyên tắc Thực hiện về minh bạch và trách nhiệm tài chính, quy trình này xây dựng niềm tin của nhà đầu tư và giảm chi phí tài chính tư nhân, như đã thấy trong các đánh giá bảo lãnh mang tính hệ thống của Colombia. Trong lĩnh vực năng lượng, đánh giá này rất quan trọng để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang năng lượng tái tạo, đảm bảo các chiến lược tài chính phù hợp với các mục tiêu bền vững đồng thời giải quyết các rủi ro cụ thể của từng ngành.

#### **Box 2. Cấu trúc tài chính của PPP và vai trò của các chiến lược huy động vốn tài chính sáng tạo**

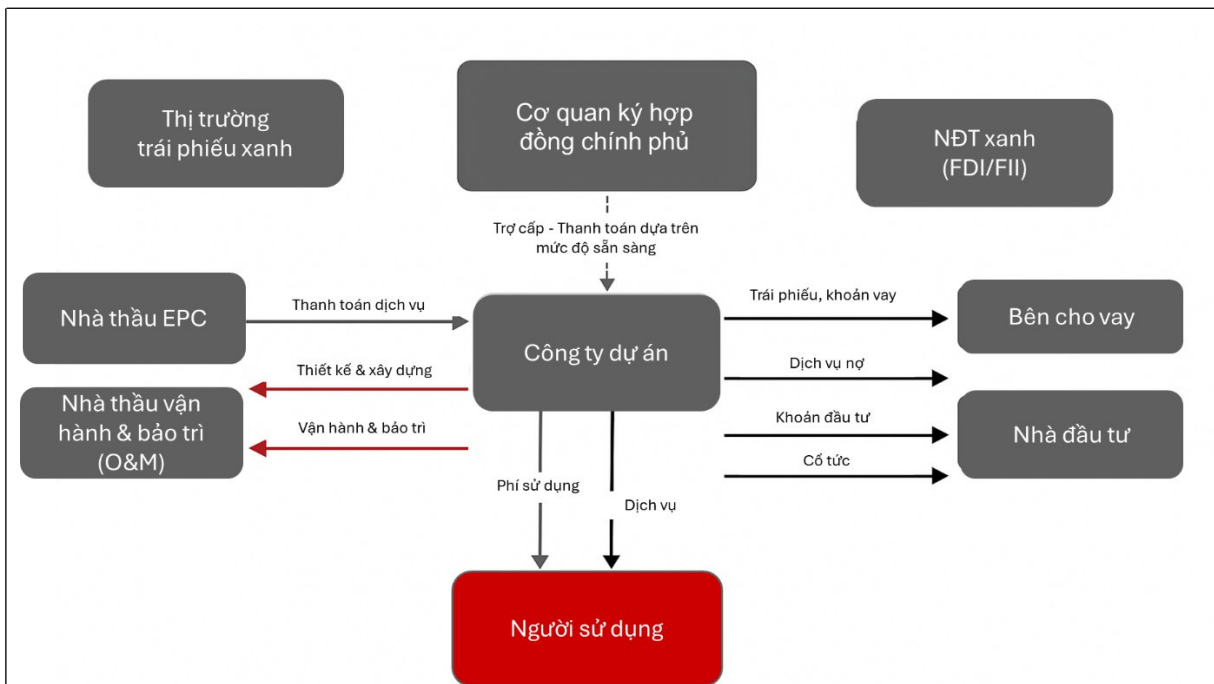
Cấu trúc tài chính đóng vai trò trung tâm đối với sự thành công và khả năng mở rộng của các dự án PPP năng lượng, ảnh hưởng đến cả khả năng sinh lời của dự án và tính khả thi lâu dài. Tại Việt Nam, nơi nguồn lực công bị hạn chế và rủi ro dự án vẫn ở mức cao, tài chính hỗn hợp, kết hợp vốn chủ sở hữu, nợ và các công cụ xanh sáng tạo, ngày càng trở nên cần thiết. Các Công ty Mục đích Đặc biệt (SPV) đóng vai trò là yếu tố cấu trúc quan trọng trong tổ chức tài chính và hợp đồng của các dự án PPP, được đặc biệt tạo ra để quản lý dự án, đảm bảo tài chính, giám sát xây dựng và vận hành, và phân bổ rủi ro giữa các bên liên quan công và tư. SPV phải hoạt động theo các kế hoạch tài chính chi tiết để cân đối chi phí và doanh thu. Các nhà đầu tư cổ phần, chẳng hạn như các nhà phát triển dự án hoặc các nhà đầu tư tổ chức, cung cấp vốn nhưng chịu rủi ro cao nhất, theo nguyên tắc "vào trước, ra sau" trong trường hợp thua lỗ, trong khi các nhà cung cấp nợ, bao gồm ngân hàng, tổ chức tài chính phát triển (DFI) hoặc thị trường vốn, thường yêu cầu bảo lãnh hoặc quyền trả nợ ưu tiên, khiến việc tài trợ trở nên khó khăn nếu không có sự hỗ trợ của nhà nước hoặc các biện pháp tăng cường tín dụng.

Ngành ngân hàng, đặc biệt là các ngân hàng quốc doanh, vẫn đóng vai trò then chốt trong việc tài trợ cơ sở hạ tầng năng lượng nhưng đang gặp phải những hạn chế. Mặc dù các ngân hàng này cung cấp khoản vay tương đối ổn định cho các dự án quy mô lớn, nhưng các ngân hàng tư nhân lại e ngại rủi ro hơn, do bất ổn về quy định, rủi ro tín dụng và thời hạn hoàn vốn dự án dài. Tín dụng xanh đang tăng trưởng nhưng vẫn chưa được phát triển, chỉ chiếm hơn 4% tổng dư nợ vào năm 2024, trong đó chỉ có 17% được đầu tư vào năng

lượng tái tạo. **Việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước, chẳng hạn như bảo lãnh do Chính phủ bảo lãnh hoặc góp vốn cổ phần, hỗ trợ giảm thiểu rủi ro, nâng cao khả năng vay vốn cho các dự án năng lượng tái tạo của Việt Nam. Việc thiếu các tiêu chí chuẩn hóa cho các khoản vay xanh và cơ chế giảm thiểu rủi ro chưa đầy đủ càng hạn chế sự tham gia của ngân hàng.**

Đồng thời, thị trường trái phiếu doanh nghiệp và trái phiếu xanh của Việt Nam là một kênh tài chính đầy hứa hẹn nhưng chưa được khai thác hết tiềm năng cho các dự án năng lượng xanh, chẳng hạn như các trang trại điện gió hoặc điện mặt trời. Mặc dù thị trường trái phiếu doanh nghiệp đã tăng trưởng từ 2,5% GDP năm 2014 lên hơn 16% vào năm 2021, nhưng vẫn còn kém xa các nước trong khu vực như Malaysia hoặc Thái Lan. Những vụ bê bối gần đây liên quan đến việc sử dụng sai mục đích tiền thu được từ trái phiếu đã làm xói mòn niềm tin, bộc lộ những lỗ hổng pháp lý và ngăn cản các nhà đầu tư tổ chức dài hạn. Việc phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp dự án cần được cấu trúc lại để cải thiện khả năng tiếp cận thị trường. Tuy nhiên, trái phiếu xanh đang thu hút sự chú ý, đặc biệt là từ các công ty hướng đến việc tuân thủ các nguyên tắc ESG và các tiêu chuẩn tài chính khí hậu quốc tế. Để giảm thiểu chi phí tài chính, các nhà tài trợ dự án thường sử dụng tỷ lệ nợ vay cao, vốn rẻ hơn vốn chủ sở hữu, và điều chỉnh việc trả nợ và dòng cổ tức để phù hợp với doanh thu dự kiến từ phí sử dụng điện và các khoản thanh toán của chính phủ. Các cơ chế chia sẻ doanh thu cần đảm bảo rằng các điều chỉnh về tăng hoặc giảm doanh thu được tính vào các dòng vốn này, giảm thiểu rủi ro từ các hạn chế về bao tiêu của EVN. Việc tăng cường xếp hạng tín nhiệm, yêu cầu công bố thông tin và thanh khoản thị trường thứ cấp là điều cần thiết để giải phóng các nguồn vốn này cho các dự án chuyển đổi năng lượng sạch.

**Hình 2-3. Mô hình Đối tác Công tư (PPP) thể hiện một cấu trúc PPP truyền thống với việc huy động vốn vay và vốn chủ sở hữu từ khu vực tư nhân, cùng với các chiến lược huy động vốn như trái phiếu xanh để tài trợ cho một công ty dự án (SPV)**



Nguồn: Chuyển thể từ WB (2017) và bổ sung thêm thông tin.

Lưu ý: Sơ đồ này minh họa các mối quan hệ tài chính và hợp đồng xung quanh một dự án PPP, tập trung vào Công ty Mục đích Đặc biệt (SPV). SPV đóng vai trò là công ty dự án, chịu trách nhiệm quản lý dòng vốn từ các bên cho vay, nhà đầu tư cổ phần và thị trường trái phiếu xanh, đồng thời phối hợp với các nhà thầu về kỹ thuật, mua sắm, xây dựng (EPC) và vận hành và bảo trì (O&M). Các nguồn thu bao gồm phí sử dụng và các khoản thanh toán của chính phủ, cần kết hợp các cơ chế chia sẻ doanh thu để đảm bảo tính bền vững tài chính cho các dự án PPP năng lượng, trong khi các kế hoạch tài chính định hướng cho việc cân đối chi phí và doanh thu của SPV.

#### 2.4.2. Kiểm soát tổng mức cam kết tài chính đối với các dự án PPP

Việc kiểm soát tổng mức độ rủi ro tài chính từ các dự án PPP là điều cần thiết để quản lý rủi ro tài chính tích lũy do danh mục dự án gây ra, phù hợp với Mục tiêu bền vững tài chính của Chương trình PPP và Nguyên tắc Thực hiện về trách nhiệm tài chính. Điều này bao gồm việc đặt ra giới hạn cho tổng cam kết và giám sát mức độ rủi ro, đặc biệt là ở cấp địa phương.

##### Cơ chế chính:

- **Giới hạn cam kết:** Chính phủ đặt trần cho tổng cam kết tài chính đối với các dự án PPP nhằm tránh vượt quá khả năng ngân sách, như ví dụ ở Peru với mức giới hạn là 12% GDP, được điều chỉnh ba năm một lần dựa trên nhu cầu hạ tầng (PE 2015). Luật PPP Liên bang của Brazil giới hạn các cam kết ở mức 5% doanh thu ròng hàng năm, cân bằng giữa cơ sở hạ tầng và sự thận trọng về tài khóa (BR 2004a). Phân tích bối cảnh ngành cung cấp thông tin về giới hạn bằng cách xác định rủi ro của ngành năng lượng, chẳng hạn như biến động nhu cầu và các yếu tố kinh tế vĩ mô, như biến động

tỷ giá hối đoái. Giới hạn phải tính đến rủi ro tài khóa từ việc phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp dự án, có thể yêu cầu bảo lãnh. Việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước, chẳng hạn như đóng góp vốn chủ sở hữu, cũng nên được đưa vào giới hạn để ngăn ngừa tình trạng mở rộng quá mức, như đã thấy trong các dự án năng lượng tái tạo của Việt Nam. Cơ chế chia sẻ doanh thu tác động đến mức độ rủi ro, vì thâm hụt doanh thu có thể làm tăng nghĩa vụ nợ của chính phủ, đòi hỏi phải theo dõi cẩn thận đối với các dự án năng lượng có rủi ro về nhu cầu. Mô hình tài chính dự báo mức độ rủi ro trên toàn danh mục đầu tư bằng cách sử dụng NPV và Tỷ lệ bao phủ nợ vay (LLCR), đảm bảo giới hạn phản ánh rủi ro, theo khuyến nghị của Irwin (2007). Các chiến lược huy động vốn, như Quỹ Cơ sở hạ tầng của Nam Phi, được đánh giá trong giới hạn cho phép (ZA 2020). Sự tham gia của các bên liên quan kết hợp ý kiến đóng góp của nhà đầu tư để đặt ra các giới hạn thực tế, phù hợp với tính minh bạch.

- **Đưa vào các mục tiêu tài khóa:** Chính phủ tích hợp các cam kết PPP vào các mục tiêu tài khóa rộng hơn, chẳng hạn như giới hạn nợ công, để đảm bảo giám sát toàn diện, đặc biệt là đối với các PPP cấp địa phương, theo đề xuất của Liu và Pradelli (2012). Các khoản nợ phát hành trái phiếu phải được định lượng trong phạm vi các mục tiêu nợ, như trong các PPP được tài trợ bằng trái phiếu của Chile, đảm bảo sự phù hợp với các dự án năng lượng của Việt Nam. Các chiến lược huy động vốn, bao gồm trái phiếu xanh và đầu tư nước ngoài, phải phù hợp với các mục tiêu tài khóa để hỗ trợ tài chính bền vững, như trường hợp Malaysia phát hành sukus cho năng lượng xanh, đồng thời giải quyết các thách thức của thị trường trái phiếu Việt Nam. Chính sách thuế cần được xem xét nhằm đảm bảo rằng các ưu đãi không làm gia tăng quá mức mức độ cam kết tài khóa, từ đó duy trì sự cân bằng cho các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng. Các yếu tố kinh tế giúp cân đối giữa mức độ cam kết và nhu cầu tăng trưởng kinh tế, phù hợp với phạm vi Chương trình PPP trong lĩnh vực năng lượng. Các yếu tố bền vững đảm bảo rằng trái phiếu xanh nằm trong giới hạn tài khóa, như trường hợp sukuk cho năng lượng xanh của Malaysia (MY 2015).
- **Giám sát tập trung:** Chính phủ duy trì một hệ thống đăng ký tập trung các cam kết, như trường hợp của Quỹ Bảo lãnh Cơ sở hạ tầng Indonesia (IIGF), cơ quan có chức năng đánh giá và giám sát các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn (IIGF 2009). Các công cụ kỹ thuật số, chẳng hạn như sổ đăng ký dựa trên blockchain, giúp tăng cường tính minh bạch trong giám sát, trong khi các cơ chế chia sẻ rủi ro đánh giá các rủi ro bảo lãnh tích lũy. Cơ chế chia sẻ doanh thu yêu cầu giám sát các khoản nợ chia sẻ doanh thu, rất quan trọng đối với các dự án năng lượng tái tạo đang phải đối mặt với những rủi ro về nhu cầu như các hạn chế về bao tiêu của EVN. Phân tích bối cảnh ngành năng lượng đặt các rủi ro của ngành năng lượng vào bối cảnh cụ thể, đảm bảo giám sát nhất quán, như trong các dự án PPP năng lượng của Nam Phi (ZA 2020).

Việc giới hạn tổng mức cam kết tài chính giúp ngăn ngừa tình trạng vượt quá khả năng tài khóa, như Irwin (2007) đã nhấn mạnh, và tránh tạo ra các ưu đãi khiến chính phủ thiên về phương thức mua sắm truyền thống thay vì PPP, ngay cả khi PPP mang lại giá trị tốt hơn. Cách tiếp cận này, phù hợp với Nguyên tắc Thực thi về trách nhiệm tài khóa, bảo đảm rằng các dự án PPP được kiểm soát trong phạm vi hợp lý, như trường hợp giới hạn theo tỷ lệ GDP của Peru.

---

### 2.4.3. Ngân sách cho các cam kết của chính phủ đối với PPP

Việc lập ngân sách cho các cam kết PPP gặp nhiều thách thức do tính chất dài hạn và phụ thuộc vào yếu tố ngẫu nhiên, xung đột với chu kỳ phân bổ ngân sách hàng năm. Việc lập ngân sách hiệu quả đảm bảo nguồn vốn đáp ứng các nghĩa vụ, hỗ trợ Mục tiêu Tài chính Bền vững của Chương trình PPP và Nguyên tắc Thực hiện về Trách nhiệm Giải trình.

#### Lập ngân sách cho các cam kết trực tiếp

- **Trợ cấp vốn:** Các khoản thanh toán như quỹ bù đắp chênh lệch khả thi tương tự như chi phí dự án truyền thống và có thể được tích hợp vào ngân sách hàng năm. Ngân sách nên bao gồm việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước, đảm bảo nguồn vốn cho các khoản đóng góp của chính phủ. Các chiến lược huy động vốn, chẳng hạn như đầu tư nước ngoài, nên được lập ngân sách để hỗ trợ các khoản trợ cấp, tận dụng 12,9 tỷ đô la vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Việt Nam trong lĩnh vực năng lượng từ năm 2021 đến năm 2024 để thu hẹp khoảng cách tài chính. Chương trình VGF của Ấn Độ (IN 2013a) phân bổ các khoản dự phòng ngân sách hàng năm (ví dụ: 40 triệu đô la ban đầu) để hỗ trợ các dự án cơ sở hạ tầng bền vững, đảm bảo thanh khoản thông qua một quỹ quay vòng.
- **Thanh toán theo mức độ sẵn sàng và phí cầu ao:** Các khoản thanh toán dài hạn, chẳng hạn như thanh toán khả dụng, đòi hỏi phải lập kế hoạch nhiều năm. Cơ chế chia sẻ doanh thu ảnh hưởng đến việc lập ngân sách cho các khoản thanh toán khả dụng, vì thâm hụt doanh thu có thể làm tăng nghĩa vụ của chính phủ. Các chính sách thuế, chẳng hạn như miễn trừ thanh toán, nên được lập ngân sách để giảm gánh nặng tài chính, tăng cường lòng tin của nhà đầu tư đối với các dự án PPP năng lượng. Luật số 101 (BR 2000) của Brazil coi trợ cấp PPP là khoản thanh toán dịch vụ nợ, tự động phân bổ ngân sách để giảm rủi ro phân bổ, tăng cường lòng tin của nhà đầu tư.
- **Khung tài chính trung hạn (MTFF):** Việc lồng ghép các cam kết PPP vào MTFF, như đã được thực hiện ở Brazil, Colombia và Peru, giúp cân đối ngân sách với kế hoạch tài khóa dài hạn, đảm bảo khả năng chi trả. Các kế hoạch tài chính chi tiết nên hướng dẫn việc tích hợp MTFF bằng cách dự báo chi phí dài hạn. Các chiến lược huy động vốn, bao gồm cả trái phiếu, phải được tích hợp vào MTFF để đảm bảo nguồn tài chính bền vững.

## Lập ngân sách cho các khoản nợ tiềm tàng

- **Dòng ngân sách dự phòng:** Việc tạo ra các dòng ngân sách cho các khoản nợ dự phòng dự kiến sẽ tăng cường tính linh hoạt. Việc phát hành trái phiếu của các doanh nghiệp dự án đòi hỏi phải lập ngân sách cho các khoản bảo lãnh, đặc biệt là đối với các dự án PPP năng lượng sạch đang gặp phải những thách thức thị trường. Cơ chế chia sẻ doanh thu đòi hỏi phải có các dòng dự phòng cho các khoản thâm hụt doanh thu, đảm bảo tính dự đoán cho các dự án năng lượng sạch. Các cân nhắc về chính sách thuế, chẳng hạn như hoàn thuế VAT, nên được lập ngân sách để giảm bớt áp lực tài chính cho các dự án PPP năng lượng. Bộ Tài chính Chile phân bổ ngân sách cho các khoản bảo lãnh theo yêu cầu (Cebotari 2008), đảm bảo sẵn sàng cho các khoản thanh toán bất ngờ.
- **Quỹ trách nhiệm dự phòng:** Các quỹ chuyên dụng, chẳng hạn như Quỹ Nợ Dự phòng của các Cơ quan Chính phủ Colombia (CO 1998), yêu cầu các cơ quan đóng góp dựa trên rủi ro đã được đánh giá, do một công ty tín thác quản lý. Việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước hỗ trợ các quỹ này thông qua đóng góp của chính phủ, tăng cường kỷ luật tài chính cho các dự án năng lượng. Tập đoàn Đối tác São Paulo (SP 2004a) sử dụng tiền thu được từ việc bán tài sản nhà nước để bảo lãnh cho các dự án PPP, tạo ra một cơ chế tài trợ mạnh mẽ.
- **Quỹ bảo lãnh:** IIGF của Indonesia (2009) và Quỹ Bảo lãnh Tín dụng Cơ sở hạ tầng của Hàn Quốc (KR 2011) cung cấp bảo lãnh cho các rủi ro cụ thể, được tài trợ bằng các khoản đóng góp và phí của chính phủ, đảm bảo kỷ luật tài khóa thông qua đánh giá rủi ro nghiêm ngặt. Việc phát hành trái phiếu và quản lý vốn nhà nước đòi hỏi phải có quỹ bảo lãnh để giảm thiểu rủi ro, hỗ trợ các sáng kiến năng lượng tái tạo của Việt Nam.

Ngân sách hiệu quả đảm bảo các cam kết PPP được thực hiện mà không làm gián đoạn sự ổn định tài chính, như đã thấy trong cơ chế phân bổ ngân sách tự động của Brazil. Bằng cách tích hợp các Nguyên tắc Thực hiện về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm tài chính, khuôn khổ ngân sách tạo sự tin tưởng cho các đối tác tư nhân và phù hợp với Mục tiêu Tài chính Bền vững của Chương trình PPP.

---

### 2.4.4. Kế toán tài chính và báo cáo cho PPP

Việc hạch toán chính xác và báo cáo minh bạch các cam kết PPP là rất quan trọng để theo dõi rủi ro tài chính, đảm bảo trách nhiệm giải trình và thông tin cho các bên liên quan, phù hợp với các Nguyên tắc Thực hiện về minh bạch và trách nhiệm giải trình. Sổ đăng ký cam kết tập trung, do Bộ Tài chính quản lý, là thông lệ tốt nhất cho các hệ thống đơn nhất và liên bang.

#### Nhận biết các khoản nợ PPP

- **Tiêu chuẩn quốc tế:** Chuẩn mực Kế toán Khu vực Công Quốc tế (IPSAS-32) yêu cầu các dự án PPP do chính phủ chi trả phải được ghi nhận trên bảng cân đối kế toán nếu

chính phủ kiểm soát việc cung cấp dịch vụ và giá trị tài sản còn lại (IFAC 2011). Các thủ tục xử lý chuyển nhượng tài sản ảnh hưởng đến việc ghi nhận bằng cách xác định các khoản chuyển nhượng giá trị còn lại. Sổ tay Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF (IMF 2014b) ghi nhận các khoản nợ PPP khi chính phủ chịu nhiều rủi ro và lợi ích nhất.

- **Hướng dẫn của Eurostat:** Eurostat phân loại PPP là nợ chính phủ nếu chính phủ chịu rủi ro về xây dựng, nhu cầu hoặc khả năng cung cấp (EPEC 2016). Cơ chế chia sẻ doanh thu ảnh hưởng đến việc phân loại bằng cách xác định phân bổ rủi ro nhu cầu, điều này rất quan trọng đối với các dự án năng lượng có rủi ro nhu cầu. Điều này có thể ảnh hưởng đến việc cấu trúc dự án, vì việc tập trung quá mức vào việc xử lý các khoản mục ngoài bảng cân đối kế toán có thể làm giảm giá trị đồng tiền.
- **Nợ phải trả có điều kiện:** IPSAS-19 (IFAC 2002) yêu cầu ghi nhận các khoản nợ tiềm ẩn chỉ khi khả năng xảy ra của chúng là có thể đo lường được, một ngưỡng cao thường dẫn đến việc công bố thông tin hơn là ghi nhận. Việc quyết toán cuối cùng cho khoản đầu tư vốn yêu cầu ghi nhận các khoản nợ khi dự án hoàn thành.

### **Công bố nghĩa vụ tài chính từ các dự án PPP**

- **Yêu cầu công bố thông tin:** Các tiêu chuẩn quốc tế yêu cầu công bố các cam kết PPP trong thuyết minh báo cáo tài chính. Bộ quy tắc Minh bạch Tài chính của IMF (IMF 2014c) nhấn mạnh việc báo cáo các khoản nợ phải trả PPP, như đã thấy trong các đánh giá minh bạch tài chính cho Peru (IMF 2015b) và Philippines (IMF 2015c). Các cân nhắc về chính sách thuế, chẳng hạn như tác động của việc hoàn thuế GTGT, phải được công bố để tăng cường tính minh bạch cho các dự án PPP năng lượng sạch. Các chiến lược huy động vốn, bao gồm trái phiếu và đầu tư nước ngoài, yêu cầu công bố các rủi ro liên quan, chẳng hạn như biến động thị trường và tác động của tỷ giá hối đoái, để thông báo cho các bên liên quan trong lĩnh vực năng lượng sạch của Việt Nam.

Kế toán và báo cáo minh bạch cho phép chính phủ xem xét kỹ lưỡng tình hình tài chính của mình và cho phép các bên liên quan, bao gồm nhà đầu tư và công chúng, đánh giá hiệu quả quản lý tài chính công. Bằng cách tuân thủ Nguyên tắc Thực hiện về minh bạch, như được thể hiện trong thông lệ báo cáo của Chile, chính phủ tăng cường niềm tin và đảm bảo rằng các dự án PPP phù hợp với các mục tiêu bền vững tài chính.

### **2.5. Tóm tắt các yếu tố thành công quan trọng cho việc xây dựng và triển khai PPP**

Việc xây dựng và triển khai các dự án PPP đòi hỏi sự tích hợp chặt chẽ các yếu tố thành công quan trọng để đảm bảo các dự án cung cấp cơ sở hạ tầng hiệu quả, duy trì tính bền vững về tài chính và phù hợp với các Mục tiêu của Chương trình PPP về tài chính bền vững, giá trị đồng tiền và tăng trưởng kinh tế. Những yếu tố này hỗ trợ thêm cho Phạm vi Chương trình PPP trong việc nhắm mục tiêu vào các lĩnh vực ưu tiên, đặc biệt là năng lượng, và tuân thủ

các Nguyên tắc Triển khai về trách nhiệm tài chính, minh bạch, trách nhiệm giải trình, lợi ích công cộng và tính bền vững về môi trường.

Nghiên cứu của Akintoye và cộng sự (2003) đã xác định các yếu tố thành công như mua sắm hiệu quả, khả năng tồn tại của dự án, điều kiện kinh tế ổn định và thị trường tài chính vững mạnh dựa trên khảo sát 61 dự án PPP tại Anh. OECD (2008) nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thành lập một đơn vị PPP chuyên trách, độc lập để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện dự án suôn sẻ và đàm phán các hợp đồng phức tạp với các đối tác khu vực tư nhân, đồng thời phối hợp với các cơ quan chính phủ. Trebilcock và Rosenstock (2015) nhấn mạnh năng lực của chính phủ, bao gồm kiểm toán hiệu quả đầu tư, các cơ quan PPP chuyên trách và khuôn khổ pháp lý vững chắc, là rất quan trọng trong các nền kinh tế mới nổi.

Dựa trên những hiểu biết sâu sắc này và phân tích trong Báo cáo về Kinh nghiệm Quốc tế, phần này cập nhật những cân nhắc chính về cơ cấu và triển khai PPP, tích hợp các cân nhắc về thương mại, tài chính và kinh tế với các công cụ tiên tiến như trái phiếu, chiến lược huy động vốn, cơ chế chia sẻ rủi ro, sự tham gia của các bên liên quan, công cụ kỹ thuật số để đảm bảo tính minh bạch và các cân nhắc về tính bền vững.

Những cân nhắc này được tóm tắt trong Bảng 2-2, trong đó nêu ra những cân nhắc chính và các thông lệ tốt nhất toàn cầu, tập trung vào việc tăng cường quản lý tài chính và kết quả của ngành năng lượng:

**Bảng 2-2. Những cân nhắc chính trong việc xây dựng và triển khai PPP**

<b>Lĩnh vực quan trọng trong dự án PPP</b>	<b>Yếu tố chính</b>	<b>Thực hành tốt nhất toàn cầu</b>
<b>Phân bổ và giảm thiểu rủi ro</b>	Chính phủ phải xác định cơ chế chia sẻ phân bổ rủi ro tài chính, hoạt động, quy định và môi trường cho bên có đủ năng lực quản lý tốt nhất, được hỗ trợ bởi mô hình tài chính chặt chẽ và sự tham gia của các bên liên quan để đảm bảo tính bền vững về tài chính và lợi ích công cộng.	Phương pháp chuyển giao rủi ro có cấu trúc của Nam Phi giúp nâng cao giá trị đồng tiền thông qua mô hình tài chính (ZA 2004a). Chile tích hợp đánh giá trách nhiệm pháp lý dự phòng vào quá trình sàng lọc dự án, sử dụng các công cụ kỹ thuật số để minh bạch hóa (CL 2016). Quỹ Bảo lãnh Cơ sở Hạ tầng (IIGF) của Indonesia phân bổ rủi ro nhu cầu một cách hiệu quả, được hỗ trợ bởi các cuộc tham vấn với các bên liên quan (IIGF 2009).
<b>Khung pháp lý và quy định</b>	Chính phủ nên thiết lập một khuôn khổ pháp lý vững chắc với	Nam Phi và Chile liên kết PPP với các kế hoạch năng lượng quốc gia,

	<p>các cam kết rõ ràng, thực thi hợp đồng, giám sát theo quy định và các yêu cầu về tính bền vững, được hỗ trợ bởi các đơn vị PPP chuyên trách và chẩn đoán theo từng lĩnh vực để phù hợp với các ưu tiên quốc gia.</p>	<p>được hỗ trợ bởi các đơn vị PPP chuyên trách (ZA 2004a; CL 2010b). Khung PPP của Ấn Độ kết hợp phân tích bối cảnh ngành để giải quyết các rủi ro trong ngành năng lượng, đảm bảo tính minh bạch về quy định (IN 2013a). Các quy định về sukuk xanh của Malaysia thúc đẩy PPP năng lượng bền vững (MY 2015).</p>
<p><b>Cơ cấu tài chính và cơ chế tài trợ</b></p>	<p>Chính phủ cần đa dạng hóa các nguồn tài chính, bao gồm trái phiếu, tài trợ bù đắp thiếu hụt khả thi (VGF), tài chính hỗn hợp và bảo lãnh, đồng thời tận dụng mô hình tài chính và phân tích kinh tế để nâng cao tính khả thi của dự án và trách nhiệm tài chính.</p>	<p>Chương trình VGF của Ấn Độ sử dụng mô hình tài chính để phân bổ 872 triệu đô la tiền trợ cấp, được hỗ trợ bởi các phân tích kinh tế (IN 2013a). Các dự án PPP được tài trợ bằng trái phiếu của Chile tích hợp các tính toán NPV để quản lý tài chính (CL 2016). Quỹ Cơ sở Hạ tầng của Nam Phi huy động 6,7 tỷ đô la vốn tư nhân, kết hợp nguồn vốn công và tư (ZA 2020).</p>
<p><b>Sàng lọc và thẩm định dự án PPP</b></p>	<p>Chính phủ phải thực hiện quy trình sàng lọc nhiều giai đoạn nghiêm ngặt, kết hợp phân tích bối cảnh ngành, mô hình tài chính và sự tham gia của các bên liên quan để đảm bảo chỉ những dự án khả thi, có khả năng thương mại hóa và có trách nhiệm về mặt tài chính mới được tiến hành.</p>	<p>Khung pháp lý của Nam Phi sử dụng sàng lọc có cấu trúc với các mô hình tài chính cho các dự án PPP năng lượng (ZA 2004a). Hàn Quốc và Úc áp dụng đánh giá nhiều giai đoạn với các đánh giá về giá trị đồng tiền, kết hợp tham vấn cộng đồng (KR 2011; AU 2017). Chile tích hợp các cân nhắc về tính bền vững vào quá trình đánh giá các dự án năng lượng (CL 2010b).</p>
<p><b>Quản lý hợp đồng và hiệu suất</b></p>	<p>Chính phủ nên xác định các chỉ số đánh giá hiệu suất rõ ràng, cơ chế thực thi hợp đồng và các công cụ giám sát kỹ thuật số để đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong các thỏa thuận PPP dài hạn, với sự hỗ trợ</p>	<p>Đơn vị Nhượng quyền của Chile giám sát việc tuân thủ PPP thông qua kiểm toán kỹ thuật số (CL 2016). Nam Phi kết hợp các giai đoạn phê duyệt có cấu trúc với sự tham gia của các bên liên quan để đảm bảo tính minh bạch (ZA 2004a). Các dự</p>

	của các bên liên quan.	án PPP điện của Philippines sử dụng các chỉ số hiệu suất gắn liền với khả năng tiếp cận năng lượng, được hỗ trợ bởi phản hồi của công chúng (PH 2006).
<b>Sự trưởng thành của thị trường và sự tham gia của khu vực tư nhân</b>	Chính phủ phải duy trì đường ống PPP minh bạch, quy trình mua sắm cạnh tranh và nền tảng kỹ thuật số để thúc đẩy niềm tin của nhà đầu tư, đồng thời tích hợp các cân nhắc về tính bền vững để thu hút các nhà đầu tư có ý thức bảo vệ môi trường.	Chile và Canada công khai các dự án PPP thông qua nền tảng kỹ thuật số (CL 2016; CA 2018). Anh và Úc sử dụng đối thoại cạnh tranh và hội nghị nhà thầu để tinh chỉnh quy trình mua sắm, lồng ghép các mục tiêu phát triển bền vững (EPEC 2011a; AU 2017). Trái phiếu sukuk của Malaysia dành cho PPP năng lượng xanh thu hút các nhà đầu tư toàn cầu (MY 2015).

*Nguồn: Tổng hợp của tác giả dựa trên WB (2017).*

**PPP không phải là giải pháp đảm bảo và có thể không mang lại kết quả mong muốn nếu các rủi ro quan trọng không được quản lý đầy đủ, dẫn đến căng thẳng về tài chính, chậm trễ dự án hoặc làm giảm niềm tin của công chúng.** Những điểm yếu phổ biến bao gồm phân bổ rủi ro không phù hợp, cơ cấu tài chính chưa đầy đủ, sự tham gia yếu kém của các bên liên quan và thiếu minh bạch, có thể dẫn đến chi phí vượt mức, các khoản nợ tiềm ẩn khó kiểm soát hoặc dự án bị hủy bỏ. Trong lĩnh vực năng lượng, các dự án PPP trong lĩnh vực điện lực của Nigeria gặp khó khăn với các vấn đề về khả năng chi trả giá điện và sự bất ổn về quy định, làm chậm trễ việc triển khai và gây trở ngại cho các nhà đầu tư (WB 2017). Những yếu kém này nhấn mạnh sự cần thiết phải có các quy trình quản lý tài chính công chặt chẽ để đảm bảo tính bền vững tài khóa và sự phù hợp với các mục tiêu PPP về tài chính bền vững và giá trị đồng tiền, đồng thời làm nổi bật vai trò ngày càng cao của Bộ Tài chính.

Để giảm thiểu những rủi ro này, chính phủ phải xem xét một số hành động chính:

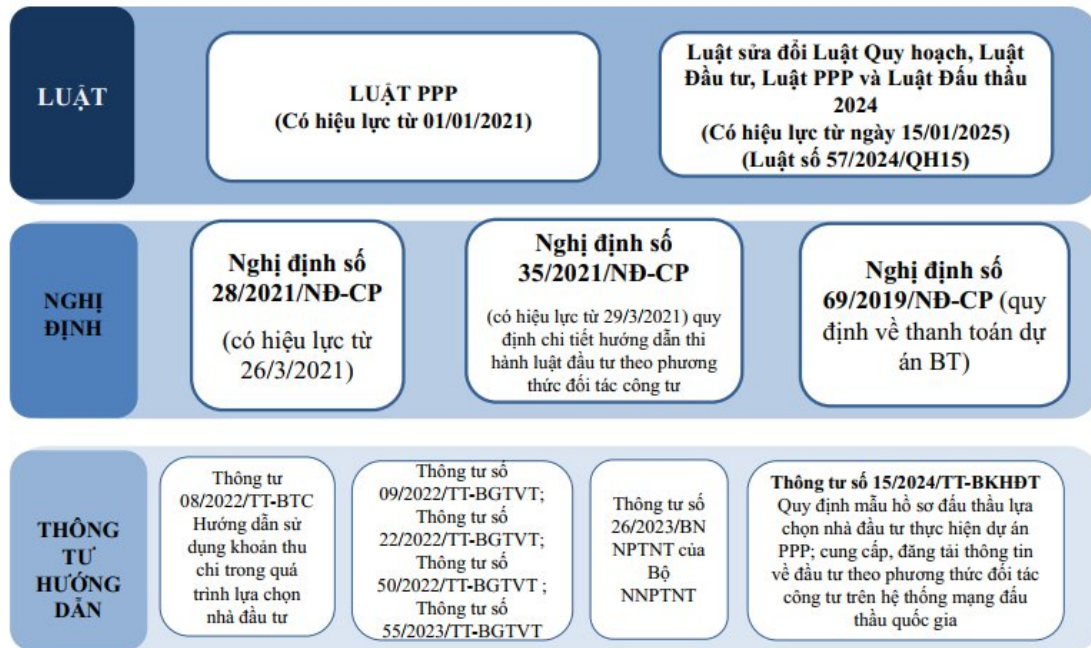
- **Cơ chế chia sẻ rủi ro nghiêm ngặt**, được hỗ trợ bởi mô hình tài chính (ví dụ: NPV, ADSCR), nên phân bổ rủi ro như biến động nhu cầu hoặc biến động tiền tệ cho bên có năng lực nhất.
- **Phân tích toàn diện về bối cảnh ngành**, đặc biệt đối với các dự án PPP năng lượng sạch, việc đánh giá cơ cấu giá cước và sự ổn định của quy định là điều cần thiết.
- **Sự tham gia của các bên liên quan với cộng đồng và nhà đầu tư** đảm bảo khả năng chi trả và sự ủng hộ của công chúng.

- **Công cụ số cho sự minh bạch** tăng cường trách nhiệm giải trình và niềm tin của công chúng.
- **Những cân nhắc về tính bền vững** điều chỉnh các dự án phù hợp với mục tiêu môi trường, giảm thiểu rủi ro dài hạn và nâng cao khả năng tài trợ của dự án.
- **Đầu tư vào đào tạo và phát triển thể chế** là cần thiết để xây dựng năng lực kỹ thuật và quản lý, đặc biệt là ở các nền kinh tế mới nổi.
- **Cơ chế hợp đồng linh hoạt** nên được sử dụng để giải quyết những thách thức không lường trước được, chẳng hạn như giá nhiên liệu tăng đột biến hoặc thay đổi quy định, thông qua các đợt đánh giá định kỳ và điều chỉnh dựa trên hiệu suất.

### 3. Khung pháp lý về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam

Khung pháp lý cho đầu tư PPP tại Việt Nam đã dần được xây dựng và hoàn thiện thông qua các văn bản pháp luật quan trọng, tạo nền tảng vững chắc cho việc triển khai các dự án PPP. Việt Nam coi PPP là một cơ chế chiến lược để huy động vốn trong nước và quốc tế nhằm đạt được mục tiêu Phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050. Phần này trình bày các văn bản pháp lý chủ yếu định hình sự phát triển PPP tại Việt Nam.

**Hình 3-1. Khung pháp lý hiện hành cho PPP**



*Nguồn: Trích từ Cục Quản lý đấu thầu, Bộ Tài chính và bổ sung thêm thông tin. Con số này ban đầu được trình bày trong Báo cáo về Tình hình Cơ cấu Tài chính, Công cụ Tài chính và Huy động Vốn Tư nhân cho Chuyển đổi Năng lượng của Việt Nam trong phạm vi của Sáng kiến này.*

Từ năm 2024, Chính phủ Việt Nam đã tích cực sửa đổi khuôn khổ pháp lý về PPP để thu hút nhiều nhà đầu tư hơn, bao gồm cả các nhà đầu tư tham gia vào các dự án cơ sở hạ tầng quy mô vừa và nhỏ. Nhiều vấn đề ảnh hưởng đến việc triển khai PPP, như đã nêu tại Mục 4, chẳng hạn như cơ chế tài chính chưa hoàn thiện, các điều khoản chuyển tiếp chưa rõ ràng và các điều khoản hợp đồng không linh hoạt, đòi hỏi phải sửa đổi các quy định hiện hành để đảm bảo tính thống nhất về mặt pháp lý và vận hành. Bộ Tài chính, với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước về PPP, đã được giao nhiệm vụ soạn thảo các văn bản sửa đổi quy định liên quan đến Luật PPP năm 2020, các Nghị định 35/2021/NĐ-CP, 28/2021/NĐ-CP, 69/2019/NĐ-CP.<sup>6</sup> và

<sup>6</sup>Nghị định số 69/2019/NĐ-CP quy định việc sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư xây dựng theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT). Hình thức này chưa được sử dụng rộng rãi trong lĩnh vực năng lượng nên chưa được phân tích sâu trong báo cáo.

phối hợp với các bộ, ngành khác để hoàn thiện việc sửa đổi. Phần này đi sâu vào khuôn khổ PPP tổng thể, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến lĩnh vực năng lượng.

### 3.1. Luật hợp tác công tư

#### 3.1.1. Luật 64/2020/QH14 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư

**Luật 64/2020/QH14**, được Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 18 tháng 6 năm 2020 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2021, Luật Đầu tư theo hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) là khuôn khổ pháp lý nền tảng điều chỉnh hoạt động đầu tư theo hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) tại Việt Nam. Luật này hợp nhất và thay thế các quy định trước đây, chẳng hạn như Nghị định 63/2018/NĐ-CP, nhằm tạo ra một khuôn khổ thống nhất, minh bạch và thuận lợi cho nhà đầu tư cho các dự án PPP, đặc biệt là trong các lĩnh vực trọng điểm như năng lượng, giao thông vận tải và y tế. Luật này phù hợp với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam.

##### 3.1.1.1. Các lĩnh vực đủ điều kiện đầu tư theo hình thức PPP

Luật PPP số 64/2020/QH14 quy định chỉ một số lĩnh vực nhất định mới đủ điều kiện đầu tư theo hình thức PPP tại Việt Nam. Các lĩnh vực này được lựa chọn dựa trên tầm quan trọng chiến lược, tác động xã hội và khả năng tài chính. Chính phủ hạn chế PPP đối với các dự án dịch vụ công và cơ sở hạ tầng mà sự tham gia của khu vực tư nhân có thể nâng cao hiệu quả và đổi mới sáng tạo. Sáu lĩnh vực đủ điều kiện cho các dự án PPP là: (i) giao thông vận tải, (ii) lưới điện và nhà máy điện (trừ thủy điện và các trường hợp khác do Nhà nước độc quyền), (iii) hệ thống cấp thoát nước, môi trường, (iv) y tế, (v) giáo dục và đào tạo, và (vi) cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin. Phần này phân tích những thành tựu và hạn chế trong việc triển khai PPP trong các lĩnh vực khác ngoài lưới điện và nhà máy điện nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho ngành điện cũng như khuyến nghị sửa đổi các quy định về PPP.

Theo Luật PPP (năm 2020), Việt Nam công nhận sáu loại hợp đồng PPP, mỗi loại có các thỏa thuận về quyền sở hữu, vận hành và chia sẻ rủi ro riêng biệt:

- **Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT):** Một mô hình được sử dụng rộng rãi, trong đó các nhà đầu tư tư nhân thiết kế, tài trợ, xây dựng và vận hành cơ sở hạ tầng, thu hồi chi phí thông qua phí sử dụng hoặc thanh toán của nhà nước. Quyền sở hữu được chuyển giao cho nhà nước sau khi hợp đồng kết thúc. Chiếm ưu thế trong lĩnh vực năng lượng, BOT đóng vai trò then chốt trong việc giải quyết các khoảng trống về cơ sở hạ tầng trong bối cảnh ngân sách eo hẹp. Những thách thức bao gồm rủi ro tài chính và các nút thắt pháp lý.
- **Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành (BTO):** Khu vực tư nhân xây dựng và chuyển giao dự án cho nhà nước sau khi hoàn thành, sau đó vận hành để thu hồi chi phí. Hình thức này phù hợp với các dự án đòi hỏi nhà nước sở hữu nhưng có chuyên

môn tư nhân, chẳng hạn như hệ thống tàu điện ngầm và cơ sở hạ tầng thành phố thông minh. Minh bạch pháp lý được đảm bảo theo Luật PPP và các nghị định liên quan. Tuy nhiên, những thách thức khi triển khai bao gồm tính bền vững về tài chính và sự tham gia hạn chế của công chúng.

- **Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO):** Nhà đầu tư tài trợ, xây dựng, sở hữu và vận hành cơ sở hạ tầng vô thời hạn, thu hồi chi phí thông qua cơ chế thị trường hoặc hợp đồng nhà nước. Hình thức này được áp dụng trong các lĩnh vực như viễn thông (ví dụ: Viettel, Mobifone). Hình thức này mang lại các ưu đãi đầu tư dài hạn nhưng phải đối mặt với các rủi ro về xã hội và pháp lý.
- **Xây dựng-Chuyển giao-Cho thuê (BTL) và Xây dựng-Chuyển giao (BT):** Trong BTL, nhà đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, chuyển giao cho nhà nước, sau đó cho thuê lại để vận hành. Trong BT, tài sản được chuyển giao ngay sau khi xây dựng, không có quyền vận hành. Các mô hình này giải quyết tình trạng thiếu hụt ngân sách cho cơ sở hạ tầng thiết yếu nhưng lại gây áp lực lên ngân sách công do các khoản thanh toán trả trước của nhà nước hoặc cho thuê dài hạn. Các cải cách pháp lý gần đây nhằm mục đích cải thiện tính minh bạch và giám sát.
- **Vận hành-Bảo trì (O&M):** Nhà nước giữ quyền sở hữu trong khi các đơn vị tư nhân quản lý vận hành và bảo trì. Điều này giúp nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ, đặc biệt là trong các dịch vụ và tiện ích đô thị. Tuy nhiên, các rào cản bao gồm việc thực thi hợp đồng yếu kém và sự quan tâm hạn chế đối với các lĩnh vực lợi nhuận thấp (ví dụ: cấp nước nông thôn).

---

### 3.1.1.2. Cơ chế hỗ trợ của Chính phủ cho các dự án PPP

Trong các dự án đầu tư theo hình thức PPP, vai trò của Nhà nước không chỉ giới hạn ở chức năng quản lý, giám sát mà còn bao gồm việc thiết lập các cơ chế hỗ trợ nhằm giảm thiểu rủi ro và tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư tư nhân. Luật PPP năm 2020 quy định: Một số cơ chế hỗ trợ của chính phủ nhằm khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án PPP, bao gồm tài chính, thuế, đất đai, bảo lãnh và giám sát, nhằm nâng cao khả năng tài chính của dự án và thu hút đầu tư tư nhân. Phần này mô tả và đánh giá các cơ chế này, bao gồm tài trợ nhà đầu tư, quy trình lựa chọn, phân bổ rủi ro và giám sát, dựa trên các phân tích kinh tế và thông lệ quốc tế tốt nhất.

#### 3.1.1.2.1. Hỗ trợ tài chính

---

**Điều 69–75 của Luật PPP năm 2020 nêu rõ việc sử dụng vốn nhà nước để hỗ trợ các dự án PPP, rất quan trọng đối với cơ sở hạ tầng năng lượng đang phải đối mặt với chi phí vốn cao và rủi ro về chính sách.** Nghị định 28/2021/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết về quản lý tài chính đối với dự án PPP.

Theo Điều 69 Luật PPP năm 2020, vốn nhà nước tham gia dự án PPP được sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau, bao gồm:

- Hỗ trợ xây dựng các công trình và hệ thống cơ sở hạ tầng.
- Thực hiện thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công.
- Bao gồm chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ tái định cư và chi phí xây dựng tạm thời.
- Bù đắp cho việc giảm doanh thu.
- Bao gồm chi phí cho các cơ quan có thẩm quyền, cơ quan ký hợp đồng, đơn vị chuẩn bị dự án, bên đấu thầu và chi phí thẩm định dự án.

Tỷ lệ vốn nhà nước dành cho cơ sở hạ tầng và đền bù (Khoản 1(a), 1(c), Điều 69) được giới hạn ở mức 50% tổng mức đầu tư (hoặc đầu tư dự án thành phần đối với dự án đa thành phần) và không được tính vào khả năng thu hồi vốn hoặc lợi nhuận của nhà đầu tư (Khoản 2). Điều 70 cho phép vốn nhà nước được sử dụng để nâng cao hiệu quả tài chính trong quá trình xây dựng, được xác định trong các nghiên cứu tiền khả thi và được thanh toán theo các điều khoản hợp đồng (Khoản 1–3). Sự hỗ trợ này đặc biệt phù hợp cho các dự án phát triển năng lượng tái tạo và nâng cấp cơ sở hạ tầng truyền tải, giúp thu hút đầu tư tư nhân và giảm chi phí tài chính. Các nguồn bao gồm quỹ đầu tư công và tài sản công (Khoản 4), được quản lý dưới dạng các tiểu dự án hoặc phân bổ theo hợp đồng (Khoản 5).

Điều 71 quy định việc thanh toán cho các hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL) và Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT) dựa trên chất lượng dịch vụ, được thực hiện từ nguồn vốn nhà nước và các nguồn vốn hợp pháp. Điều này được quy định chi tiết hơn tại Nghị định 28. Theo Khoản 3, Điều 7 của Nghị định 28, đối với các dự án mà cơ quan ký kết hợp đồng là cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập không tự bảo đảm hoặc bảo đảm một phần chi thường xuyên thì khoản thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP bao gồm vốn đầu tư công được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm để trang trải chi phí đầu tư của dự án PPP, cũng như các khoản chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước được bố trí trong dự toán hằng năm và các khoản thu dự án (nếu có) để trang trải chi phí hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP. Đối với các dự án mà cơ quan ký kết hợp đồng là đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư thì nguồn thanh toán bao gồm Quỹ phát triển hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập, chi đầu tư từ ngân sách nhà nước được bố trí để trang trải chi phí đầu tư của dự án PPP thuộc phần vốn nhà nước và các nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật. Các yếu tố như nguồn thanh toán, điều kiện thanh toán, mức thanh toán, thời điểm thanh toán và thời hạn thanh toán phải được quy định rõ trong hợp đồng dự án PPP. Cấu trúc thanh toán này đặc biệt quan trọng đối với các dự án PPP năng lượng tái tạo và lưới điện, nơi mà hồ sơ doanh thu có thể thay đổi và nơi các khoản thanh toán dựa trên hiệu suất khuyến khích cung cấp dịch vụ chất lượng cao.

Vốn nhà nước thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP cung cấp sản phẩm, dịch vụ công theo hợp đồng BTL, BLT được phân bổ trên cơ sở chất lượng sản phẩm, dịch vụ công, được hình thành từ nguồn vốn nhà nước trong dự án PPP và các nguồn vốn hợp pháp khác theo quy định của pháp luật. Theo Khoản 3 Điều 7 Nghị định 28/2021, đối với các dự án mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thầu là cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập không tự bảo đảm chi thường xuyên hoặc bảo đảm một phần chi thường xuyên thì vốn nhà nước thanh toán cho doanh nghiệp dự án PPP bao gồm vốn đầu tư công được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn, hằng năm để trang trải chi phí đầu tư của dự án PPP, chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước được bố trí trong dự toán ngân sách hằng năm và nguồn thu (nếu có) của dự án để trang trải chi phí hoạt động của doanh nghiệp dự án PPP. Đối với dự án mà cơ quan chủ trì thực hiện hợp đồng là đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư, nguồn chi bao gồm: Quỹ phát triển sự nghiệp của đơn vị, chi đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước được bố trí để đảm bảo chi phí đầu tư dự án PPP trong phạm vi vốn nhà nước, cùng các nguồn thu hợp pháp khác theo quy định (nếu có). Các yếu tố về nguồn chi, điều kiện, mức chi, thời hạn chi, thời điểm chi phải được quy định rõ trong hợp đồng dự án PPP. Điều này đặc biệt quan trọng để đảm bảo dòng tiền cho các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn. Các cơ chế tài chính này nên được thiết kế để phân bổ nguồn lực cho các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện thay vì tiếp tục đầu tư vào nhiên liệu hóa thạch, đảm bảo phù hợp với mục tiêu phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam.

Theo Điều 72 Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2020, vốn nhà nước cho bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư và xây dựng tạm trong các dự án PPP được bố trí từ nguồn vốn đầu tư công theo quy định của pháp luật về đầu tư công. Căn cứ quy mô, tính chất của từng dự án, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể xem xét tách vốn này thành dự án thành phần hoặc tiểu dự án, triển khai thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công và pháp luật về đất đai. Theo Khoản 1 Điều 92 Luật Đất đai năm 2024, đối với dự án đầu tư do Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư mà việc thu hồi đất dẫn đến việc phải di dời toàn bộ cộng đồng dân cư, ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế, xã hội và truyền thống văn hóa của họ thì phải áp dụng chính sách đặc thù về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong trường hợp này, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương để bảo đảm quyền lợi của người dân bị ảnh hưởng và tính khả thi của dự án. Do đó, việc bố trí vốn nhà nước cho bồi thường, giải phóng mặt bằng trong các dự án PPP không chỉ phải tuân thủ Luật PPP năm 2020 mà còn phải phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024 để bảo đảm quá trình thu hồi đất công bằng, minh bạch và hiệu quả.

Điều 73: Chi phí chuẩn bị, thẩm định, đấu thầu được bố trí từ nguồn vốn đầu tư công hoặc nguồn vốn hợp pháp, được tính vào tổng mức đầu tư (Khoản 1), nhà đầu tư được lựa chọn hoàn trả vào ngân sách nhà nước (Khoản 2). Chi phí sau khi thực hiện hợp đồng được bố trí từ ngân sách thường xuyên của cơ quan (Khoản 3).

Điều 74 lồng ghép vốn nhà nước vào kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm, với nguồn dự phòng cho các dự án ngoài quy hoạch (Khoản 1–3). Thanh toán BTL/BLT được thực hiện trong nhiều kỳ (Khoản 4).

Điều 75 yêu cầu dự toán ngân sách hàng năm cho chi thường xuyên và nguồn thu hợp pháp để chi trả cho các doanh nghiệp PPP, đảm bảo kế hoạch tài chính cho các dự án năng lượng. Các quy định này cần được áp dụng một cách chiến lược để ưu tiên đầu tư vào năng lượng tái tạo và lưới điện, thay vì hỗ trợ các dự án nhiên liệu hóa thạch xung đột với mục tiêu giảm phát thải carbon quốc gia.

#### 3.1.1.2.2. Ưu đãi về thuế và sử dụng đất

---

##### **Điều 76–78 quy định về huy động vốn tư nhân, điều cần thiết cho các dự án năng lượng.**

Điều 76 quy định nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án PPP phải đảm bảo vốn chủ sở hữu, vốn vay và vốn hợp pháp theo các điều khoản hợp đồng, với tổng số vốn vay được giới hạn trong giới hạn hợp đồng (Khoản 1). Việc giải ngân vốn phải được hoàn thành trong vòng 12 tháng kể từ ngày ký hợp đồng (18 tháng đối với dự án do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ phê duyệt) (Khoản 2), với các hình thức xử lý vi phạm được quy định cụ thể trong hồ sơ mời thầu (Khoản 3).

Điều 77 yêu cầu phải có tối thiểu 15% vốn chủ sở hữu (không bao gồm vốn nhà nước theo Điều 70, 72) theo biểu hợp đồng (Khoản 1–2). Điều này đảm bảo cam kết nhưng lại gây khó khăn cho các dự án PPP có tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu cao.

Điều 78 cho phép doanh nghiệp phát hành trái phiếu tư nhân không chuyển đổi, không kèm chứng quyền, với giá trị tối đa bằng giá trị khoản vay theo hợp đồng, chỉ được sử dụng để thực hiện dự án hoặc tái cấu trúc nợ (Khoản 1–2). Vốn được giữ trong tài khoản ký quỹ (Khoản 2(c)), và doanh nghiệp hoạt động dưới một năm được miễn yêu cầu báo cáo tài chính đã được kiểm toán (Khoản 3). Việc phát hành trái phiếu này là một công cụ tài chính ngày càng quan trọng cho các dự án năng lượng sạch, bao gồm điện gió ngoài khơi, lưu trữ pin và nâng cấp lưới điện, hỗ trợ huy động vốn cho cơ sở hạ tầng bền vững.

#### 3.1.1.2.3. Ưu đãi đầu tư

---

Điều 79 của Luật PPP năm 2020 quy định về ưu đãi đầu tư. Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP được hưởng ưu đãi về thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và các ưu đãi khác theo quy định của pháp luật về thuế, đất đai, đầu tư và các quy định khác có liên quan.

Theo Điều 15 Luật Đầu tư năm 2020, các hình thức ưu đãi đầu tư bao gồm ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp. Cụ thể, doanh nghiệp có thể được hưởng mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn mức thuế suất phổ thông trong một thời hạn nhất định hoặc trong toàn bộ thời hạn thực hiện dự án đầu tư. Ngoài ra, doanh nghiệp còn được miễn, giảm thuế và hưởng các ưu đãi khác theo quy định của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

Theo Điều 13 của Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp, thu nhập từ dự án đầu tư mới tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, khu kinh tế, khu công nghệ cao được hưởng mức thuế suất ưu đãi 10% trong thời hạn 15 năm. Ngoài ra, các dự án liên quan đến nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ cao, sản xuất phần mềm, năng lượng tái tạo, bảo vệ môi trường và các lĩnh vực trọng điểm khác cũng được hưởng ưu đãi thuế.

Đối với các dự án đầu tư quy mô lớn, sử dụng công nghệ cao hoặc có vai trò then chốt trong phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật, thời hạn áp dụng thuế suất ưu đãi có thể được kéo dài nhưng không quá 15 năm. Ngoài ra, các dự án có tác động lớn đến nền kinh tế có thể được giảm thêm mức thuế suất ưu đãi tối đa 50% so với mức thuế suất ưu đãi hiện hành theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, với thời gian áp dụng không quá 1,5 lần thời gian áp dụng ưu đãi thông thường.

Ngoài ra, doanh nghiệp còn được miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để tạo tài sản cố định, nguyên liệu, vật tư, linh kiện phục vụ sản xuất theo quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

Về ưu đãi sử dụng đất, theo Điều 39 Nghị định 103/2024/NĐ-CP, Nhà nước miễn tiền thuê đất trong một số trường hợp, chẳng hạn như đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt chuyên dùng, công trình đường sắt công nghiệp, công trình cấp thoát nước sạch, hạ tầng sân bay, cảng biển, cũng như các dự án đầu tư phát triển hạ tầng giao thông theo hình thức đối tác công tư. Trong thời gian tới, cần đảm bảo các ưu đãi sử dụng đất được hướng chủ động vào các dự án năng lượng tái tạo, hạ tầng lưới điện và lưu trữ năng lượng sạch.

Ngoài ra, doanh nghiệp cũng có thể được hưởng lợi từ các ưu đãi khác như khấu hao nhanh và tăng chi phí được khấu trừ khi tính thu nhập chịu thuế, giúp giảm áp lực tài chính và khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực phát triển ưu tiên. Việc áp dụng các ưu đãi này vào năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và công nghệ bền vững có thể giúp thu hút vốn tư nhân vào quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam.

#### 3.1.1.2.4. Bảo đảm

Luật PPP năm 2020 thảo luận về bảo đảm cho bốn lĩnh vực: 1) tiếp cận đất đai và công trình công cộng, 2) thế chấp tài sản và quyền kinh doanh, 3) cân bằng ngoại tệ và 4) bảo vệ quyền của bên cho vay.

- **Tiếp cận đất đai và công trình công cộng:** Theo Khoản 2 và Khoản 3 Điều 80 Luật PPP năm 2020, Nhà nước có cơ chế bảo đảm doanh nghiệp dự án PPP được tiếp cận và sử dụng đất đai, tài sản công, công trình công cộng theo quy định của pháp luật. Doanh nghiệp được giao đất, cho thuê đất, được phép sử dụng tài sản công khác; mục đích sử dụng đất được bảo đảm ổn định trong suốt thời hạn hợp đồng. Ngoài ra, doanh nghiệp được sử dụng công trình công cộng, hạ tầng phụ trợ, trường hợp khan hiếm có thể được ưu tiên sử dụng các công trình này. Cơ quan có thẩm quyền cũng có trách

nhệm hỗ trợ các thủ tục hành chính cần thiết. Trong các dự án PPP năng lượng, chẳng hạn như điện gió, điện mặt trời, truyền tải điện, các bảo đảm này giúp nhà đầu tư yên tâm về tiếp cận đất đai lâu dài và kết nối hạ tầng, đặc biệt là về việc kết nối với lưới điện quốc gia, cảng biển, hoặc các tuyến đường giao thông phục vụ thi công và vận hành.

- **Thế chấp tài sản và quyền kinh doanh:** Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động vốn từ các nguồn trong nước và quốc tế, Khoản 4, Điều 80 của Luật PPP cho phép doanh nghiệp dự án thế chấp tài sản, quyền sử dụng đất và quyền kinh doanh cơ sở hạ tầng cho bên cho vay. Hợp đồng thế chấp phải được lập thành văn bản và được ký kết giữa bên cho vay và các bên tham gia hợp đồng. Tuy nhiên, việc thế chấp này không được ảnh hưởng đến mục tiêu, quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật, tiến độ thực hiện hoặc các điều khoản hợp đồng khác đã được thỏa thuận của dự án. Cơ chế này rất quan trọng đối với các dự án năng lượng sạch, thường dựa vào các mô hình tài chính dự án, trong đó yêu cầu tài sản thế chấp để đảm bảo nguồn vốn.
- **Cân bằng ngoại tệ:** Đối với các dự án năng lượng quy mô lớn, có tầm quan trọng chiến lược theo quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ có thể thực hiện cơ chế cân đối ngoại tệ theo quy định tại Điều 81 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP). Cụ thể, trường hợp doanh nghiệp dự án đã thực hiện quyền mua ngoại tệ hợp pháp cho các giao dịch vãng lai, giao dịch vốn hoặc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài nhưng thị trường không đáp ứng được nhu cầu hợp pháp, doanh nghiệp được hỗ trợ ngoại tệ tối đa 30% doanh thu dự án bằng đồng Việt Nam (sau khi trừ chi phí trong nước). Cơ chế này giúp giảm thiểu rủi ro tỷ giá và tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư nước ngoài. Việc ưu tiên các bảo lãnh như vậy cho các dự án năng lượng tái tạo, lưới điện và cơ sở lưu trữ năng lượng sẽ giúp thu hút vốn quốc tế vào quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay chưa có hướng dẫn cụ thể về thủ tục hoặc nguồn vốn để thực hiện cam kết này, và rủi ro tỷ giá vẫn còn đáng kể do dự trữ hạn chế và thị trường vốn trong nước còn tương đối nhỏ.
- **Bảo vệ quyền của người cho vay:** Điều 53 bảo vệ quyền lợi của bên cho vay trong quá trình chấm dứt hợp đồng, đảm bảo việc bồi thường nợ. Biện pháp bảo vệ này rất cần thiết cho các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện quy mô lớn, thường liên quan đến nguồn vốn vay nợ đáng kể và đòi hỏi sự tin tưởng của nhà đầu tư. Các công thức bồi thường rõ ràng hơn sẽ giảm thiểu hơn nữa các tranh chấp tiềm ẩn và củng cố niềm tin của nhà đầu tư.

---

#### 3.1.1.3. Quy trình lựa chọn nhà đầu tư

**Điều 29–39 đảm bảo việc lựa chọn nhà đầu tư minh bạch.** Nhà đầu tư phải được thành lập hợp pháp, độc lập về tài chính, không trong tình trạng giải thể/phá sản và tuân thủ các điều kiện tiếp cận thị trường. Các yêu cầu pháp lý đối với nhà đầu tư trong các dự án PPP nhằm đảm bảo tính minh bạch, công bằng và hiệu quả trong quá trình đầu tư. Việc yêu cầu nhà đầu

tư phải được thành lập hợp pháp và duy trì chế độ kế toán tài chính độc lập giúp ngăn chặn sự tham gia của các đơn vị không đủ điều kiện, đồng thời đảm bảo trách nhiệm tài chính trong suốt dự án. Điều này rất quan trọng để đảm bảo tính ổn định của dự án và tránh các rủi ro tài chính có thể làm chậm tiến độ hoặc ảnh hưởng đến chất lượng. Hơn nữa, việc loại trừ các nhà đầu tư đang trong tình trạng giải thể hoặc phá sản khỏi danh sách tham gia đủ điều kiện sẽ giảm thiểu rủi ro thất bại và đảm bảo dự án không bị chậm trễ do bất ổn tài chính. Ngoài ra, quy định doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chỉ được tham gia các dự án PPP thông qua liên doanh với các đơn vị tư nhân giúp ngăn chặn tình trạng độc quyền, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và tăng cường cạnh tranh và hiệu quả quản lý. Ví dụ, trong các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng theo hình thức PPP, các DNNN như EVN được yêu cầu hợp tác với các nhà đầu tư tư nhân. Cuối cùng, các điều kiện tiếp cận thị trường áp dụng cho nhà đầu tư nước ngoài giúp bảo vệ lợi ích quốc gia, đặc biệt là trong các lĩnh vực nhạy cảm hoặc được quản lý chặt chẽ.

Việc lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP được thực hiện theo quy định của Luật PPP năm 2020 và Nghị định số 35/2021/NĐ-CP. Quy trình chung thẩm định và phê duyệt dự án PPP như sau:

**Hình 3-2. Quy trình thẩm định và phê duyệt dự án PPP**



### 3.1.1.3.1. Đấu thầu mở

Đây là phương thức lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu công khai, cạnh tranh, không hạn chế số lượng nhà đầu tư tham gia. Phương thức này được áp dụng phổ biến cho hầu hết các dự án PPP, trừ những trường hợp đặc biệt theo quy định của pháp luật.

- **Đấu thầu mở quốc tế:** Dự án phải có ít nhất 06 nhà đầu tư tham gia sơ tuyển, trong đó có ít nhất 01 nhà đầu tư nước ngoài.
- **Đấu thầu mở trong nước:** Dự án phải có ít nhất 06 nhà đầu tư trong nước tham gia sơ tuyển.

Nếu số lượng nhà đầu tư đủ điều kiện sơ tuyển ít hơn 06 nhưng tối thiểu phải là 03 thì dự án có thể được xem xét để đàm phán cạnh tranh.

**Bảng 3-1. Quy trình đấu thầu mở cho các dự án PPP thông thường**

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện/Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Quyết định về chính sách đầu tư</div>	- Cơ quan có thẩm quyền	<b>Điều 21</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">                         Khảo sát bày tỏ sự quan tâm (EOI)                          (trong quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi - PFSR)                     </div>	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	<b>Điều 25</b> (Thông tin sẽ được đăng tải trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Quyết định phê duyệt dự án</div>	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	<b>Điều 34</b> Có 06 nhà đầu tư trong nước quan tâm, ít nhất 01 nhà đầu tư nước ngoài→ Đấu thầu công khai quốc tế (IOB) có xét tuyển trước. 06 nhà đầu tư trong nước quan tâm→IOB không cần xét tuyển trước Dưới 06 nhà đầu tư, tối thiểu 01 nhà đầu tư nước ngoài→IOB Dưới 06 nhà đầu tư trong nước→Đấu thầu công khai trong nước (DOB)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện/Quy định áp dụng
1. Chuẩn bị danh sách rút gọn	<div data-bbox="389 264 879 371" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt hồ sơ bày tỏ quan tâm</div> <div data-bbox="389 479 879 551" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Nộp và đánh giá EOI</div> <div data-bbox="389 658 879 766" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Thẩm định, phê duyệt, công bố danh sách rút gọn</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bên mua chuẩn bị</li> <li>- Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mua sắm (được ủy quyền) phê duyệt</li> <li>- Bên mua sắm, Nhóm chuyên gia</li> <li>- Đơn vị thẩm định thầu</li> <li>- Cơ quan nhà nước/Cơ quan mua sắm có thẩm quyền (được ủy quyền) phê duyệt</li> <li>- Bên mời thầu công bố danh sách</li> </ul>	<p><b>Điều 38 – 39</b></p> <p><b>Điều 40 – 41</b></p> <p><b>Điều 42</b>(Đăng trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)</p>
2. Chuẩn bị lựa chọn nhà đầu tư	<div data-bbox="389 1048 879 1155" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời thầu</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bên mời thầu chuẩn bị - Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền) phê duyệt</li> </ul>	<p><b>Điều 49</b></p>
3. Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư	<div data-bbox="389 1406 879 1568" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Mời thầu/Thông báo, phát hành, sửa đổi, làm rõ hồ sơ mời thầu</div> <div data-bbox="389 1675 879 1747" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đơn vị mua sắm</li> <li>- Nhà đầu tư</li> <li>- Bên mua sắm, Nhóm chuyên gia</li> </ul>	<p><b>Điều 51</b>(Đấu thầu rộng rãi có sơ tuyển: Gửi thư mời và phát hành hồ sơ mời thầu; Đấu thầu rộng rãi không sơ tuyển: (Phát hành thông báo mời thầu và Thư mời thầu trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia.)</p> <p><b>Điều 52</b></p> <p><b>Điều 55 – 57</b></p>

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện/Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Mở và đánh giá đề xuất kỹ thuật</div>		
4. Đánh giá thầu	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Nộp, thẩm định và phê duyệt các nhà thầu đủ điều kiện về mặt kỹ thuật</div> <div style="text-align: center; margin: 5px 0;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Mở và đánh giá đề xuất tài chính - thương mại</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhóm chuyên gia trình bày</li> <li>- Đơn vị thẩm định thầu - Cơ quan nhà nước/Bên mua sắm có thẩm quyền (được ủy quyền) phê duyệt</li> <li>- Bên mua sắm, Nhóm chuyên gia</li> </ul>	<b>Điều 58 – 59</b>
5. Trình, thẩm định, phê duyệt và công bố kết quả lựa chọn nhà đầu tư	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Trình, thẩm định, phê duyệt, công bố kết quả lựa chọn nhà đầu tư</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BÊN MUA SẮM trình - Đơn vị xét thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt - Bên mua sắm công bố</li> </ul>	<b>Điều 62 – 63</b> (Đăng trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
6. Đàm phán, hoàn thiện và ký hợp đồng	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Đàm phán, hoàn thiện, ký kết và công bố hợp đồng PPP</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bên mời thầu và Nhà đầu tư được lựa chọn đàm phán</li> <li>- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền), Nhà đầu tư, Doanh nghiệp dự án ký hợp đồng - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền</li> </ul>	<b>Điều 64 – 65</b> (Đăng trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện/Quy định áp dụng
		công bố hợp đồng	

### 3.1.1.3.2. Đàm phán cạnh tranh

Áp dụng trong các trường hợp sau:

- Có tối đa 03 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu của dự án và được mời tham gia.
- Dự án ứng dụng công nghệ cao thuộc danh mục ưu tiên đầu tư theo quy định của pháp luật (không cần khảo sát thị trường quan tâm).
- Dự án ứng dụng công nghệ mới theo quy định của Luật Chuyển giao công nghệ.
- Dự án có dưới 06 nhà đầu tư tham gia sơ tuyển (đối với đấu thầu quốc tế vẫn yêu cầu tối thiểu 01 nhà đầu tư nước ngoài).

**Bảng 3-2.Thủ tục đàm phán cạnh tranh đối với dự án PPP có không quá 03 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu theo Khoản 1 Điều 38 Luật PPP**

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	Quyết định về chính sách đầu tư	- Cơ quan có thẩm quyền	<b>Khoản 3, Điều 21</b> (nếu cần)
	Khảo sát bày tỏ quan tâm (EOI) (trong quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi) nếu ≤ 3 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	<b>Điều 36</b> (nếu có nhiều hơn 3 nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu → đấu thầu mở)
	Quyết định phê duyệt dự án	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	<b>Điều 34</b>

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
<b>1. Lựa chọn nhà đầu tư lọt vào danh sách rút gọn</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">           Danh sách rút gọn các nhà đầu tư (dựa trên kết quả EOI và phê duyệt dự án)         </div>	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	<b>Điều 48</b> (Danh sách rút gọn và quyết định phê duyệt được đăng trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
<b>2. Chuẩn bị lựa chọn nhà đầu tư</b> <b>2.1. Đàm phán</b> <b>2.2. Lập, thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời thầu</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">           Đàm phán, thảo luận về nội dung hồ sơ mời thầu         </div>	- Bên mua sắm, Chủ đầu tư	<b>Điều 48</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">           Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời thầu         </div>	- Bên mời thầu lập - Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền) phê duyệt	<b>Điều 49</b>
<b>3. Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">           Mời thầu, phát hành, sửa đổi, làm rõ hồ sơ mời thầu         </div>	- Đơn vị mua sắm	<b>Điều 51</b> (mời, phát hành hồ sơ mời thầu cho các Nhà đầu tư lọt vào danh sách rút gọn)
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">           Chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu         </div>	- Nhà đầu tư	<b>Điều 52</b> (Nộp hồ sơ dự thầu cho Bên mua sắm)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
<b>4. Đánh giá đề xuất</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Mở và đánh giá đề xuất kỹ thuật</div>	- Đơn vị mua sắm, Nhóm chuyên gia	<b>Điều 55–56</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Trình, thẩm định, phê duyệt danh sách nhà đầu tư đủ điều kiện về kỹ thuật</div>	- Tổ chuyên gia - Đơn vị thẩm định thầu - Cơ quan nhà nước/Bên mua sắm được ủy quyền (được ủy quyền)	<b>Điều 57</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Mở và đánh giá đề xuất tài chính - thương mại</div>	- Đơn vị mua sắm, Nhóm chuyên gia	<b>Điều 58–59</b>
<b>5. Nộp, Thẩm định, Phê duyệt, Công bố Kết quả Lựa chọn Nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Nộp, thẩm định, phê duyệt, công bố kết quả tuyển chọn</div>	- Bên mời thầu trình - Đơn vị xét thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt - Bên mời thầu công bố kết quả	<b>Điều 62–63</b> (kết quả công bố trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
<b>6. Đàm phán, hoàn thiện, ký kết hợp đồng PPP</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đàm phán, hoàn thiện, ký kết, công bố hợp đồng PPP</div>	- Bên mời thầu, Nhà đầu tư được lựa chọn, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền) giao nhiệm vụ - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố hợp đồng	<b>Điều 66</b> (hợp đồng đã công bố trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)

**Bảng 3-3. Trình tự đàm phán cạnh tranh đối với dự án ứng dụng công nghệ cao, công nghệ mới theo Khoản 2 và Khoản 3 Điều 38 Luật PPP**

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Quyết định về chính sách đầu tư</div>	Cơ quan có thẩm quyền	
<b>1. Mời đàm phán cạnh tranh</b> <b>1.1. Lựa chọn nhà đầu tư lọt vào danh sách rút gọn</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời đàm phán</div>	- Bên mời thầu lập - Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền) phê duyệt	<b>Điều 43</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Thông báo mời thầu, Phát hành hồ sơ mời đàm phán</div>	- Đơn vị mua sắm	<b>Điều 44</b> (Đăng trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Chuẩn bị và nộp các tài liệu đàm phán</div>	- Nhà đầu tư	<b>Điều 45</b> (Hồ sơ đàm phán bao gồm hồ sơ năng lực, kinh nghiệm, đề xuất kỹ thuật, đề xuất tài chính - thương mại) được niêm phong riêng

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Mở và đánh giá hồ sơ trình độ và kinh nghiệm</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đơn vị mua sắm,</li> <li>Nhóm chuyên gia</li> </ul>	<b>Điều 46</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Nộp, thẩm định, phê duyệt và công bố danh sách nhà đầu tư lọt vào danh sách rút gọn</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhóm chuyên gia trình bày</li> <li>- Đơn vị thẩm định thầu thẩm định</li> <li>- Cơ quan nhà nước/Cơ quan mua sắm có thẩm quyền (được ủy quyền) phê duyệt</li> <li>- Bài đăng của Đơn vị mua sắm</li> </ul>	<b>Điều 46</b>
<b>1.2. Đàm phán Vòng 1</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Mở đề xuất kỹ thuật và tài chính-thương mại để đàm phán với nhà đầu tư</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bên mua sắm, Chủ đầu tư</li> </ul>	<b>Điều 47</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Sửa đổi đề xuất và thông báo cho nhà đầu tư (nếu cần)</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cơ quan mua sắm,</li> </ul>	<b>Điều 47</b>
<b>Vòng 2</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Hoàn thiện đề xuất và nộp cho bên mua sắm</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhà đầu tư</li> </ul>	<b>Điều 47</b>

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Mở và đàm phán các đề xuất kỹ thuật và tài chính-thương mại chi tiết để xác nhận các yêu cầu </div>	- Bên mua sắm, Chủ đầu tư	<b>Điều 47</b>
<b>2. Chuẩn bị lựa chọn nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt hồ sơ mời thầu </div>	- Bên mua chuẩn bị - Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước/Cơ quan mua sắm có thẩm quyền (được ủy quyền) phê duyệt	<b>Điều 49</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Phát hành, công bố, sửa đổi, làm rõ hồ sơ mời thầu </div>	- Đơn vị mua sắm	<b>Điều 51</b> (mời, phát hành hồ sơ mời thầu cho các Nhà đầu tư lọt vào danh sách rút gọn)
<b>3. Tổ chức lựa chọn nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Mời thầu, phát hành, sửa đổi, làm rõ hồ sơ mời thầu </div>	- Nhà đầu tư	<b>Điều 52</b> (Hồ sơ đề xuất bao gồm hồ sơ năng lực, kinh nghiệm, đề xuất kỹ thuật, đề xuất tài chính - thương mại) được niêm phong riêng
<b>4. Đánh giá hồ sơ dự thầu</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Đề xuất mở, đánh giá năng lực (nếu có cập nhật) </div>	- Đơn vị mua sắm, Nhóm chuyên gia	<b>Điều 60-61</b> (không có đánh giá tính hợp lệ)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đánh giá kỹ thuật</div>	- Nhóm chuyên gia	<b>Điều 61</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đánh giá tài chính-thương mại</div>	- Nhóm chuyên gia	<b>Điều 61</b>
<b>5. Trình, Thẩm định, Phê duyệt, Công bố Kết quả Lựa chọn Nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Nộp, thẩm định, phê duyệt, công bố kết quả</div>	- Bên mời thầu nộp hồ sơ - Đơn vị xét thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt - Bên mời thầu công bố	<b>Điều 62</b> (kết quả công bố trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt dự án</div>	- Chủ đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt	<b>Điều 27</b>
<b>6. Đàm phán, hoàn thiện, ký kết hợp đồng PPP</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đàm phán, hoàn thiện, ký kết, công bố hợp đồng PPP</div>	- Bên mua sắm, Nhà đầu tư được lựa chọn, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Cơ quan mua sắm (được ủy quyền) giao doanh nghiệp - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền công	<b>Điều 63</b> (liên hệ đã công bố trên Hệ thống mua sắm điện tử quốc gia)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
		bộ hợp đồng	

### 3.1.1.3.3. Chỉ định nhà đầu tư

Chỉ áp dụng trong những trường hợp đặc biệt, bao gồm:

- Các dự án nhằm đảm bảo quốc phòng, an ninh hoặc bảo vệ bí mật nhà nước.
- Các dự án đòi hỏi phải lựa chọn ngay nhà đầu tư thay thế để đảm bảo tính liên tục trong quá trình triển khai.

**Bảng 3-4. Thủ tục chỉ định nhà đầu tư đối với các dự án liên quan đến quốc phòng, an ninh và bí mật nhà nước**

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan/Đơn vị thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
<b>1. Chuẩn bị cho việc bổ nhiệm nhà đầu tư</b>	Chuẩn bị, thẩm định và phê duyệt hồ sơ mời thầu	- Bên mời thầu lập - Đơn vị thẩm định thầu thẩm định - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Bên mời thầu (được ủy quyền) phê duyệt	<b>Điều 37</b> (Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm xác định nhà đầu tư có đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 29 Luật PPP và Khoản 5 Điều 29 Nghị định này hay không. Nhà đầu tư chỉ được đề xuất chỉ định trực tiếp sau khi hồ sơ mời thầu được phê duyệt), Điều 49
<b>2. Tổ chức cuộc hẹn với nhà đầu tư</b>	Phát hành hồ sơ mời thầu cho nhà đầu tư được đề nghị bổ nhiệm	- Đơn vị mua sắm	<b>Điều 66</b> (Nội dung các tài liệu ở từng bước được thực hiện tương tự như các bước tương ứng của quy trình đấu thầu rộng rãi.)
	Chuẩn bị và nộp đề xuất	- Nhà đầu tư	<b>Điều 52</b>

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan/Đơn vị thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đề xuất mở</div>	- Đơn vị mua sắm	<b>Điều 55</b>
3. Đánh giá các đề xuất	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Đánh giá đề xuất kỹ thuật</div>	- Nhóm chuyên gia	<b>Điều 56</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Mở và đánh giá đề xuất tài chính-thương mại</div>	- Đơn vị mua sắm, Nhóm chuyên gia	<b>Điều 58 - 59</b>
4. Trình, thẩm định, phê duyệt và công bố kết quả lựa chọn nhà đầu tư	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Nộp, thẩm định, phê duyệt và công bố kết quả lựa chọn nhà đầu tư</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bên mua nộp hồ sơ</li> <li>- Đơn vị thẩm định thầu thẩm định</li> <li>- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt</li> <li>- Đơn vị mua sắm công bố</li> </ul>	<b>Điều 62–63</b> (kết quả công bố trên Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia)

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan/Đơn vị thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
5. Đàm phán, hoàn thiện, ký kết và công bố hợp đồng	Đàm phán, hoàn thiện, ký kết và công bố hợp đồng dự án PPP	- Bên mua sắm, Nhà đầu tư được lựa chọn, Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Cơ quan mua sắm (được ủy quyền) giao doanh nghiệp - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố hợp đồng	<b>Điều 64-65</b> (liên hệ đã công bố trên Hệ thống mua sắm điện tử quốc gia)

**Bảng 3-5.Thủ tục chỉ định nhà đầu tư đối với dự án đảm bảo tính liên tục theo quy định tại Điểm b Khoản 1 Điều 39 Luật PPP**

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan/Đơn vị thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
1. Xác định nhà đầu tư được chỉ định	Xác định các yêu cầu về năng lực và kinh nghiệm; tư cách pháp lý; soạn thảo hợp đồng PPP	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Đơn vị được ủy quyền - Bên cho vay	<b>Điều 67</b> (Cơ quan ký kết hợp đồng và bên cho vay phối hợp thực hiện)
	Đánh giá tính đủ điều kiện và trình độ của nhà đầu tư	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Đơn vị được ủy quyền - Bên cho vay	<b>Điều 67</b>

Tổng quan	Chi tiết	Cơ quan/Đơn vị thực hiện	Điều kiện / Quy định áp dụng
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Quyết định nhà đầu tư được chỉ định</div>	Cơ quan có thẩm quyền	<b>Điều 67</b>
<b>2. Thực hiện việc chỉ định nhà đầu tư</b>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Đàm phán, hoàn thiện và ký kết hợp đồng PPP</div>	- Bên mua sắm, Nhà đầu tư và Bên liên quan (nếu có)	Điều 68
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Phê duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư</div>	- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền	
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Công bố kết quả lựa chọn nhà đầu tư</div>	- Chức vụ của Cơ quan mua sắm - Cơ quan nhà nước có thẩm quyền/Đơn vị được ủy quyền công bố	<b>Điều 68, khoản 1, điểm b khoản 4, Điều 29</b>

#### 3.1.1.3.4. Lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt

Khi dự án PPP có những điều kiện đặc thù, riêng biệt không thể áp dụng các phương thức nêu trên như đấu thầu rộng rãi, đàm phán cạnh tranh, chỉ định nhà đầu tư thì cơ quan có thẩm quyền phải trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định phương thức lựa chọn nhà đầu tư phù hợp.

#### 3.1.1.4. Quản lý hợp đồng và phân bổ rủi ro trong PPP

**Một thành phần cốt lõi khác của Luật PPP năm 2020 là quy định về quản lý hợp đồng và phân bổ rủi ro, đây là những yếu tố quan trọng để đảm bảo tính bền vững của dự án và niềm tin của nhà đầu tư.** Những quy định này được quy định chi tiết hơn tại Nghị định số 28/2021/NĐ-CP.

Điều 59 quy định về quản lý, giám sát chất lượng xây dựng trong các dự án PPP. Cụ thể, doanh nghiệp dự án PPP có trách nhiệm tổ chức, giám sát chất lượng các hạng mục công trình, hệ thống hạ tầng kỹ thuật và nghiệm thu theo quy định của pháp luật. Cơ quan chủ quản hợp đồng cũng có một số nghĩa vụ quan trọng trong quá trình thi công xây dựng, bao gồm kiểm tra việc giám sát thi công xây dựng của doanh nghiệp dự án PPP, đảm bảo tuân thủ quy trình, tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng và thực hiện kiểm định chất lượng khi có nghi ngờ về chất lượng công trình hoặc khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ quan chủ quản hợp đồng có quyền yêu cầu doanh nghiệp dự án PPP yêu cầu nhà thầu điều chỉnh hoặc tạm dừng thi công nếu phát hiện chất lượng công trình không đạt yêu cầu. Ngoài ra, chi phí kiểm định chất lượng và các chi phí liên quan khác được quy định rõ ràng: nếu chất lượng công trình không đạt yêu cầu hợp đồng do lỗi của doanh nghiệp dự án PPP hoặc nhà thầu, doanh nghiệp dự án có trách nhiệm chi trả các chi phí này. Trường hợp ngược lại, chi phí kiểm định sẽ được chi trả từ kinh phí thực hiện dự án theo quy định tại Điều 73 của Luật PPP.

Về cơ chế phân bổ rủi ro trong Luật PPP 2020, điều này được quy định tại Điều 82 nhằm đảm bảo cân bằng lợi ích giữa nhà nước và nhà đầu tư. Theo đó, rủi ro liên quan đến biến động doanh thu được phân bổ giữa hai bên theo nguyên tắc chia sẻ lợi ích tăng, giảm. Cụ thể, khi doanh thu thực tế vượt quá 125% so với doanh thu dự kiến trong phương án tài chính, nhà đầu tư phải chia sẻ 50% phần chênh lệch giữa doanh thu thực tế và ngưỡng 125% với Nhà nước. Ngược lại, nếu doanh thu thực tế thấp hơn 75% so với ngưỡng doanh thu dự kiến, Nhà nước bồi thường cho nhà đầu tư 50% phần chênh lệch giữa ngưỡng doanh thu 75% và doanh thu thực tế, với điều kiện dự án thuộc loại hợp đồng BOT, BTO, BOO và những thay đổi về quy hoạch, chính sách, pháp luật ảnh hưởng tiêu cực đến doanh thu.

Quy định này phản ánh nguyên tắc chia sẻ rủi ro và đảm bảo công bằng trong phân bổ lợi ích giữa cơ quan có thẩm quyền và nhà đầu tư trong các dự án PPP. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có hướng dẫn cụ thể về việc thực hiện bù trừ doanh thu, bao gồm nguồn kinh phí, trình tự thủ tục và thẩm quyền phê duyệt để xác định phần đóng góp chia sẻ doanh thu của Nhà nước. Điều 82 của Luật PPP chỉ quy định chi phí xử lý bù trừ doanh thu được lấy từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương hoặc địa phương, nhưng chưa quy định chi tiết tiêu chí xác định mức hỗ trợ, trình tự phê duyệt hoặc trách nhiệm của các bên liên quan. Trong khi đó, theo Khoản 4 Điều 17 Nghị định 28/2021/NĐ-CP, việc phân bổ dự phòng ngân sách phải tuân thủ chặt chẽ theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, chưa có cơ chế cụ thể nào hướng dẫn việc áp dụng trong khuôn khổ PPP.

Hơn nữa, Điều 82 của Luật PPP năm 2020 quy định rằng các biện pháp chia sẻ doanh thu chỉ có thể được thực hiện sau khi điều chỉnh giá và phí của các sản phẩm dịch vụ công hoặc sửa đổi thời hạn hợp đồng dự án. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành không quy định cụ thể thời hạn đàm phán để điều chỉnh hợp đồng, cũng không làm rõ quy trình và trách nhiệm của các bên trong việc sửa đổi hợp đồng PPP để phù hợp với cơ chế chia sẻ doanh thu. Khoản 3, Điều 65 của Luật PPP yêu cầu việc điều chỉnh giá và phí phải tuân thủ các quy định về giá và cần phải sửa đổi hợp đồng. Ngoài ra, Điều 50 và Điều 51 quy định rằng bất kỳ điều chỉnh thời hạn hợp đồng nào cũng yêu cầu các bên phải đàm phán và ký kết phụ lục hợp đồng. Tuy nhiên, việc không có khung thời gian được xác định theo luật định để thực hiện các điều chỉnh này có thể dẫn đến việc đàm phán kéo dài, làm chậm trễ việc thực hiện cơ chế chia sẻ doanh thu và tạo ra sự bất ổn về tài chính cho các nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án.

Hơn nữa, việc xác định thời điểm đánh giá doanh thu đặt ra những thách thức đáng kể. Khoản 4, Điều 82 của Luật PPP 2020 quy định doanh thu thực tế phải được đánh giá hàng năm và báo cáo lên cơ quan tài chính có thẩm quyền để thực hiện cơ chế chia sẻ doanh thu. Tuy nhiên, quá trình kiểm toán doanh thu, lập đề xuất phân bổ ngân sách và xin phê duyệt từ các cơ quan có thẩm quyền thường mất nhiều thời gian, trong khi nhà đầu tư và doanh nghiệp dự án cần được hỗ trợ kịp thời để duy trì dòng tiền và ổn định tài chính. Việc chậm trễ trong việc triển khai cơ chế chia sẻ doanh thu có thể làm giảm sức hấp dẫn của các dự án PPP và cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân vào đầu tư cơ sở hạ tầng và dịch vụ công. Do đó, cần có hướng dẫn chi tiết hơn để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của quy định này trên thực tế.

---

### **3.1.2. Luật số 57/2024/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư, Luật Đấu thầu**

**Luật số 57/2024/QH15**, được thông qua vào ngày 29 tháng 11 năm 2024, sửa đổi Luật PPP năm 2020 bằng cách tái giới thiệu các hợp đồng Xây dựng-Chuyển giao (BT), đơn giản hóa quy trình cho các dự án nhỏ hơn và tăng mức vốn nhà nước lên 70% cho các trường hợp cụ thể, tăng cường tính linh hoạt cho các dự án phức tạp.

Dưới đây là mô tả chi tiết và so sánh Luật số 64/2020/QH14 và Luật số 57/2024/QH15 và phân tích những tác động của chúng về các lĩnh vực chính như mục tiêu, khuôn khổ thể chế, xác định và chuẩn bị dự án, v.v.

**Bảng 3-6. Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PPP trong giai đoạn cho phép**

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
<b>1. Phạm vi và Định nghĩa</b>	Xác định rõ ràng các hình thức PPP, lĩnh vực áp dụng, loại hợp đồng (ví dụ: BOT, BOO) và các điều khoản chính (ví dụ: nghiên cứu khả thi, bảo đảm dự thầu) để đảm bảo tính minh bạch về mặt pháp lý. Xác định rõ các bên liên quan (chính phủ, nhà đầu tư, bên cho vay).	<b>Điều 1–3:</b> Định nghĩa PPP là quan hệ đối tác có thời hạn giữa nhà nước và nhà đầu tư tư nhân cho hàng hóa/dịch vụ công. Quy định các lĩnh vực (giao thông vận tải, điện lực, y tế, v.v.) và các loại hợp đồng (BOT, BTO, BOO, BTL, BLT, O&M). Định nghĩa các thuật ngữ như nghiên cứu tiền khả thi, bảo lãnh dự thầu và doanh nghiệp dự án PPP. Áp dụng cho các cơ quan có thẩm quyền, nhà đầu tư và các bên liên quan.	<b>Điều 3.1:</b> Thêm loại hình hợp đồng Xây dựng-Chuyển giao (BT) vào Điều 3, khoản 16, điểm e1, tái áp dụng hợp đồng BT (trước đây đã bị loại bỏ vào năm 2021). Làm rõ BT là hợp đồng mà nhà đầu tư xây dựng và chuyển giao cơ sở hạ tầng cho nhà nước.
<b>2. Khung thể chế</b>	Thành lập một đơn vị chuyên trách về PPP hoặc phân công vai trò rõ ràng cho các bộ, chính quyền địa phương và cơ quan thẩm định. Đảm bảo sự phối hợp để tránh chồng chéo.	<b>Điều 5–6, 89–94:</b> Chỉ định các cơ quan có thẩm quyền (các bộ, Ủy ban Nhân dân tỉnh) và các cơ quan ký kết hợp đồng. Thành lập các hội đồng thẩm định (cấp nhà nước, liên ngành, cấp cơ sở). Bộ Kế hoạch và Đầu tư giám sát việc quản lý PPP ở cấp trung ương. Không có đơn vị chuyên trách về PPP, không giống như thông lệ tốt nhất (ví dụ: Trung tâm PPP	<b>Điều 3.3, 3.5, 3.6:</b> Tăng cường vai trò thẩm định tại Điều 6, phân công Hội đồng liên ngành thẩm định báo cáo tiền khả thi (dự án do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt) và Hội đồng chuyên ngành thẩm định báo cáo khả thi và báo cáo tiền khả thi (nhiều cơ quan phê duyệt). Mở rộng thẩm quyền của Ủy ban Nhân dân tỉnh tại Điều 12 trong việc phê duyệt các dự án nhỏ hơn (nhóm B, C)

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
		của Philippines).	và các dự án BT có thanh toán bằng đất/tài sản. Bổ sung quy trình để Ủy ban Nhân dân tỉnh quyết định chủ trương đầu tư (Điều 13, khoản 4a).
<b>3. Xác định và chuẩn bị dự án</b>	Yêu cầu lựa chọn dự án nghiêm ngặt dựa trên nhu cầu kinh tế xã hội, giá trị đồng tiền (VfM) và các nghiên cứu khả thi. Cho phép các dự án do nhà đầu tư đề xuất với quy trình thẩm định rõ ràng.	<b>Điều 12–27:</b> Yêu cầu lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và khả thi, đánh giá sự cần thiết, tính khả thi và hiệu quả kinh tế - xã hội (Điều 14–20). Quy định thẩm quyền phê duyệt (Quốc hội đối với dự án $\geq 10.000$ tỷ đồng, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng hoặc Hội đồng nhân dân tỉnh). Cho phép nhà đầu tư đề xuất dự án có điều kiện và chịu chi phí nếu không được phê duyệt (Điều 26–27).	<b>Điều 3.4, 3.7–3.9:</b> Sửa đổi Điều 11 để đơn giản hóa quy trình cho các dự án cụ thể: dự án nhóm B/C không sử dụng vốn nhà nước, hợp đồng O&M và hợp đồng BT không thanh toán (khoản 2a–2c). Sửa đổi Điều 14 để đưa phương thức thanh toán BT (đất đai, ngân sách) vào tiêu chí lựa chọn dự án. Cập nhật Điều 19 để quy định cụ thể nội dung báo cáo khả thi cho các dự án O&M và BT, bao gồm cả đánh giá tác động môi trường của bên lập dự án. Mở rộng thẩm quyền phê duyệt tại Điều 12 (ví dụ: Quốc hội đối với dự án $\geq 30.000$ tỷ đồng; Hội đồng nhân dân tỉnh đối với dự án địa phương nhóm A).
<b>4. Mua sắm và lựa chọn nhà đầu tư</b>	Thúc đẩy đấu thầu minh bạch, cạnh tranh (ưu tiên đấu thầu công	<b>Điều 28–43:</b> Quy định đấu thầu rộng rãi là mặc định, với đàm phán cạnh tranh hoặc	<b>Điều 3.4, 3.10, 3.11:</b> Miễn trừ các dự án BT không thanh toán khỏi danh sách lựa chọn

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
	<p>khai) với các tiêu chí tuyển chọn rõ ràng, phương pháp đánh giá hồ sơ dự thầu và các biện pháp chống tham nhũng. Cho phép một số ngoại lệ hạn chế (ví dụ: bổ nhiệm trực tiếp cho vị trí an ninh).</p>	<p>chỉ định trực tiếp cho các trường hợp cụ thể (ví dụ: công nghệ cao, an ninh) (Điều 37–39). Đảm bảo tính đủ điều kiện của nhà đầu tư (tự chủ về tài chính, không có xung đột) và cạnh tranh công bằng (Điều 29–30). Yêu cầu bảo đảm dự thầu (0,5–1,5% vốn đầu tư) và đánh giá minh bạch dựa trên các tiêu chí năng lực, kỹ thuật và tài chính (Điều 33, 41–42).</p>	<p>nhà đầu tư (Điều 11, khoản 2c), cho phép ký hợp đồng trực tiếp sau khi phê duyệt khả thi. Sửa đổi Điều 28 để cho phép đồng thời lập danh sách rút gọn và lập hồ sơ dự thầu trong quá trình nghiên cứu khả thi. Cập nhật Điều 42 để tinh chỉnh các tiêu chí đánh giá tài chính-thương mại (ví dụ: phí sản phẩm công, hỗ trợ nhà nước, phúc lợi xã hội/nhà nước, giá trị thanh toán).</p>
<p><b>5. Quản lý hợp đồng</b></p>	<p>Xác định các loại hợp đồng, điều khoản chính (phân bổ rủi ro, biểu giá, chấm dứt hợp đồng) và bảo đảm thực hiện. Đảm bảo tính linh hoạt cho việc sửa đổi, đồng thời bảo vệ lợi ích công cộng.</p>	<p><b>Điều 44–55:</b> Quy định các loại hợp đồng (BOT, BTO, BOO, O&amp;M, BTL, BLT, hỗn hợp) và yêu cầu doanh nghiệp dự án PPP (Điều 44–45). Hợp đồng bao gồm mục tiêu, tiêu chuẩn kỹ thuật, phương án tài chính và giải quyết tranh chấp (Điều 47). Yêu cầu bảo lãnh thực hiện hợp đồng (1–3% vốn đầu tư) (Điều 48). Cho phép điều chỉnh do bất khả kháng hoặc tăng hiệu quả (Điều 50). Áp dụng pháp luật Việt Nam, linh hoạt cho các điều ước quốc tế (Điều 55).</p>	<p><b>Điều 3.12–3.13:</b> Khôi phục lại Điều 45 về hợp đồng BT, quy định phương thức thanh toán: đất (bù trừ theo giá trị dự án), ngân sách (từ đầu tư công hoặc đấu giá đất/tài sản), hoặc không thanh toán. Quy định cụ thể việc ký kết hợp đồng BT đối với các dự án không thanh toán dựa trên phê duyệt dự án và đàm phán (Điều 49, khoản 1a). Làm rõ việc định giá dự án BT, bao gồm chi phí xây dựng, lãi vay sau xây dựng và lợi nhuận của nhà đầu tư đối với các dự án BT đã thanh toán bằng ngân sách.</p>

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
<p><b>6. Cấu trúc tài chính và chia sẻ rủi ro</b></p>	<p>Giới hạn mức đóng góp của nhà nước, xác định nguồn tài trợ (công, tư, trái phiếu) và bao gồm các cơ chế chia sẻ rủi ro (ví dụ: bảo lãnh doanh thu, hỗ trợ thiếu hụt). Khuyến khích tài chính tư nhân.</p>	<p><b>Điều 69–78, 82:</b> Giới hạn vốn nhà nước ≤50% tổng mức đầu tư xây dựng/giải phóng mặt bằng (Điều 69). Yêu cầu vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư ≥15% và thỏa thuận vay vốn trong vòng 12-18 tháng (Điều 76-77). Cho phép doanh nghiệp PPP phát hành trái phiếu (Điều 78). Chia sẻ 50% doanh thu vượt dự toán (&gt;125% kế hoạch) và doanh thu thiếu hụt (&lt;75% kế hoạch) trong điều kiện cụ thể (Điều 82).</p>	<p><b>Điều 3.16, 3.19:</b>Sửa đổi Điều 69 để đưa các khoản thanh toán ngân sách BT và bồi thường thiệt hại do chấm dứt hợp đồng vào mục đích sử dụng vốn nhà nước. Tăng mức trần vốn nhà nước lên ≤70% đối với một số trường hợp đặc biệt (ví dụ: dự án có chi phí cao, khu vực kinh tế - xã hội khó khăn, dự án chuyển giao công nghệ cao) (khoản 2a–2b). Cập nhật Điều 82 để ưu tiên các nguồn ngân sách cho các khoản bù trừ doanh thu (ví dụ: dự trữ ngân sách trung ương/địa phương, thặng dư thu ngân sách) và phân công trách nhiệm rõ ràng hơn cho các dự án liên tỉnh.</p>
<p><b>7. Ưu đãi và đảm bảo</b></p>	<p>Cung cấp các ưu đãi về thuế, tiếp cận đất đai, khả năng chuyển đổi tiền tệ và thế chấp tài sản để thu hút nhà đầu tư. Đảm bảo quyền lợi cho bên cho vay trong trường hợp vỡ nợ.</p>	<p><b>Điều 79–81:</b> Ưu đãi về thuế và tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật (Điều 79). Đảm bảo tiếp cận đất đai, ưu tiên dịch vụ công và thế chấp tài sản (Điều 80). Đảm bảo cân đối ngoại tệ cho các dự án lớn (tối đa 30% doanh thu) (Điều 81). Bảo vệ quyền lợi của bên cho vay trong</p>	<p><b>Không có sửa đổi trực tiếp:</b>Luật 57/2024 không sửa đổi Điều 79–81, do đó các ưu đãi và bảo lãnh vẫn được giữ nguyên. Tuy nhiên, cơ chế thanh toán đất BT (Điều 45, khoản 2a) gián tiếp tăng cường bảo đảm tiếp cận đất đai cho nhà đầu tư.</p>

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
<p><b>8. Minh bạch và Trách nhiệm giải trình</b></p>	<p>Yêu cầu công khai chi tiết dự án, kết quả mua sắm và các điều khoản hợp đồng. Yêu cầu kiểm toán và sự tham gia của cộng đồng để đảm bảo trách nhiệm giải trình.</p>	<p>quá trình chấm dứt hợp đồng (Điều 53).</p> <p><b>Điều 9, 83–88:</b> Quy định việc công bố quyết định phê duyệt dự án, kết quả lựa chọn nhà đầu tư và chi tiết hợp đồng trên Hệ thống Mạng lưới Đấu thầu Quốc gia (Điều 9). Yêu cầu kiểm tra, thanh tra và kiểm toán nhà nước thường xuyên (Điều 83–85). Có sự tham gia giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cộng đồng (Điều 88).</p>	<p><b>Điều 3.8:</b>Sửa đổi Điều 19 để yêu cầu báo cáo khả thi dự án vận hành và bảo trì phải bao gồm ý kiến phản hồi từ Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các hiệp hội ngành nghề, nhằm tăng cường sự tham gia của cộng đồng. Không thay đổi yêu cầu công bố hoặc kiểm toán.</p>
<p><b>9. Giải quyết tranh chấp</b></p>	<p>Cung cấp các cơ chế rõ ràng (đàm phán, hòa giải, trọng tài, tòa án) với quyền tiếp cận trọng tài quốc tế cho các nhà đầu tư nước ngoài. Đảm bảo xử lý khiếu nại kịp thời.</p>	<p><b>Điều 95–97:</b> Cho phép khiếu nại về lựa chọn nhà đầu tư với thời hạn xác định (7–15 ngày) (Điều 95–96). Giải quyết tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài hoặc tòa án. Tranh chấp trong nước được giải quyết bằng trọng tài/tòa án Việt Nam; tranh chấp nước ngoài được giải quyết bằng trọng tài quốc tế theo hợp đồng hoặc điều ước quốc tế (Điều 97). Không có trung tâm trọng tài PPP chuyên biệt, không giống như</p>	<p><b>Không có sửa đổi trực tiếp:</b>Luật 57/2024 không sửa đổi Điều 95–97, do đó cơ chế giải quyết tranh chấp vẫn giữ nguyên. Tranh chấp hợp đồng BT (Điều 45) tuân theo khuôn khổ hiện hành.</p>

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Luật Việt Nam 64/2020/QH14	Luật sửa đổi số 57/2024/QH15 của Việt Nam
<p><b>10. Giám sát và Theo dõi</b></p>	<p>Ủy quyền kiểm toán độc lập, giám sát chất lượng và theo dõi hiệu suất. Đảm bảo đánh giá rủi ro tài chính để quản lý các khoản nợ tiềm ẩn.</p>	<p>Singapore.</p> <p><b>Điều 59, 66, 83–88:</b> Yêu cầu giám sát chất lượng trong quá trình xây dựng và vận hành (Điều 59, 66). Yêu cầu kiểm tra, thanh tra và kiểm toán nhà nước đối với tài chính và tài sản công (Điều 83–85). Các cơ quan trung ương và địa phương giám sát việc thực hiện dự án (Điều 86–87). Cần đánh giá rủi ro tài chính nhưng thiếu hướng dẫn chi tiết về trách nhiệm pháp lý dự phòng (Điều 15, 69).</p>	<p><b>Điều 3.14, 3.20:</b>Sửa đổi Điều 52 để yêu cầu kiểm toán nhà nước đối với chi phí bồi thường khi chấm dứt hợp đồng trước thời hạn và cho phép kiểm toán độc lập theo thỏa thuận. Cập nhật Điều 86 để làm rõ vai trò giám sát PPP trung ương và địa phương dựa trên thẩm quyền phê duyệt dự án (Điều 4, khoản 2). Bổ sung giám sát việc xây dựng và nghiệm thu dự án BT theo quy định về đầu tư công (Điều 11, khoản 2c).</p>
<p><b>11. Các điều khoản chuyển tiếp</b></p>	<p>Cung cấp các quy tắc rõ ràng cho các dự án đang diễn ra, đảm bảo quá trình chuyển đổi suôn sẻ sang khuôn khổ mới mà không làm gián đoạn các hợp đồng hiện có.</p>	<p><b>Điều 101:</b> Phác thảo các điều khoản chuyển tiếp cho các dự án được phê duyệt trước ngày 1 tháng 1 năm 2021. Cho phép tiếp tục điều chỉnh theo luật mới nếu nghiên cứu tiền khả thi hoặc khả thi được phê duyệt. Dừng các dự án không tuân thủ và loại bỏ dần các hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT).</p>	<p><b>Điều 3.22:</b>Sửa đổi Điều 101 để cho phép các hợp đồng PPP trước năm 2021 (trừ BT) tiếp tục theo các điều khoản ban đầu, với các sửa đổi được cho phép theo Luật 64/2020 và các luật liên quan. Loại bỏ các hạn chế đối với việc loại bỏ BT, cho phép các dự án BT mới theo các quy tắc được cập nhật (Điều 45, khoản 2a).</p>

Hiện nay, Bộ Tài chính đang trong quá trình soạn thảo Luật sửa đổi 8 luật, bao gồm Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư theo hình thức PPP, Luật Hải quan, Luật Thuế Xuất nhập khẩu, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Một số cải cách quan trọng được đề xuất cho các dự án PPP bao gồm việc cho phép cá nhân (ví dụ: chuyên gia công nghệ) tham gia với tư cách là nhà đầu tư PPP và bãi bỏ ngưỡng phân chia doanh thu cứng nhắc (thặng dư 125%, thiếu hụt 75%) để tạo sự linh hoạt trong đàm phán.

Dự thảo luật dự kiến sẽ được xem xét tại kỳ họp Quốc hội vào tháng 5 năm 2025, nhấn mạnh tính cấp thiết của việc giải quyết những vướng mắc pháp lý trong bối cảnh Việt Nam đang tiến hành cải cách kinh tế và hành chính. Việc gắn kết các luật này với tái cơ cấu chính quyền địa phương và các ưu tiên quốc gia, chẳng hạn như tăng trưởng xanh và chuyển đổi năng lượng, là rất quan trọng.

### 3.2. Nghị định về việc thực hiện hợp tác công tư

Bên cạnh Luật PPP, bộ nghị định hướng dẫn thi hành gồm Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, Nghị định số 28/2021/NĐ-CP và Nghị định số 29/2021/NĐ-CP đã quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các điều khoản cụ thể của luật, góp phần tạo nên khuôn khổ pháp lý toàn diện, minh bạch hơn, hỗ trợ đầu tư theo hình thức PPP.

#### 3.2.1. NGHỊ ĐỊNH SỐ 35/2021/NĐ-CP (“Nghị định 35”) BAN HÀNH QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH VÀ NGHỊ ĐỊNH SỐ 71/2025/NĐ-CP SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NGHỊ ĐỊNH 35

**Nghị định 35/2021/NĐ-CP (“Nghị định 35”),** với vai trò là văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) của Việt Nam (Luật số 64/2020/QH14), thiết lập khuôn khổ pháp lý toàn diện cho hoạt động đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Nghị định này đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau của việc triển khai dự án PPP, từ điều kiện tham gia và lựa chọn nhà đầu tư đến quản lý và chấm dứt hợp đồng. Nghị định này mở rộng phạm vi áp dụng của lĩnh vực năng lượng theo mô hình PPP, cụ thể bao gồm năng lượng tái tạo, điện than, điện khí, điện hạt nhân và lưới điện, trừ các trường hợp thuộc diện độc quyền nhà nước theo quy định của Luật Điện lực. Nghị định quy định tổng mức đầu tư tối thiểu cho các dự án năng lượng là 1,5 nghìn tỷ đồng, trong khi các dự án năng lượng tái tạo yêu cầu mức đầu tư tối thiểu là 500 tỷ đồng. **Ngưỡng phân biệt này phản ánh mục tiêu của Việt Nam trong việc khuyến khích đầu tư vào năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng lưới điện như một phần của quá trình chuyển đổi năng lượng bền vững.**

Ngày 28 tháng 3 năm 2025, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định số 71/2025/NĐ-CP (“Nghị định 71”) sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (“Nghị định 35”), hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Nghị định 71 có hiệu lực thi hành kể từ ngày 28 tháng 3 năm 2025. Nghị định 71 là một bước tiến quan trọng hướng tới việc hiện thực hóa Luật PPP của Việt Nam, đặc biệt là đối với lĩnh vực năng

lượng. Nghị định này tinh giản thời gian đấu thầu, cho phép nhà đầu tư đề xuất một số mô hình PPP và cho phép tỷ lệ góp vốn nhà nước cao hơn (lên tới 70%) đối với các dự án có rủi ro cao hoặc ở vùng sâu vùng xa, chẳng hạn như điện gió ngoài khơi hoặc mở rộng lưới điện hiện đại. Nghị định này cũng cho phép áp dụng quy trình lựa chọn nhà đầu tư đặc biệt cho các dự án phát triển năng lượng chiến lược, đưa ra các biện pháp bảo vệ hợp đồng và tài chính rõ ràng hơn, đồng thời cập nhật các mẫu biểu chuẩn để cải thiện tính chắc chắn về mặt pháp lý và khả năng tài chính của dự án.

Bảng dưới đây cung cấp sự so sánh giữa hai nghị định và nêu bật những thành phần chính của chúng.

**Bảng 3-7. So sánh giữa Nghị định số 35/2021/NĐ-CP và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP**

<b>Cấu phần</b>	<b>Thực hành tốt nhất quốc tế</b>	<b>Nghị định 35 (2021)</b>	<b>Nghị định 71 (2024) Sửa đổi</b>
<b>Phạm vi và khả năng áp dụng</b>	Phạm vi rõ ràng bao gồm tất cả các giai đoạn PPP, ngoại trừ các loại hợp đồng cụ thể (ví dụ: BT có thanh toán của nhà nước) để hợp lý hóa việc thực hiện.	Quy định về hội đồng thẩm định, chuẩn bị dự án, lĩnh vực đầu tư, quy mô, lựa chọn nhà đầu tư, hoàn thiện/chuyển nhượng, chấm dứt hợp đồng và xử lý vi phạm (Điều 1). Bao gồm cả các dự án BT có điều khoản thanh toán.	Không bao gồm các dự án BT sử dụng vốn ngân sách nhà nước hoặc vốn đất. Bãi bỏ các quy định về ngành nghề và quy mô của Nghị định 35, phù hợp với ngưỡng quy định của Luật PPP (Điều 1.1).
<b>Các ngành đủ điều kiện và quy mô</b>	Ngưỡng linh hoạt để thu hút nhiều khoản đầu tư khác nhau, đặc biệt là trong các lĩnh vực năng lượng, giao thông và xã hội.	Quy định các lĩnh vực (giao thông, điện, nước, y tế, giáo dục, công nghệ thông tin) với ngưỡng (ví dụ: 1.500 tỷ đồng cho điện, 500 tỷ đồng cho năng lượng tái tạo) (Điều 2). Mâu thuẫn với ngưỡng thấp hơn của Luật PPP (200 tỷ đồng/100 tỷ đồng).	Bãi bỏ quy định về ngành nghề, quy mô, áp dụng ngưỡng 200 tỷ đồng của Luật PPP, giải quyết tình trạng mơ hồ (Điều 1.1).
<b>Hội đồng thẩm định liên ngành</b>	Hội đồng độc lập, đa bộ do các quan chức cấp cao đứng đầu để đánh giá khách quan.	Do Thủ tướng Chính phủ thành lập theo đề nghị của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm Chủ tịch, có Phó Chủ tịch và các thành viên từ các Bộ, ngành liên quan (Điều 8.1–8.2).	Do Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ trưởng Bộ Tài chính (nếu được ủy quyền) thành lập theo đề nghị của Bộ Tài chính. Bộ trưởng Bộ Tài chính chủ trì, có Phó Chủ tịch và các thành viên từ các bộ, ngành liên quan (Điều 1.2).
<b>Sự tham gia của vốn nhà nước</b>	Hỗ trợ của nhà nước có mục tiêu cho các khu vực chưa được phục vụ đầy đủ, được giới hạn để cân	Không có quy định cụ thể về tăng cường vốn nhà nước tại các khu vực khó khăn. Quy định chung về tài chính (Điều 19–20).	Cho phép >50% nhưng ≤70% vốn nhà nước cho các dự án đường bộ ở những khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, tùy

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Nghị định 35 (2021)	Nghị định 71 (2024) Sửa đổi
	bằng khả năng tài chính và tính khả thi của dự án.		thuộc vào các điều kiện khả thi (ví dụ, lưu lượng giao thông thấp) (Điều 1.4).
<b>Các dự án do nhà đầu tư đề xuất</b>	Khuyến khích các dự án do nhà đầu tư thúc đẩy với quy trình phê duyệt hợp lý để thúc đẩy đổi mới.	Quy định hạn chế đối với các dự án do nhà đầu tư đề xuất, yêu cầu phải có phê duyệt nghiên cứu khả thi (Điều 22, 28).	Cho phép nhà đầu tư đề xuất dự án O&M hoặc PPP (Nhóm B: 90-1.600 tỷ đồng cho năng lượng; Nhóm C: <90-240 tỷ đồng) không sử dụng vốn nhà nước. Nhà đầu tư được chấp thuận lập báo cáo nghiên cứu khả thi (Điều 1.10(a)).
<b>Dự án BT không thanh toán bằng tiền</b>	Tiêu chí rõ ràng cho các dự án BT không thanh toán bằng tiền phù hợp với lợi ích công cộng và quy hoạch.	Chưa có quy định cụ thể về các dự án BT không thanh toán bằng tiền do nhà đầu tư đề xuất.	Yêu cầu các dự án BT không thanh toán bằng tiền phải tuân thủ Luật PPP, tránh chồng chéo với các dự án khác và tuân thủ luật quy hoạch (Điều 1.11).
<b>Chuẩn bị và Đánh giá Dự án</b>	Quy trình nghiêm ngặt, minh bạch cho các nghiên cứu tiền khả thi và khả thi để đảm bảo tính khả thi của dự án.	Quản lý báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (Điều 17–23) và báo cáo nghiên cứu khả thi (Điều 24–28), bao gồm các nguồn tài chính, cân đối vốn công và khảo sát nhà đầu tư.	Cập nhật các mẫu tiền khả thi/khả thi. Đơn giản hóa việc đánh giá dự án O&M/Nhóm B/C, đảm bảo tuân thủ Luật PPP (Điều 1.7, 1.11, 1.33–1.35).
<b>Quy trình lựa chọn nhà đầu tư</b>	Đấu thầu minh bạch, cạnh tranh thông qua nền tảng điện tử, thời gian linh hoạt và tiêu chí đánh giá rõ ràng.	60 ngày (trong nước) hoặc 90 ngày (quốc tế) để chuẩn bị hồ sơ dự thầu trong đấu thầu rộng rãi/đàm phán cạnh tranh (Điều 31.6). Bao gồm việc lựa chọn, đánh giá hồ sơ dự thầu và công bố kết quả (Điều	Chuẩn bị hồ sơ dự thầu khác nhau: 45–60 ngày (Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ), 30–45 ngày (Nhóm A), 20 ngày (Nhóm B/C), 10 ngày (Báo cáo kinh tế - kỹ thuật). Quy định đấu thầu điện tử, xác định đơn vị thẩm định

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Nghị định 35 (2021)	Nghị định 71 (2024) Sửa đổi
		38–75). Không yêu cầu đấu thầu điện tử.	(ví dụ: Sở Tài chính) (Điều 1.12, 1.15).
<b>Bảo đảm thực hiện hợp đồng</b>	Bảo lãnh linh hoạt gắn liền với các mốc quan trọng của dự án, với mức hoàn trả theo tỷ lệ để giảm gánh nặng cho nhà đầu tư.	Quy định tỷ lệ bảo lãnh thực hiện (ví dụ: 3–5% vốn đầu tư) mà không có điều khoản hoàn trả gắn với khoản thanh toán ngân sách nhà nước (Điều 35).	Đối với các dự án O&M, bảo đảm hoàn trả theo tỷ lệ thanh toán ngân sách nhà nước, với các nghĩa vụ còn lại được giải phóng sau hợp đồng (Điều 1.16).
<b>Yêu cầu của Liên doanh</b>	Tiêu chí về vốn chủ sở hữu và kinh nghiệm rõ ràng để đảm bảo năng lực, đồng thời linh hoạt cho các công ty nhỏ hơn.	Không có yêu cầu cụ thể về vốn chủ sở hữu hoặc kinh nghiệm đối với liên doanh.	Nhà đầu tư chính $\geq 30\%$ vốn chủ sở hữu, thành viên $\geq 15\%$ . O&M yêu cầu một thành viên có kinh nghiệm vận hành; BOT/BTO/BOO/BTL/BLT/PPP lai cần có sự hợp tác của thành viên hoặc nhà đầu tư chính có kinh nghiệm (Điều 1.17(b)).
<b>Các trường hợp lựa chọn nhà đầu tư đặc biệt</b>	Ủy quyền cho các dự án khẩn cấp hoặc nhạy cảm (ví dụ: an ninh năng lượng) với sự giám sát chặt chẽ.	Phương pháp tuyển chọn đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ đề xuất, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định (Điều 69.1).	Ủy quyền cho các bộ trưởng hoặc người đứng đầu (ví dụ: chủ tịch tỉnh) đối với các dự án liên quan đến quốc phòng, an ninh, nhu cầu cấp bách hoặc năng lượng gió ngoài khơi (Điều 1.23).
<b>Bảo lãnh của Chính phủ</b>	Sự bảo lãnh mạnh mẽ của nhà nước đối với các nghĩa vụ đối tác, ngoại tệ và rủi ro thay đổi luật pháp.	Cho phép tổ chức tín dụng/doanh nghiệp bảo hiểm bảo lãnh bên thứ ba (Điều 65, Phụ lục VI). Nghị định 31/2021/NĐ-CP quy định Thủ tướng Chính phủ bảo lãnh cho các dự án quan trọng, không bao gồm nghĩa vụ của doanh nghiệp nhà nước.	Không thay đổi các điều khoản bảo lãnh, giữ nguyên các hạn chế của Nghị định 35.

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Nghị định 35 (2021)	Nghị định 71 (2024) Sửa đổi
<b>Tài chính và chia sẻ doanh thu/lỗ</b>	Khung tài chính toàn diện với sự hỗ trợ của nhà nước, sự rõ ràng trong việc phát hành trái phiếu và cơ chế chia sẻ rủi ro.	Các kế hoạch tài chính bao gồm vốn nhà nước, vốn chủ sở hữu và trái phiếu (Điều 19–20). Nghị định 28 quy định việc chia sẻ doanh thu (nhà nước chia 50% cho các khoản lỗ dưới 75% do thay đổi chính sách) và các quy định về phát hành trái phiếu. Phần tiếp theo (Mục 3.2.1.1.2) sẽ thảo luận sâu hơn về Nghị định 28 cùng với quản lý tài chính.	Không có thay đổi nào về tài chính hoặc chia sẻ doanh thu, giữ nguyên khuôn khổ của Nghị định 28.
<b>Phân bổ rủi ro thay đổi luật pháp</b>	Phân bổ rủi ro chính sách cho khu vực công, đặc biệt là đối với năng lượng.	Dựa vào đàm phán hợp đồng.	Không có thay đổi, vẫn giữ nguyên cách tiếp cận của Nghị định 35.
<b>Yêu cầu về tỉ lệ nội địa hóa</b>	Tỉ lệ nội địa hóa linh hoạt để cân bằng nhu cầu trong nước/toàn cầu.	Hình phạt cho hành vi không tuân yêu cầu nội địa hóa (Phụ lục VI).	Tiếp tục áp dụng hình phạt trong hợp đồng mẫu cập nhật (Điều 1.35).
<b>Chấm dứt hợp đồng sớm</b>	Công thức bồi thường rõ ràng, đã được kiểm toán bao gồm nợ và vốn chủ sở hữu để đảm bảo chắc chắn.	Yêu cầu khung thời gian, phương án xử lý chi phí và lựa chọn kiểm toán cho các thỏa thuận chấm dứt (Điều 81.2(dd)). Bồi thường từ vốn nhà nước cho các vi phạm của nhà nước (Điều 82).	Bổ sung khung thời gian khắc phục, kế hoạch chi phí, kiểm toán độc lập (nếu áp dụng bồi thường) và đánh giá của Kiểm toán Nhà nước trước khi thanh toán bồi thường (Điều 1.29).
<b>Hoàn thành và Chuyển giao</b>	Quy trình có cấu trúc để hoàn thiện và chuyển giao tài sản nhằm đảm bảo lợi ích công cộng.	Quản lý việc xác nhận hoàn thành xây dựng và chuyển giao cơ sở hạ tầng (Điều 76–79).	Cải thiện các quy trình chuyển giao BT không thanh toán và O&M, yêu cầu tuân thủ quản lý tài sản công (Điều 1.27–1.28).

Cấu phần	Thực hành tốt nhất quốc tế	Nghị định 35 (2021)	Nghị định 71 (2024) Sửa đổi
<b>Xử lý tình huống và vi phạm</b>	Cơ chế mạnh mẽ để giải quyết các vấn đề của dự án và thực thi việc tuân thủ.	Xử lý tình huống (Điều 83–84) và hình phạt (ví dụ, hủy thầu, cấm tham gia) (Điều 85–86).	Thêm tính linh hoạt cho các tình huống không đấu thầu (gia hạn thời hạn, sửa đổi tính khả thi, hủy bỏ) và thay thế đối tác trong trường hợp bất khả kháng (Điều 1.31).
<b>Kiểm tra lựa chọn nhà đầu tư</b>	Kiểm tra độc lập để đảm bảo tính minh bạch và công bằng.	Thiết lập các thủ tục kiểm tra để lựa chọn nhà đầu tư (Điều 87).	Không có thay đổi nào về quy định thanh tra, giữ nguyên khuôn khổ của Nghị định 35.
<b>Các điều khoản chuyển tiếp</b>	Chuyển đổi suôn sẻ cho các dự án cũ với chế độ bồi thường rõ ràng cho các sáng kiến đã ngừng thực hiện.	Cho phép các dự án trước Luật PPP được tiếp tục triển khai; đền bù cho các dự án BT bị dừng bằng thỏa thuận nhà nước (Điều 91).	Quy định chi tiết về các quy tắc chuyển tiếp cho các dự án ở các giai đoạn khác nhau (tiền khả thi, đấu thầu, ký kết hợp đồng) để phù hợp với các sửa đổi của Luật PPP (Điều 2).
<b>Phụ lục và Hợp đồng mẫu</b>	Mẫu hợp đồng và mẫu biểu toàn diện, phù hợp cho mọi loại hợp đồng.	Cung cấp mẫu nghiên cứu tiền khả thi/khả thi (Phụ lục II & III) và hướng dẫn hợp đồng PPP (Phụ lục VI).	Cập nhật các mẫu nghiên cứu tiền khả thi/khả thi. Sửa đổi hướng dẫn hợp đồng PPP và bổ sung hướng dẫn hợp đồng mẫu cho các dự án BT và O&M không thanh toán, nêu chi tiết kế hoạch tài chính, hình phạt và giải quyết tranh chấp (Điều 1.33–1.35).
<b>Giải quyết tranh chấp</b>	Cơ chế trọng tài và tranh chấp rõ ràng.	Hướng dẫn hạn chế thông qua khiếu nại lựa chọn nhà đầu tư (Điều 71–75) và các điều khoản hợp đồng (Phụ lục VI).	Tăng cường giải quyết tranh chấp trong các hợp đồng mẫu cho các dự án BT không thanh toán và O&M (Điều 1.35).

Việc chuyển đổi từ Nghị định 35/2021/NĐ-CP sang Nghị định 71/2025/NĐ-CP đánh dấu một bước tiến đáng kể trong khuôn khổ PPP của Việt Nam, nhằm giải quyết các thách thức trong quá trình thực hiện và phù hợp với các mục tiêu của Luật PPP. Nghị định 35 đã cung cấp một cấu trúc toàn diện cho PPP, bao gồm chuẩn bị dự án, lựa chọn nhà đầu tư, tài trợ và chấm dứt, nhưng gặp phải những khoảng trống như xung đột pháp lý về ngưỡng ngành, khả năng đàm phán hợp đồng hạn chế và bảo lãnh của chính phủ yếu, gây cản trở khả năng tài chính, đặc biệt là đối với các dự án năng lượng sạch thâm dụng vốn. Nghị định 71 giải quyết một số lỗ hổng bằng cách bãi bỏ các quy định hạn chế về ngành và quy mô của Nghị định 35, hợp lý hóa việc lựa chọn nhà đầu tư với đấu thầu điện tử và thời hạn ngắn hơn, đồng thời giới thiệu các dự án do nhà đầu tư đề xuất và các điều khoản hợp đồng O&M được thiết kế riêng. Đối với ngành năng lượng, những cập nhật này cải thiện môi trường đầu tư vào năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và các công nghệ sạch mới nổi. Những thay đổi chính bao gồm:

**Bảng 3-8. Ý nghĩa quan trọng của việc sửa đổi Nghị định số 71 đối với ngành năng lượng**

Tiêu chí	Mô tả và Diễn giải
<b>Mở rộng tính hợp lệ của dự án (Điều 1.1)</b>	<p>Nghị định 71 bãi bỏ ngưỡng hạn chế do Nghị định 35 đặt ra (1.500 tỷ đồng đối với dự án điện và 500 tỷ đồng đối với dự án năng lượng tái tạo), thay thế bằng ngưỡng thấp hơn là 200 tỷ đồng đối với hầu hết các lĩnh vực, phù hợp với Luật PPP.</p> <p><b>Sự thay đổi này có thể mở ra cơ hội cho các dự án năng lượng tái tạo nhỏ hơn, chẳng hạn như trang trại năng lượng mặt trời và nhà máy sinh khối, đủ điều kiện.</b> Ví dụ, một dự án điện mặt trời công suất 50 MW (khoảng 800 tỷ đồng) hiện đủ điều kiện theo tiêu chí sửa đổi, giúp loại bỏ sự mơ hồ về mặt pháp lý. Đây cũng là một thu hút các nhà phát triển quy mô vừa và giảm sự phụ thuộc vào các nhà máy nhiệt điện lớn.</p>
<b>Lựa chọn nhà đầu tư hợp lý (Điều 1.12, 1.15)</b>	<p>Nghị định 71 rút ngắn thời gian chuẩn bị hồ sơ dự thầu: 45-60 ngày (dự án Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ), 30-45 ngày (nhóm A), 20 ngày (nhóm B/C, 90-1.600 tỷ đồng đối với năng lượng), 10 ngày (báo cáo kinh tế - kỹ thuật). Ngoài ra, Nghị định còn quy định đấu thầu điện tử thông qua Hệ thống Đấu thầu điện tử Quốc gia và quy định các đơn vị thẩm định (ví dụ: Sở Tài chính).</p> <p><b>Những thay đổi này có thể đẩy nhanh quá trình phê duyệt các dự án năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng lưới điện, đồng thời tăng cường tính minh bạch, thu hút đầu tư nước ngoài cho các dự án quy mô lớn như điện gió ngoài khơi và lưu trữ năng lượng tiên tiến.</b></p>
<b>Dự án do nhà đầu tư đề xuất</b>	<p>Nghị định 71 cho phép nhà đầu tư đề xuất dự án O&amp;M hoặc PPP (Nhóm B: 90-1.600 tỷ đồng; Nhóm C: &lt;90-240 tỷ đồng) không sử dụng vốn nhà</p>

Tiêu chí	Mô tả và Diễn giải
<b>(Điều 1.10(a))</b>	<p>nước. Ngoài ra, nhà đầu tư được chấp thuận chủ trương đầu tư được lập báo cáo nghiên cứu khả thi.</p> <p><b>Điều này cho phép tạo ra các giải pháp năng lượng sạch sáng tạo, bao gồm lưới điện siêu nhỏ, lưu trữ năng lượng và các công nghệ mới nổi như hydro xanh, đồng thời thúc đẩy sáng kiến của khu vực tư nhân.</b></p>
<b>Hỗ trợ điện gió ngoài khơi (Điều 1.23)</b>	<p>Việc ủy quyền cho các bộ trưởng hoặc người đứng đầu tỉnh đối với các dự án điện gió ngoài khơi cùng với các dự án quốc phòng, an ninh hoặc dự án khẩn cấp có thể đẩy nhanh quá trình lựa chọn nhà đầu tư, một bước quan trọng để đạt được mục tiêu điện gió ngoài khơi 6 GW của PDP8 vào năm 2030.</p>
<b>Kịch bản không đấu thầu linh hoạt (Điều 1.31)</b>	<p>Nghị định này cho phép gia hạn thời hạn 30 ngày, điều chỉnh tính khả thi hoặc hủy bỏ dự án nếu không nhận được hồ sơ dự thầu cho đấu thầu rộng rãi, đàm phán cạnh tranh hoặc sơ tuyển. Nghị định cũng cho phép thay thế đối tác trong trường hợp bất khả kháng với chuyên môn tương đương.</p> <p><b>Sự linh hoạt này giúp ngăn ngừa sự chậm trễ trong các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện, vốn có thể gặp phải những phức tạp về mặt kỹ thuật, giúp đảm bảo quá trình chuyển đổi năng lượng sạch của Việt Nam được thực hiện kịp thời.</b></p>
<b>Dự án BT không thanh toán (Điều 1.11)</b>	<p>Điều này yêu cầu các dự án BT không thanh toán do nhà đầu tư đề xuất phải tuân thủ Luật PPP, tránh chồng chéo và tuân thủ pháp luật về quy hoạch. Nhà đầu tư lập báo cáo nghiên cứu khả thi và soạn thảo hợp đồng.</p>
<b>Các điều khoản chuyển tiếp (Điều 2)</b>	<p>Điều này quy định chi tiết các quy trình cho các dự án cũ (tiền khả thi, đấu thầu, giai đoạn hợp đồng) để phù hợp với các sửa đổi của Luật PPP và đảm bảo các dự án từ ngày 15 tháng 1 năm 2025 tuân thủ mà không cần phải làm lại thủ tục. Điều này đảm bảo tính liên tục cho các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện đang triển khai.</p>
<b>Cải thiện quá trình giải quyết tranh chấp (Điều 1.35)</b>	<p>Điều này bao gồm các điều khoản giải quyết tranh chấp trong hợp đồng mẫu BT không thanh toán và O&amp;M, làm rõ cơ chế giải quyết tranh chấp lựa chọn nhà đầu tư.</p>

Tuy nhiên, Nghị định 71 vẫn chưa giải quyết được những bất cập quan trọng, bao gồm các công thức bồi thường chấm dứt hợp đồng mơ hồ, thiếu bảo lãnh doanh nghiệp nhà nước (ví dụ, đối với EVN), và những rủi ro chưa được giải quyết liên quan đến thay đổi luật, vốn vẫn còn đáng kể đối với các phân ngành thâm dụng vốn và nhạy cảm về chính sách như điện gió

ngoài khơi. Cơ hội đến từ việc Nghị định 71 tăng cường tính minh bạch, hỗ trợ điện gió ngoài khơi thông qua việc ủy quyền lựa chọn nhà đầu tư, và tính linh hoạt cho các dự án năng lượng tái tạo do nhà đầu tư chủ trì, phù hợp với các mục tiêu đầy tham vọng của Quy hoạch Phát triển Điện 8 (PDP8). Việc giải quyết những bất cập pháp lý và tài chính còn tồn tại sẽ rất quan trọng để tận dụng tối đa mô hình PPP nhằm đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang hệ thống năng lượng bền vững của đất nước.

### 3.2.2. Nghị định số 28/2021/NĐ-CP cung cấp các quy định quản lý tài chính

**Nghị định 28 có hiệu lực từ ngày 26 tháng 3 năm 2021, quy định về quản lý tài chính các dự án PPP tại Việt Nam.** Nghị định này thay thế Thông tư số 88/2018/TT-BTC do Bộ Tài chính ban hành ngày 28 tháng 9 năm 2018, trước đây hướng dẫn về quản lý tài chính và chi phí lựa chọn nhà đầu tư trong các dự án PPP. Nghị định mới này khắc phục những điểm chưa rõ ràng của Thông tư 88 và củng cố khuôn khổ tài chính cho việc triển khai PPP theo hướng phù hợp với Luật PPP. Những điểm cập nhật quan trọng của Nghị định 28 bao gồm việc bãi bỏ phí lựa chọn nhà đầu tư, nay được đưa vào Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, và việc áp dụng các thủ tục chặt chẽ hơn đối với các đề nghị thanh toán, yêu cầu phải có đầy đủ hồ sơ để phê duyệt thanh toán.

Nghị định 28 đưa ra các cơ chế rõ ràng về huy động vốn, cho phép các doanh nghiệp dự án PPP phát hành trái phiếu doanh nghiệp và thiết lập các nguyên tắc tính toán chi phí tài chính trong hợp đồng PPP. Nghị định cũng làm rõ việc sử dụng vốn nhà nước, bao gồm cả vốn bù đắp chênh lệch khả thi (Variability gap), và quy định cụ thể các thủ tục giải ngân, thanh toán tạm ứng và thu hồi vốn. Về tài sản công, nghị định đưa ra các hướng dẫn chi tiết hơn về định giá quyền sử dụng đất và cơ sở hạ tầng được đóng góp, nhấn mạnh sự phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan khác. Ngoài ra, Nghị định 28 thiết lập cơ chế giải quyết tranh chấp tài chính giữa Nhà nước và nhà đầu tư, nâng cao tính minh bạch và đảm bảo pháp lý trong suốt vòng đời dự án.

Bảng dưới đây cung cấp các tính năng chính của Nghị định 28/2021 khi so sánh với Thông tư 88/2018/TT-BTC trước đó.

**Bảng 3-9. So sánh Thông tư 88/2018/TT-BTC và Nghị định 28/2021/NĐ-CP**

Cấu phần	Thực hành quốc tế tốt nhất	Thông tư 88/2018/TT-BTC	Nghị định 28/2021/NĐ-CP
<b>Phạm vi và khả năng áp dụng</b>	Quản lý tài chính toàn diện bao gồm giai đoạn trước đầu tư,	Bao gồm chi phí trước khi đầu tư và thực hiện, hỗ trợ vốn cho công tác chuẩn bị đầu tư, kế hoạch tài chính, định giá	Duy trì phạm vi áp dụng của Thông tư 88 (chi phí trước đầu tư/thực hiện, hỗ trợ vốn, kế hoạch tài chính, định giá tài sản công) nhưng loại bỏ phí lựa chọn nhà đầu tư, tập

Cấu phần	Thực hành quốc tế tốt nhất	Thông tư 88/2018/TT-BTC	Nghị định 28/2021/NĐ-CP
	triển khai và định giá tài sản, phù hợp với luật PPP.	tài sản công và phí lựa chọn nhà đầu tư cho các dự án PPP.	trung vào quản lý tài chính. Áp dụng cho các hợp đồng PPP được ký kết vào/sau ngày 26 tháng 3 năm 2021.
<b>Phí lựa chọn nhà đầu tư</b>	Phí minh bạch, dựa trên chi phí được tích hợp vào quy định đấu thầu.	Bao gồm phí lựa chọn nhà đầu tư, kèm theo hướng dẫn xác định và thu phí.	Bỏ quy định về phí lựa chọn nhà đầu tư, chuyển sang Nghị định 35/2021/NĐ-CP để có quy định toàn diện về đấu thầu.
<b>Xây dựng kế hoạch tài chính</b>	Định nghĩa doanh thu rõ ràng, tùy chọn tiền tệ linh hoạt và mô hình tài chính mạnh mẽ.	Xác định các thành phần của kế hoạch tài chính (doanh thu, chi phí, cơ cấu vốn) nhưng thiếu sự rõ ràng về tiền tệ hoặc doanh thu.	Quy định doanh thu thực tế là doanh thu dịch vụ/sản phẩm công (không bao gồm VAT) và yêu cầu sử dụng đồng Việt Nam cho các chương trình tài chính, tăng cường tính minh bạch.
<b>Kiểm soát thanh toán vốn nhà nước</b>	Giám sát chặt chẽ với việc nộp hồ sơ linh hoạt để đảm bảo thanh toán đúng hạn.	Kho bạc Nhà nước kiểm soát các khoản thanh toán, cho phép các cơ quan nhà nước bổ sung các hồ sơ yêu cầu thanh toán chưa đầy đủ.	Kho bạc Nhà nước vẫn nắm quyền kiểm soát, nhưng áp dụng các quy định chặt chẽ hơn: hồ sơ không đầy đủ sẽ bị từ chối trong vòng 3 ngày, không có quy định bổ sung. Bổ sung hình thức nộp hồ sơ trực tuyến qua Cổng Dịch vụ công của Kho bạc Nhà nước hoặc Cổng Dịch vụ công Quốc gia.
<b>Huy động vốn</b>	Nhiều lựa chọn tài trợ đa dạng (trái phiếu, khoản vay) với tính toán chi phí rõ ràng trong	Hướng dẫn hạn chế về huy động vốn; chi phí được đưa vào kế hoạch tài chính mà không có điều khoản trái phiếu cụ thể.	Cho phép doanh nghiệp dự án phát hành trái phiếu doanh nghiệp theo Luật PPP và Nghị định 153/2020/NĐ-CP. Yêu cầu các nguyên tắc tính toán chi phí huy động (ví dụ: phí, lãi) trong hợp đồng PPP, hỗ trợ thanh toán và thanh lý.

Cấu phần	Thực hành quốc tế tốt nhất	Thông tư 88/2018/TT-BTC	Nghị định 28/2021/NĐ-CP
	hợp đồng.		
<b>Thanh toán vốn đầu tư</b>	Kiểm toán các khoản thanh toán với thời hạn linh hoạt phù hợp với quy mô dự án.	Yêu cầu kiểm toán vốn đầu tư công trong các dự án xây dựng. Thời hạn thay đổi tùy theo loại dự án (quốc gia, Nhóm A/B/C). Áp dụng cho tất cả các dự án PPP, bao gồm cả các dự án phi xây dựng.	Quy định kiểm toán vốn đầu tư công cho từng hạng mục công trình cụ thể, không áp dụng cho toàn bộ dự án. Thời hạn thống nhất: 9 tháng (dự án Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ) hoặc 6 tháng (dự án Bộ/Tỉnh) để trình quyết toán; 1 tháng để thẩm định/phê duyệt. Không áp dụng quy định về quyết toán đối với các dự án không thuộc lĩnh vực xây dựng.
<b>Cơ chế chia sẻ rủi ro</b>	Đảm bảo doanh thu do nhà nước bảo lãnh cho các khoản lỗ do chính sách gây ra, với quy trình kiểm toán rõ ràng.	Không có chia sẻ rủi ro rõ ràng đối với việc giảm doanh thu do thay đổi chính sách/luật.	Áp dụng cơ chế chia sẻ rủi ro: nếu doanh thu thực tế <75% doanh thu cam kết do thay đổi chính sách/luật, nhà nước chia sẻ 50% khoản thiếu hụt (theo Điều 82.2 Luật PPP). Yêu cầu Kiểm toán Nhà nước xác minh và phê duyệt bởi Bộ Tài chính (dự án quốc gia) hoặc Sở Tài chính tỉnh (dự án tỉnh) trong vòng 60 ngày.
<b>Các điều khoản chuyển tiếp</b>	Quy định rõ ràng cho các hợp đồng cũ để đảm bảo tính liên tục.	Áp dụng cho tất cả các hợp đồng PPP, không có điều khoản chuyển tiếp cụ thể nào.	Thông tư 88 vẫn áp dụng đối với các hợp đồng đã ký trước ngày 26 tháng 3 năm 2021 và việc quyết toán vốn của các hợp đồng này. Các hợp đồng đang trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư hoặc chưa ký kết phải tuân thủ theo Nghị định 28.
<b>Sự rõ ràng của hợp đồng</b>	Các điều khoản tài chính chi tiết trong hợp đồng để giảm thiểu tranh	Hướng dẫn hạn chế về việc lồng ghép các điều khoản tài chính (ví dụ: chi phí huy động) vào hợp đồng.	Yêu cầu hợp đồng PPP phải nêu rõ nguyên tắc tính phí/chi phí huy động vốn, làm cơ sở cho việc thanh toán, quyết toán, tăng cường tính rõ ràng của hợp đồng.

Cấu phần	Thực hành quốc tế tốt nhất	Thông tư 88/2018/TT-BTC	Nghị định 28/2021/NĐ-CP
	chấp và đảm bảo khả năng thanh toán.		

Như thể hiện trong Bảng 3-9, so với Thông tư 88, Nghị định 28 đã tăng cường khuôn khổ quản lý tài chính cho các dự án PPP bằng cách làm rõ các quy định, thắt chặt thủ tục và đưa ra các cơ chế nhằm tăng cường tính minh bạch, chia sẻ rủi ro và niềm tin của nhà đầu tư.

Tuy nhiên, quá trình triển khai thực tế đã bộc lộ một số lỗ hổng và bất cập, đặc biệt liên quan đến quy trình thanh toán tài chính, khuôn khổ chia sẻ rủi ro doanh thu, các biện pháp bảo đảm huy động vốn và trách nhiệm của các tổ chức. Những lỗ hổng này đã ảnh hưởng đến khả năng tài chính của dự án, làm chậm trễ việc phê duyệt đầu tư và gia tăng rủi ro cho cả nhà đầu tư và cơ quan công quyền. Một số tác động đối với ngành năng lượng bao gồm:

- **Các chỉ số phân tích tài chính không rõ ràng cho từng lĩnh vực:** Các nghiên cứu khả thi về mặt tài chính cho các dự án năng lượng, chẳng hạn như các trang trại gió ngoài khơi hoặc lưu trữ năng lượng tái tạo, thường thiếu các chỉ số tài chính chuẩn hóa (ví dụ: IRR, NPV, DSCR), dẫn đến việc đánh giá dự án không nhất quán.
- **Quy định về tỷ lệ góp vốn nhà nước chưa nhất quán:** Nhiều dự án PPP năng lượng, đặc biệt là trong lĩnh vực hiện đại hóa lưới điện hoặc các dự án năng lượng tái tạo quy mô lớn, đều dựa vào hình thức tài chính hỗn hợp. Sự khác biệt giữa Nghị định 28 và Luật PPP đã tạo ra sự không chắc chắn về mức hỗ trợ nhà nước được phép.
- **Quy định phát hành trái phiếu lỏng lẻo:** Việc cho phép phát hành trái phiếu mà không kiểm toán tài chính chặt chẽ sẽ làm tăng rủi ro cho các dự án PPP năng lượng lớn.
- **Chia sẻ doanh thu chỉ trong trường hợp thiếu hụt:** Đối với các dự án năng lượng có doanh thu cao hơn dự kiến, không có cơ chế rõ ràng để Nhà nước chia sẻ phần thặng dư.
- **Quy tắc chuyển tiếp hạn chế:** Các dự án năng lượng BOT/BTO đang triển khai được ký kết trước Nghị định 28 bị mắc kẹt giữa các quy định xung đột, gây ra tranh chấp về nghĩa vụ tài chính và điều khoản thanh toán.

Bộ Tài chính đang xây dựng dự thảo sửa đổi Nghị định 28/2021/NĐ-CP nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính cho các dự án PPP và thiết lập khuôn khổ thanh toán cho các loại hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT). Bản sửa đổi này, phù hợp với Luật 57/2024/QH15, nhằm giải quyết những bất cập nghiêm trọng của Nghị định 28 và tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động vốn cho các hợp đồng PPP trong nhiều lĩnh vực, bao gồm năng lượng tái tạo, phát triển lưới điện và các dự án cơ sở hạ tầng hiện đại khác thiết yếu cho quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam.

### 3.3. Các khuôn khổ pháp lý liên quan ảnh hưởng đến PPP

Hệ sinh thái PPP của Việt Nam hoạt động trong bối cảnh pháp lý phức tạp và luôn biến đổi, đặc biệt liên quan đến lĩnh vực năng lượng. Các dự án BOT nhiệt điện than truyền thống đang phải đối mặt với những hạn chế ngày càng tăng về kinh tế và môi trường, trong khi năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và công nghệ tiên tiến đòi hỏi các biện pháp bảo vệ pháp lý và tài chính mạnh mẽ để thu hút và duy trì đầu tư tư nhân. Luật PPP năm 2020 đóng vai trò là khuôn khổ nền tảng, quy định chi tiết các nguyên tắc, thủ tục và trách nhiệm của các tổ chức trong suốt các giai đoạn vòng đời dự án, bao gồm xác định dự án, đấu thầu, cơ cấu tài chính và giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, môi trường PPP cũng chịu ảnh hưởng sâu sắc bởi một loạt luật và quy định rộng hơn, bao gồm các lĩnh vực hiến pháp, tài chính, đầu tư, ngành, đấu thầu, môi trường, đất đai, lao động và thuế.

Trong lĩnh vực năng lượng, một loạt các cơ quan chính phủ, bao gồm Bộ Tài chính, Bộ Công Thương (MOIT), Bộ Nông nghiệp và Môi trường (MAE) và Bộ Nội vụ (MOHA), đóng vai trò chủ chốt trong việc diễn giải và triển khai các khuôn khổ này. Trách nhiệm chung của họ là duy trì kỷ luật tài chính, thúc đẩy an ninh năng lượng và hỗ trợ phát triển bền vững môi trường và xã hội.

**Bảng 3-10. Tóm tắt các khuôn khổ pháp lý liên quan đến các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng**

Loại	Luật/Khung	Các bên liên quan	
		chính/điểm tập trung	Mô tả
<b>Hiến pháp và Luật Cơ bản</b>	Hiến pháp Việt Nam	Chính phủ, công dân	Đặt ra các nguyên tắc và quyền cơ bản, cung cấp cơ sở pháp lý cho quản trị và chính sách công tại Việt Nam.
<b>Luật/chính sách/quy định chuyên ngành liên quan đến Quan hệ đối tác công tư (PPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luật Hợp tác công tư (PPP);</li> <li>Nghị định 35/2021/NĐ-CP, Nghị định 71/2025/NĐ-CP, Nghị định 28/2021/NĐ-CP, Nghị định 69/2019/NĐ-CP</li> </ul>	Bộ Tài chính	Cung cấp khuôn khổ pháp lý cho các dự án PPP, xác định vai trò, trách nhiệm, phân bổ rủi ro và thủ tục mua sắm để khu vực tư nhân tham gia.
<b>Luật và quy định quản lý tài chính công</b>	Luật Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính	Quy định việc lập, phê duyệt, chấp hành và kiểm toán ngân

Loại	Luật/Khung	Các bên liên quan chính/điểm tập trung	Mô tả
	Luật Đầu tư công	Bộ Tài chính	sách nhà nước tại Việt Nam Luật này nêu rõ các thủ tục lập kế hoạch, lập ngân sách và thực hiện đầu tư công.
<b>Luật Đầu tư và Kinh doanh</b>	Luật đầu tư	Bộ Tài chính	Điều chỉnh hoạt động đầu tư trong và ngoài nước, đưa ra các ưu đãi và phác thảo thủ tục cho các dự án đầu tư.
	Luật Doanh nghiệp	Bộ Tài chính	Quản lý việc thành lập, vận hành và giải thể doanh nghiệp, bao gồm cả các công ty tiện ích hoạt động trong ngành điện.
<b>Luật và quy định cụ thể về năng lượng</b>	Luật Điện lực	Bộ Công Thương	Quản lý hoạt động sản xuất, truyền tải, phân phối và kinh doanh điện, đảm bảo hiệu quả và độ tin cậy của ngành.
<b>Luật và quy định về mua sắm</b>	Luật Đấu thầu	Bộ Tài chính	Do Chính phủ ban hành nhằm cung cấp hướng dẫn và quy trình chi tiết về các khía cạnh cụ thể của các dự án PPP và hoạt động của ngành điện.
<b>Luật và quy định về môi trường</b>	Luật Bảo vệ Môi trường	MAE	Đặt ra các tiêu chuẩn, yêu cầu và quy trình về môi trường để phê duyệt và tuân thủ dự án, nhằm mục đích giảm thiểu tác động đến môi trường.
<b>Luật và quy định quản lý việc thu hồi đất, sỡ hữu và trưng dụng đất</b>	Luật đất đai	MAE	Cung cấp khuôn khổ pháp lý cho việc quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam.
<b>Lao động và Việc làm</b>	Bộ luật lao động	Bộ Nội vụ	Điều chỉnh quan hệ lao động, điều kiện làm việc, bảo hiểm xã hội và bảo vệ quyền lợi của người lao động trong ngành điện và các dự án

Loại	Luật/Khung	Các bên liên quan chính/điểm tập trung	Mô tả
<b>Thuế</b>	Luật Quản lý thuế	Bộ Tài chính	PPP. Quản lý thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng (VAT), thuế hải quan và các loại thuế khác áp dụng cho các dự án điện và hoạt động PPP

Hiến pháp Việt Nam thiết lập nền tảng pháp lý bao trùm cho mọi chính sách công, bao gồm cả PPP. Hỗ trợ cho khuôn khổ này, Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Đầu tư Công đóng vai trò quan trọng trong việc tạo điều kiện triển khai PPP, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng. Các luật này quy định việc phân bổ vốn nhà nước - lên đến 50% cho các dự án cơ sở hạ tầng - và rất cần thiết cho khả năng tài chính của các dự án PPP năng lượng thâm dụng vốn.

Tuy nhiên, quy trình kiểm toán và giải ngân chặt chẽ theo Luật Ngân sách Nhà nước, do Bộ Tài chính giám sát, thường dẫn đến chậm trễ. Những chậm trễ về thủ tục này mâu thuẫn với các quy định của Luật PPP, đặc biệt là Điều 82, quy định bắt buộc chính phủ phải thanh toán kịp thời trong các thỏa thuận chia sẻ doanh thu.

Luật Đầu tư công, cũng thuộc thẩm quyền của Bộ Tài chính, đảm bảo sự phù hợp của các dự án với các ưu tiên phát triển quốc gia. Tuy nhiên, việc giới hạn mức đóng góp của nhà nước hạn chế tính linh hoạt và có thể hạn chế cơ cấu tài chính của các dự án BOT lớn. Bằng chứng từ các lần triển khai trước đây cho thấy các dự án PPP hoạt động hiệu quả hơn khi cơ chế tài chính theo các luật này được đồng bộ và có thể dự đoán được.

Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp bổ sung cho Luật PPP bằng cách điều chỉnh điều kiện tham gia của nhà đầu tư và hoạt động của công ty dự án. Các luật này đưa ra các chính sách ưu đãi và ưu đãi thuế để thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân. Tương tự, Luật Đấu thầu củng cố các yêu cầu của Luật PPP về đấu thầu minh bạch và cạnh tranh - chìa khóa để đảm bảo tính liêm chính trong lựa chọn dự án năng lượng.

Trong lĩnh vực năng lượng, Luật Điện lực, do Bộ Công Thương quản lý, có vai trò đặc biệt quan trọng, vì luật này điều chỉnh các hợp đồng mua bán điện (PPA) và giá điện, vốn là yếu tố then chốt quyết định khả năng sinh lời của các dự án PPP năng lượng. Luật Điện lực cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của các mô hình PPP đối với lĩnh vực năng lượng.

Luật pháp liên quan đến môi trường và đất đai cũng có mối liên hệ với PPP. Luật Bảo vệ Môi trường và Luật Đất đai, cả hai đều do Bộ Nông nghiệp và Môi trường quản lý, đều áp đặt các nghĩa vụ cấp phép và tuân thủ, có thể kéo dài thời gian thực hiện dự án. Bộ Luật Lao động,

do Bộ Nội vụ quản lý, bảo vệ quyền lợi của người lao động và hỗ trợ Luật PPP nhấn mạnh vào hòa nhập xã hội và công bằng. Trong khi đó, Luật Quản lý Thuế, thuộc Bộ Tài chính, cung cấp các ưu đãi về thuế như miễn thuế GTGT cho các dự án PPP đủ điều kiện.

Do phạm vi và ảnh hưởng chông chéo của các luật này, việc triển khai PPP hiệu quả tại Việt Nam đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ. Đặc biệt, sự phối hợp đồng bộ giữa Bộ Tài chính, Bộ Công thương (đối với lĩnh vực năng lượng), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MAE) và Bộ Nội vụ là rất cần thiết để đơn giản hóa quy trình phê duyệt dự án, đảm bảo tính thống nhất pháp lý và nâng cao niềm tin của nhà đầu tư.

### **3.4. Tóm tắt về khuôn khổ pháp lý PPP đang phát triển của Việt Nam và những khoảng trống còn tồn tại**

Khung pháp lý về PPP của Việt Nam đã trải qua những cải cách đáng kể kể từ năm 2020 nhằm tăng cường niềm tin của nhà đầu tư và thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng, vốn đóng vai trò then chốt trong việc đạt được mục tiêu Phát thải ròng bằng 0 (Net Zero) vào năm 2050 của đất nước. Khung pháp lý này, được xây dựng dựa trên Luật số 64/2020/QH14, Luật số 57/2024/QH15 và các nghị định hướng dẫn thi hành chính (Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, Nghị định số 71/2025/NĐ-CP, Nghị định số 28/2021/NĐ-CP và Nghị định số 69/2019/NĐ-CP), được thiết kế để huy động vốn trong nước và quốc tế cho một danh mục đa dạng các dự án năng lượng, từ cơ sở hạ tầng quy mô lớn đến các dự án năng lượng tái tạo quy mô vừa và nhỏ.

Như đã lưu ý trong Phần 3, việc triển khai khuôn khổ này vẫn đang gặp phải những thách thức dai dẳng. Đáng chú ý, mặc dù Luật PPP năm 2020 và các nghị định liên quan đã được ban hành, nhưng cho đến nay vẫn chưa có dự án PPP năng lượng mới nào được ký kết. Điều này cho thấy những hạn chế về mặt pháp lý và quy định, tiếp tục cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân. Từ năm 2024, Bộ Tài chính đã ưu tiên sửa đổi để giải quyết các vấn đề trọng tâm như sự thiếu nhất quán trong vận hành, các công cụ tài chính chưa phát triển và các điều khoản hợp đồng cứng nhắc làm suy yếu khả năng tài chính của dự án.

Phần này cung cấp tổng quan về các văn bản pháp lý cốt lõi định hình môi trường PPP tại Việt Nam và nêu bật những khoảng trống pháp lý cụ thể đang cản trở việc triển khai dự án. Phần 4 trình bày đánh giá sâu hơn về tình hình hiện tại của các dự án PPP tại Việt Nam.

## 4. Tình hình PPP hiện nay tại Việt Nam

### 4.1. Tổng quan về các dự án PPP tại Việt Nam

Tính đến đầu năm 2024, bối cảnh PPP của Việt Nam cho thấy một danh mục dài 295 dự án đang được xem xét, trong đó 160 dự án được xây dựng theo hình thức hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (BT), cho thấy mô hình này được ưa chuộng do phù hợp với nhu cầu cơ sở hạ tầng của Việt Nam. Trong số 135 dự án PPP chuyển tiếp (không phải BT), 96 dự án thuộc lĩnh vực giao thông vận tải, 19 dự án năng lượng, và phần còn lại thuộc các lĩnh vực như nước sạch, giáo dục và cơ sở hạ tầng thương mại.

Sự chiếm ưu thế của hợp đồng BOT (chiếm 80% các dự án mới và chuyển tiếp) và hợp đồng BT bắt nguồn từ việc chúng đã được sử dụng rộng rãi trong hai thập kỷ qua và có cơ chế doanh thu rõ ràng (ví dụ: phí sử dụng hoặc thanh toán dựa trên đất). Các loại hợp đồng khác, chẳng hạn như Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT), Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL) và Vận hành & Bảo trì (O&M), chỉ chiếm 12–16% các dự án do cơ chế thanh toán chưa được xác định rõ ràng và ngân sách nhà nước phân bổ hạn chế cho các khoản thanh toán định kỳ. Việc chậm áp dụng các loại hợp đồng mới này phản ánh những thách thức trong việc điều chỉnh các mô hình tài chính phù hợp với nghĩa vụ của khu vực công theo Luật Ngân sách Nhà nước.

Những thách thức chính bao gồm:

- **Khoảng cách quy định:** Mặc dù có Luật PPP, nhưng sự không nhất quán với các luật chuyên ngành (ví dụ, giao thông vận tải, năng lượng) và việc thiếu thông tư hướng dẫn chi tiết cho các ngành phi giao thông vận tải đã tạo ra những rào cản trong việc thực hiện.
- **Lợi ích của nhà đầu tư hạn chế:** Chỉ một số ít dự án thu hút được nhiều nhà đầu tư (trong trường hợp này là bảy dự án), trong khi hầu hết các dự án khác đều có sự tham gia hạn chế, chủ yếu từ các nhà đầu tư trong nước. Thủ tục phức tạp, khuôn khổ chia sẻ rủi ro không rõ ràng và khả năng tài chính hạn chế là những rào cản đối với vốn đầu tư nước ngoài, đặc biệt là đối với cơ sở hạ tầng năng lượng tái tạo và năng lượng sạch.
- **Ràng buộc tài chính:** Các ngân hàng trong nước vẫn thận trọng do các khoản vỡ nợ BOT trước đây, trong khi các nhà tài chính quốc tế yêu cầu sự bảo lãnh mạnh mẽ của chính phủ, đặc biệt là đối với các công nghệ mới nổi như BESS hoặc cải tiến lưới điện, hiện đang còn thiếu.
- **Chuẩn bị dự án chậm:** Trong số 15 dự án dự kiến triển khai năm 2022, chỉ có bốn dự án được chấp thuận chính sách đầu tư, các dự án khác bị trì hoãn do kéo dài thời gian nghiên cứu khả thi hoặc chuyển sang mô hình đầu tư công.

Bất chấp những thách thức này, PPP đã huy động được nguồn vốn tư nhân đáng kể, với các dự án mới dự kiến thu hút 96.939 tỷ đồng vốn đầu tư tư nhân và 113.953 tỷ đồng vốn nhà nước, hỗ trợ cơ sở hạ tầng thiết yếu như 700 km đường cao tốc và hai sân bay quốc tế. Tuy nhiên, việc tập trung các dự án vào lĩnh vực giao thông (75–83% dự án mới và dự án chuyển tiếp) cho thấy sự thiếu đa dạng về ngành nghề, hạn chế việc áp dụng PPP trong các lĩnh vực ưu tiên khác như năng lượng, y tế và giáo dục.

## **4.2. PPP trong lĩnh vực năng lượng**

### **4.2.1. Các xu hướng, thách thức và cơ hội chính**

Mặc dù số lượng ít hơn, các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng có tầm quan trọng chiến lược đặc biệt đối với các mục tiêu an ninh năng lượng và khí hậu của Việt Nam. Theo Nghị quyết số 55-NQ/TW (2020) và cam kết COP26 về mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, Chính phủ đã thể hiện rõ ý định chuyển hướng sang đầu tư năng lượng sạch hơn và bền vững hơn.

Tính đến nay, 19 dự án BOT nhiệt điện quy mô lớn đã được triển khai, huy động gần 20 tỷ USD vốn nước ngoài và đóng góp khoảng 27.000 MW công suất, chủ yếu từ than. Rủi ro về môi trường và tài chính liên quan đến cơ sở hạ tầng nhiên liệu hóa thạch vẫn còn cao. Thành công lịch sử của ngành với các dự án BOT do nước ngoài tài trợ nên được xem là một giai đoạn chuyển tiếp, chứ không phải là một kế hoạch cho tương lai.

#### **Xu hướng mới nổi và động lực thay đổi:**

- **Các dự án BOT quy mô lớn do nước ngoài tài trợ chiếm ưu thế:**
  - Các dự án PPP năng lượng, đặc biệt là các nhà máy nhiệt điện BOT, có đặc điểm là quy mô đầu tư lớn, thường dao động từ 1–2,6 tỷ USD mỗi dự án, như các dự án Mông Dương 2 (2 tỷ USD), Vân Phong 1 (2,6 tỷ USD) và Vũng Áng 2 (2,2 tỷ USD). Các dự án này hầu như chỉ được tài trợ bởi các nhà đầu tư nước ngoài (ví dụ: Nhật Bản, Singapore, Hoa Kỳ, Trung Quốc), tận dụng các khoản vay quốc tế với lãi suất thấp hơn so với tín dụng trong nước.
  - Vốn nước ngoài đã mang đến công nghệ tiên tiến và chuyên môn quản lý dự án quan trọng cho cơ sở hạ tầng năng lượng phức tạp, được chứng minh bằng hoạt động thành công của Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3, các dự án BOT đầu tiên của Việt Nam, đóng góp tổng cộng 180 TWh trong hơn 20 năm.
  - Tuy nhiên, các dự án BOT phụ thuộc rất nhiều vào nhiên liệu hóa thạch và nguồn tài chính quốc tế, đòi hỏi sự bảo lãnh mạnh mẽ của chính phủ về rủi ro tỷ giá hối đoái, nguồn cung nhiên liệu và sự ổn định doanh thu. Mặc dù vốn nước ngoài đã thúc đẩy những thành công ban đầu của BOT, nhưng việc các nhà đầu tư rút vốn gần đây, chẳng hạn như việc EGAT rút khỏi dự án Quảng Trị, phản ánh mối lo ngại ngày càng tăng không chỉ về rủi ro pháp lý mà còn về

những thách thức về tính bền vững, sự thay đổi kỳ vọng của thị trường và sự miễn cưỡng ngày càng tăng của các nhà tài chính toàn cầu trong việc tài trợ cho cơ sở hạ tầng than hoặc khí đốt không phù hợp với mục tiêu phát thải ròng bằng 0.

- **Nhu cầu về PPP hướng đến năng lượng sạch:**

- Bất chấp việc chiếm ưu thế trước đây của các nhà máy điện than BOT, Việt Nam cần khẩn trương chuyển đổi sang năng lượng tái tạo (RE), hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin và hiện đại hóa lưới điện để đáp ứng các cam kết về khí hậu. Tuy nhiên, các khuôn khổ PPP hiện tại vẫn chưa được điều chỉnh phù hợp với các công nghệ sạch hơn này.
- Các dự án năng lượng tái tạo đổi mới (ví dụ, điện gió ngoài khơi) đòi hỏi các cấu trúc khả năng tài chính dài hạn, phòng ngừa rủi ro tiền tệ và khuôn khổ chia sẻ rủi ro rõ ràng, những yếu tố vẫn chưa được phát triển trong Nghị định 28 và khuôn khổ PPP rộng hơn.

- **Cơ hội sử dụng lưới điện và BESS chưa được khai thác hết:**

- Đầu tư vào cơ sở hạ tầng truyền tải và ổn định lưới điện, bao gồm cả BESS, rất quan trọng để tích hợp các nguồn năng lượng tái tạo biến đổi. Tuy nhiên, sự mơ hồ về quy định liên quan đến quyền sở hữu tài sản, cơ chế thanh toán và trách nhiệm vận hành lưới điện đang cản trở sự tham gia của khu vực tư nhân.
- Việc sử dụng hạn chế các hợp đồng BTL, O&M hoặc BLT, phù hợp hơn với các dự án lưới điện hoặc BESS, càng hạn chế hơn nữa sự đổi mới trong lĩnh vực này.

- **Những thách thức trong quá trình chuyển đổi sau Luật PPP:**

- Kể từ khi Luật PPP có hiệu lực vào năm 2021, không có dự án điện BOT mới nào, dù là điện thông thường hay điện sạch, đạt được thỏa thuận tài chính.
- Các nhà đầu tư năng lượng sạch phải đối mặt với nhiều rào cản khác, bao gồm việc thiếu các điều khoản PPA chuẩn hóa, quy trình phê duyệt chậm trễ và thị trường thứ cấp chưa phát triển cho các công cụ tài chính xanh.

- **Sự không phù hợp giữa nhu cầu tài chính và khuôn khổ:**

- Các dự án năng lượng sạch và lưới điện thường yêu cầu thanh toán định kỳ từ chính phủ hoặc hoàn trả theo biểu giá, những mô hình này mâu thuẫn với các thủ tục giải ngân hiện hành theo Luật Ngân sách Nhà nước.

- PPP trong RE và BESS thường liên quan đến tính phức tạp về mặt kỹ thuật và chu kỳ đổi mới nhanh hơn, khiến mô hình BOT truyền thống kém phù hợp hơn nếu không có sự đổi mới hợp đồng đáng kể.
- **Khuyến nghị cải cách:**
  - Chiến lược PPP của Việt Nam trong lĩnh vực năng lượng cần phải phát triển vượt ra ngoài phạm vi các nhà máy nhiệt điện để đáp ứng nhu cầu cấp thiết về năng lượng tái tạo, lưới điện thông minh và hệ thống lưu trữ. Điều này đòi hỏi: 1) thiết lập các chỉ số tài chính chuẩn hóa và cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp với các dự án năng lượng sạch (ví dụ: chuẩn IRR, thanh toán công suất); 2) Sửa đổi Nghị định 28 để hỗ trợ thanh toán định kỳ cho các dự án lưới điện và lưu trữ theo hợp đồng BLT hoặc BTL.
  - Đẩy nhanh quá trình phê duyệt dự án điện gió ngoài khơi, điện mặt trời kết hợp lưu trữ và nâng cấp lưới điện liên tỉnh.
  - Huy động tài chính khí hậu quốc tế và trái phiếu xanh thông qua các cơ cấu tương thích với PPP.

Nếu không có những cải cách này, PPP sẽ vẫn chưa được sử dụng hiệu quả trong việc đạt được Kế hoạch phát triển điện lực VIII của Việt Nam và các mục tiêu chuyển đổi năng lượng và khí hậu rộng hơn.

**Bảng 4-1. Danh sách các dự án BOT hiện tại trong lĩnh vực năng lượng**

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
<b>Phú Mỹ 2.2 (nhà máy điện chu trình hỗn hợp)</b>	Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu	Chuyển giao cho EVN vào ngày 4 tháng 2 năm 2025 sau 20 năm theo Hợp đồng BOT	715	480 triệu đô la	EDF (Pháp), Sumitomo Corporation (Nhật Bản), Tokyo Electric Power Company International (Nhật Bản)	Phú Mỹ 2.2 là dự án BOT đầu tiên của Việt Nam được đấu thầu quốc tế, hoàn toàn do các nhà đầu tư nước ngoài tài trợ. Ban đầu, dự án đóng góp 8% sản lượng điện của Việt Nam, và đã sản xuất 91 TWh trong hơn 20 năm, đảm bảo nguồn cung cấp điện ổn định cho lưới điện quốc gia. Tổ hợp, bao gồm cả Phú Mỹ 2.2, chiếm 8% tổng công suất phát điện của Việt Nam tính đến năm 2023.
<b>Phú Mỹ 3 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu	Chuyển giao cho EVN vào ngày 01 tháng 03 năm 2024 sau 20 năm theo Hợp đồng BOT	716	450 triệu đô la	Sembcorp (Singapore), Kyuden International và Sojitz (Nhật Bản)	Phú Mỹ 3, dự án điện độc lập đầu tiên của Việt Nam theo mô hình BOT, đã hoàn thành 20 năm hoạt động tính đến tháng 3 năm 2024. Trong hơn 20 năm, dự án đã tạo ra 90 tỷ kWh, đóng góp đáng tin cậy vào nguồn cung cấp điện cho miền Nam Việt Nam và lưới điện quốc gia.

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
<b>Mông Dương 2 (đốt than)</b>	Tỉnh Quảng Ninh	Hoạt động thương mại từ năm 2015	1.240	2 tỷ đô la	Tập đoàn AES (51%), POSCO Power (30%), Tập đoàn đầu tư Trung Quốc (19%)	Ngày 30 tháng 11 năm 2023, Tập đoàn AES (Hoa Kỳ) đã đồng ý bán 51% cổ phần tại Nhà máy Nhiệt điện Mông Dương 2 cho Se.ven Global Investments (Cộng hòa Séc), đánh dấu khoản đầu tư chiến lược lớn nhất của Cộng hòa Séc vào Việt Nam cho đến nay. Giao dịch đang chờ Chính phủ Việt Nam phê duyệt.
<b>Vĩnh Tân 1 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Bình Thuận	Hoạt động thương mại từ năm 2018	1.240	>2 tỷ đô la	Công ty TNHH Lưới điện Phương Nam Trung Quốc (CSG), Công ty TNHH Điện lực Quốc tế Trung Quốc (CPIH), Tổng công ty Điện lực Vinacomin (TKV)	Nhà máy điện BOT Vĩnh Tân 1 đã sản xuất được hơn 45 tỷ kWh điện, đáp ứng khoảng 3% nhu cầu điện quốc gia của Việt Nam.
<b>Hải Dương (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Hải Dương	Hoạt động thương mại từ năm 2022	1.200	2,2 tỷ đô la	Jaks Resources Bhd (Malaysia), Tập đoàn tư vấn kỹ thuật điện	Nhà máy cung cấp 7,8 tỷ kWh mỗi năm, phục vụ cho 6 triệu hộ gia đình.

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
					Trung Quốc	
<b>Duyên Hải 2 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Trà Vinh	Hoạt động thương mại	1.200	>2 tỷ đô la	Tập đoàn Teknik Janakuasa Malaysia, tài chính Trung Quốc	Nhà máy Nhiệt điện Duyên Hải 2 là dự án nhiệt điện đầu tiên mà PECC2POM cung cấp dịch vụ O&M, đánh dấu bước tiến mới trong công tác quản lý, vận hành nhà máy nhiệt điện trong tương lai.
<b>Nghi Sơn 2 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Thanh Hóa	Hoạt động thương mại từ năm 2022	1.200	2,3 tỷ đô la	Tập đoàn Marubeni (Nhật Bản), Tổng công ty Điện lực Hàn Quốc (KEPCO), Tổng công ty Điện lực Tohoku (Nhật Bản)	Nhà máy Nhiệt điện Nghi Sơn 2 đã cung cấp thêm cho lưới điện quốc gia khoảng 7,8 tỷ kWh mỗi năm.
<b>Vân Phong 1 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Khánh Hòa	Hoạt động thương mại từ năm 2024	1.320	2,6 tỷ đô la	Tập đoàn Sumitomo (Nhật Bản), được tài trợ bởi JBIC, SMBC, MUFG, Mizuho và các bên khác	Cả hai tổ máy (tổng công suất lắp đặt 1.432 MW, công suất ròng 1.320 MW) đều đang vận hành, cung cấp 8,5 tỷ kWh hàng năm cho lưới điện quốc gia, tương đương 3% sản lượng điện của Việt Nam. Hợp đồng sửa chữa lớn Tổ máy 1 đã được ký vào tháng

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
						8 năm 2024, cho thấy công tác bảo trì đang được tiến hành.
<b>Vũng Áng 2 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Hà Tĩnh	Đang xây dựng	1.200	2,2 tỷ đô la	One Energy Asia Limited (Sở hữu bởi Mitsubishi Corporation Nhật Bản 40%, KEPCO Hàn Quốc 40% và Chugoku Nhật Bản 20%)	Tính đến tháng 4 năm 2025, Vũng Áng 2 đang trong giai đoạn xây dựng cuối cùng, với 98,8% khối lượng công việc đã hoàn thành. Tổ máy 1 dự kiến đi vào vận hành thương mại vào cuối tháng 6 năm 2025, trong khi Tổ máy 2, ban đầu dự kiến đi vào vận hành vào tháng 10 năm 2025, vẫn chưa chắc chắn do sự cố máy biến áp, nhưng dự kiến sẽ hoàn thành vào cuối năm 2025.
<b>Nam Định 1 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Nam Định	Hoàn thiện hợp đồng BOT	1.200	2,2 tỷ đô la	ACWA Power (Ả-Rập Xê-út), Taekwang Power (Hàn Quốc)	Đã thu xếp vốn thành công; nhà đầu tư đang làm việc với Bộ Công Thương để chính thức ký kết hợp đồng BOT/Bảo lãnh Chính phủ (GGU)
<b>Vinh Tân 3 (nhiệt điện than)</b>	Tỉnh Bình Thuận	Hoàn thiện hợp đồng BOT	1.980	2 tỷ đô la	OneEnergy, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Thái Bình	

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
					Dương	
<b>Sông Hậu 2 (đốt than)</b>	Tỉnh Hậu Giang	Đã chấm dứt	2.120	2 tỷ đô la	Toyo (Malaysia)	Hợp đồng BOT đã bị chấm dứt (Văn bản 4579/BCT-DL ban hành ngày 01/07/2024)
<b>Quảng Trị (đốt than nhưng có khả năng chuyển sang LNG)</b>	Tỉnh Quảng Trị	Hiện đang tìm kiếm nhà đầu tư mới	1.320 (nhưng có khả năng thay đổi thành 1.500)	Không có sẵn	EGAT (Thái Lan – đã rút lui), EVNGENCO1 (đề xuất)	Tháng 5 năm 2023, EGATI chính thức thông báo rút khỏi dự án (Văn bản EGATi 277/2023). Tháng 2 năm 2025, EVNGENCO1 chính thức bày tỏ mong muốn tiếp quản dự án với tư cách là chủ đầu tư và đề nghị tỉnh Quảng Trị báo cáo Bộ Công Thương và Chính phủ để được chấp thuận chính thức.
<b>Dung Quất 2 (chu trình kết hợp)</b>	Tỉnh Quảng Ngãi	Đang đàm phán	1.200	Không có sẵn	Sembcorp (Singapore)	
<b>Sơn Mỹ 1 (chạy bằng LNG)</b>	Tỉnh Bình Thuận	FS đang được thẩm định	2.250	2,2 tỷ đô la	Electricité de France (EDF, Pháp), Kyushu Electric Power (Nhật Bản), Tập đoàn Sojitz	Việc đầu tư cho nhà máy này đã được phê duyệt vào năm 2018, với mô hình PPP được phê duyệt vào năm 2021. Dự kiến vận hành từ năm 2027 –

Tên	Địa điểm	Tình trạng hiện tại	Công suất (MW)	Vốn đầu tư (USD)	Các nhà đầu tư	Ghi chú
					(Nhật Bản), Tập đoàn Thái Bình Dương (Việt Nam)	2029.
<b>Sơn Mỹ 2 (chạy bằng LNG)</b>	Tỉnh Bình Thuận	FS đang được thẩm định	2.250	2,1 tỷ đô la	Tập đoàn AES (Hoa Kỳ)	Việc đầu tư cho nhà máy này đã được phê duyệt vào năm 2019, với mô hình PPP được phê duyệt vào năm 2022. Dự kiến vận hành từ năm 2027 – 2029.
<b>Long Phú 2</b>	Tỉnh Sóc Trăng	Đang đàm phán	1.320	1,8 tỷ đô la	Tata Power (Ấn Độ)	Tata Power đang tìm kiếm một nhà đầu tư Việt Nam để triển khai dự án. Tata Power sẽ nắm giữ 80% cổ phần của dự án; 20% còn lại sẽ do một đối tác Việt Nam nắm giữ.
<b>Vũng Áng 3 (chạy bằng LNG)</b>	Tỉnh Hà Tĩnh	Đang đàm phán	1.500	2,1 tỷ đô la		
<b>Quỳnh Lập 2 (chạy bằng LNG)</b>	Tỉnh Nghệ An	Đang đàm phán	1.500	2,5 tỷ đô la		

### 4.3. Đánh giá tác động của các dự án PPP trọng điểm trong lĩnh vực năng lượng

Phần này đánh giá tác động kinh tế, môi trường và pháp lý của các dự án điện BOT tại Việt Nam. Bài viết phân tích các dự án nhiệt điện quan trọng, bao gồm Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3, Duyên Hải 2, Vĩnh Tân 1, Nghi Sơn 2, Vũng Áng 2, Vân Phong 1, CCGT Quảng Trị, Sơn Mỹ 1, Sơn Mỹ 2, Dung Quất 2 và Nam Định 1, nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho các khuôn khổ hợp tác công tư trong tương lai.

Nghiên cứu dựa trên các số liệu tài chính như Giá trị hiện tại ròng (NPV), Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ (IRR) và Tỷ lệ bao phủ nợ hàng năm (ADSCR), với phân tích độ nhạy để đánh giá khả năng tồn tại trong điều kiện bất ổn kinh tế vĩ mô và hoạt động, theo hướng dẫn của Sổ tay PPP của Ngân hàng Phát triển Châu Á và Nghị định 71/2025/NĐ-CP.

#### 4.3.1. Các số liệu và ý nghĩa liên quan

Các số liệu sau đây, NPV, IRR, ADSCR và B/C, đóng vai trò trung tâm trong phân tích tài chính của các dự án điện PPP, được sử dụng trong đánh giá tác động và được hỗ trợ bởi các hướng dẫn PPP của Ngân hàng Thế giới, ADB, cùng với các quy định của Việt Nam bao gồm Nghị định 71/2025/NĐ-CP (sẽ được thảo luận thêm trong Phần 5).

##### Giá trị hiện tại ròng (NPV):

- **Định nghĩa:** NPV thể hiện giá trị hiện tại của dòng tiền ròng của một dự án, được chiết khấu theo một tỷ lệ đã chọn, phản ánh tính khả thi về mặt tài chính của dự án. NPV dương cho thấy dự án tạo ra giá trị cao hơn chi phí vốn.
- **Công thức:**

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

- $CF_t$ : Dòng tiền ròng (doanh thu trừ chi phí) trong năm  $t$ .
- $r$ : Tỷ lệ chiết khấu (ví dụ: WACC, mặc định ở mức 10% theo Nghị định 71/2025/NĐ-CP)
- $t$ : Năm trong vòng đời dự án (0 đến  $n$ )
- $N$ : Thời hạn dự án (thời hạn hợp đồng, ví dụ: 20–25 năm).
- **Ý nghĩa:**
  - **NPV dương (NPV > 0):** Dự án khả thi về mặt tài chính, tạo ra lợi nhuận cao hơn mức chiết khấu.
  - **NPV âm (NPV < 0):** Dự án không khả thi vì chi phí vượt quá lợi ích được chiết khấu
  - NPV nhạy cảm với tỷ lệ chiết khấu; tỷ lệ cao hơn làm giảm NPV, phản ánh nhận thức rủi ro tăng lên (ví dụ: các dự án FDI).

##### Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ (IRR):

- **Sự định nghĩa:** IRR là tỷ lệ chiết khấu làm cho NPV bằng 0, thể hiện lợi nhuận của dự án không phụ thuộc vào nguồn tài trợ (IRR dự án) hoặc đối với nhà đầu tư vốn chủ sở hữu (IRR vốn chủ sở hữu). Tỷ lệ này so sánh với tỷ lệ lợi nhuận tối thiểu chấp nhận được (MARR, ví dụ: 7–8% theo Sổ tay PPP của ADB).
- **Công thức** (trích từ Chương 2.3.1 và Sổ tay PPP):

$$\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1 + IRR)^t} = 0$$

trong đó các biến như trên

- **Ý nghĩa:**
  - $IRR > WACC$  và phù hợp với chuẩn mực của ngành cho thấy tính khả thi về mặt tài chính.

#### Tỷ lệ khả năng trả nợ hàng năm (ADSCR):

- **Sự định nghĩa:** ADSCR đo lường khả năng trả nợ (gốc và lãi) của một dự án trong một năm nhất định, thể hiện mức độ tin cậy của bên cho vay vào khả năng trả nợ. Đây là chỉ số tùy chọn để đánh giá khả năng trả nợ của bên cho vay theo Nghị định 71/2025/NĐ-CP.
- **Công thức**

$$ADSCR_i = \frac{CBDS_i}{DS_i}$$

Dòng tiền trước khi trả nợ là bao nhiêu và trả nợ trong năm là bao nhiêu?  $CBDS_i/DS_i$

i. Mục tiêu: >1, 1–1,2.

- **Ý nghĩa:**
  - **ADSCR > 1,1–1,2:** Dự án có khả năng trả nợ đáng tin cậy, như đã thấy ở hầu hết các dự án khác. ADSCR cao hơn (ví dụ: 1,5–2,0) cho thấy nguồn tài chính thận trọng.
  - **ADSCR < 1.0:** Việc trả nợ đang gặp rủi ro, có khả năng dẫn đến vỡ nợ.
  - ADSCR rất quan trọng đối với bên cho vay, đặc biệt là trong các dự án có tỷ lệ nợ cao (75:25 hoặc 80:20).

#### Giá trị hiện tại ròng kinh tế (ENPV):

- **Sự định nghĩa:** ENPV đo lường lợi ích kinh tế ròng (xã hội và kinh tế) được chiết khấu về giá trị hiện tại, đánh giá giá trị xã hội.  $ENPV > 0$  biểu thị khả năng kinh tế.
- **Công thức:**

$$ENPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + r_e)^t}$$

- $B_t$ : Lợi ích kinh tế (ví dụ, thuế, việc làm, an ninh năng lượng) trong năm t
- $C_t$ : Chi phí kinh tế (ví dụ: đầu tư, chi phí môi trường) trong năm t
- $r_e$ : Tỷ lệ chiết khấu kinh tế (mặc định 10% theo Nghị định 71/2025/NĐ-CP)
- **Ý nghĩa:**
  - ENPV là một chỉ số quan trọng trong báo cáo khả thi tài chính để biện minh cho sự hỗ trợ của nhà nước (ví dụ: trợ cấp). Chỉ số này bổ sung cho những phát hiện từ phân tích tác động kinh tế.

#### Tỷ lệ lợi ích-chi phí (BCR)

- **Sự định nghĩa:** BCR đo lường tỷ lệ lợi ích kinh tế được chiết khấu so với chi phí, đánh giá hiệu quả của dự án.  $BCR > 1$  cho thấy tính khả thi về mặt kinh tế.

- **Công thức:**

$$BCR = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r_e)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r_e)^t}}$$

trong đó các biến như đối với ENPV

- **Ý nghĩa:**

- Tỷ lệ lợi ích kinh tế (BCR) > 1 hỗ trợ phê duyệt dự án, phản ánh lợi ích ngân sách nhà nước (ví dụ: thuế, việc làm). Nghị định 71/2025/NĐ-CP bao gồm lợi ích định lượng (ví dụ: doanh thu thuế) và lợi ích định tính (ví dụ: kết nối).

### Tỷ suất hoàn vốn nội bộ kinh tế (EIRR)

- **Sự định nghĩa:** EIRR là tỷ lệ chiết khấu trong đó ENPV = 0, đo lường lợi nhuận kinh tế. EIRR > Tỷ lệ chiết khấu xã hội (SDR, mặc định là 10%) cho biết khả năng kinh tế.
- **Công thức:**

$$\sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + EIRR)^t} = 0$$

trong đó các biến như đối với ENPV

- **Ý nghĩa:**

- EIRR > SDR biện minh cho đầu tư công, mang lại lợi ích rộng hơn (ví dụ: an ninh năng lượng, tăng trưởng kinh tế).

Nghiên cứu này đặc biệt tập trung vào các chỉ số tài chính quan trọng, cung cấp thông tin chi tiết về hiệu quả chi phí, lợi tức đầu tư và độ nhạy cảm với những thay đổi về giá điện và chi phí vận hành và bảo dưỡng. Các chỉ số này bao gồm NPV và IRR, cho thấy tính khả thi về mặt kinh tế của một dự án (ENPV và EIRR không thể tính toán được vì chúng đòi hỏi phải tính toán chi phí xã hội, vốn không có sẵn). Ngoài ra, thử nghiệm kịch bản được tiến hành để làm nổi bật tác động của những thay đổi về chính sách giá điện hoặc chi phí vận hành đối với tính khả thi của dự án.

### 4.3.2. Thu thập dữ liệu và xem xét thêm để phân tích

Để đánh giá tác động của các dự án PPP theo hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) trong lĩnh vực năng lượng tại Việt Nam, báo cáo này tập trung vào tám dự án điện được triển khai theo hình thức BOT. Bao gồm hai dự án đã hoàn thành và vận hành toàn bộ (Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3) và sáu dự án đang vận hành: Mông Dương 2, Vĩnh Tân 1, Hải Dương, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2 và Vân Phong 1. Các dự án vẫn đang trong quá trình xây dựng, đang đàm phán, đã chấm dứt hoặc chưa rõ tình trạng sẽ bị loại khỏi phân tích này do dữ liệu không đầy đủ hoặc không thể so sánh.

#### 4.3.2.1. Nguồn dữ liệu và phương pháp thu thập

Báo cáo này dựa trên dữ liệu công khai, cụ thể theo từng dự án. Các nguồn dữ liệu chính bao gồm cơ sở dữ liệu Tham gia Tư nhân vào Cơ sở hạ tầng (PPI) của Ngân hàng Thế giới, báo cáo của ADB về hiệu suất PPP và các chỉ số tài chính, trang web chính thức của các dự án BOT, báo cáo của Bộ Tài chính và Bộ Công Thương Việt Nam, cũng như tài liệu tham khảo, bao gồm các ấn phẩm của EVN và các ghi chú giải thích về Quy hoạch Phát triển Điện VIII. Từ những dữ liệu này, báo cáo tổng hợp dữ liệu về vốn đầu tư, giá bán điện, sản lượng điện

hàng năm, lãi vay đã trả, công suất lắp đặt, lực lượng lao động, thuế và các biến số vận hành khác.

Trong trường hợp có dữ liệu đầy đủ, đặc biệt là đối với Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3 do lịch sử hoạt động lâu dài, báo cáo sử dụng số liệu đã được kiểm chứng. Trong các trường hợp khác, các giả định được áp dụng để lấp đầy khoảng trống dữ liệu.

---

#### 4.3.2.2. Những thách thức và hạn chế về dữ liệu

Trong quá trình thu thập dữ liệu, gặp phải một số hạn chế có thể ảnh hưởng đến độ chính xác của số liệu tài chính:

- **Dữ liệu hoạt động không đầy đủ:** Số liệu sản lượng của Vân Phong 1 (ước tính 10,02 tỷ kWh/năm) dựa trên dự báo chứ không phải số liệu thực tế. Mặc dù đã đi vào hoạt động, nhưng số liệu so sánh giữa các năm của Duyên Hải 2 và Nghi Sơn 2 còn hạn chế. Lãi suất vay cho các dự án như Nghi Sơn 2 và Vân Phong 1 được ước tính.
- **Biểu giá PPA không khả dụng:** Giá bán điện thực tế của các nhà máy điện Vĩnh Tân 1, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2 và Vân Phong 1 vẫn chưa được công bố.
- **Thiếu các điều khoản chi tiết về nợ và chia sẻ doanh thu:** Những điều này không khả dụng đối với tất cả các dự án đang được xem xét.
- **Các vấn đề về quy định và sự chậm trễ cụ thể của dự án:** Những điều này bao gồm sự chậm trễ trong việc nạo vét cảng, sửa đổi chính sách thuế và sửa đổi PPA, cũng như việc phê duyệt đường dây truyền tải bị chậm trễ, tất cả đều ảnh hưởng đến độ tin cậy của dữ liệu.

---

#### 4.3.2.3. Các giả định chính cho ước tính

Trong trường hợp không có sẵn dữ liệu, các giả định được đưa ra dựa trên xu hướng quan sát được từ các dự án BOT tương tự và các khuôn khổ pháp lý hiện hành. Báo cáo này sử dụng các quy định của Việt Nam, các chỉ số tài chính và kết quả hoạt động của Nhà máy Nhiệt điện Mông Dương 1 làm khuôn khổ cho việc phân tích chi phí-lợi ích kinh tế do thông tin do ADB cung cấp trong Báo cáo Hoàn thành Dự án Nhà máy Nhiệt điện Mông Dương 1 (tháng 7 năm 2018) đã đầy đủ. Các ví dụ bao gồm:

- **Sản lượng điện:** Ước tính được sử dụng cho Vân Phong 1 (10,02 tỷ kWh/năm).
- **Giá bán điện:** Quyết định 1009/QĐ-BCT (tháng 4 năm 2025) quy định mức trần giá phát điện cho các nhà máy điện than là 1.705,68 đồng/kWh (tương đương 0,0664 USD/kWh). Nghiên cứu này giả định các nhà máy BOT không có dữ liệu đã có thể đàm phán mức giá 0,065 đồng/kWh với EVN và sử dụng mức giá này làm tham chiếu. Tuy nhiên, thừa nhận rằng giá điện của các dự án BOT gần đây như Mông Dương 2 và Hải Dương đang ở mức gần 0,05 USD/kWh, phân tích này bao gồm Kịch bản 0 thậm trọng ở mức 5 cent/kWh. Các kịch bản bổ sung từ 6 đến 8 cent/kWh cũng được đưa vào để kiểm tra độ nhạy của dự án trước biến động giá bán điện.
- **Lãi suất vay và cơ cấu vốn:** Tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu được giả định là 75:25, phù hợp với cơ cấu tài trợ BOT thông thường (70:30 hoặc 80:20).
- **Chi phí hoạt động:** Trong kịch bản cơ sở, chi phí vận hành được giả định thống nhất ở mức 40% tổng doanh thu cho tất cả các dự án, phù hợp với kỳ vọng trung bình của ngành và các hợp đồng BOT. Chi phí tương đương trên mỗi kWh dao động từ 0,013–0,028 USD/kWh, tùy thuộc vào các đặc điểm cụ thể của từng dự án như công nghệ và quy mô (ví dụ: Phú Mỹ 2.2: 0,013 USD/kWh).
- **Các thông số tài chính:**
  - *Tỷ lệ chiết khấu:* 10% (theo Nghị định 71).

- Tuổi thọ dự án: 20 năm đối với dự án Phú Mỹ; 25 năm đối với các dự án khác.
- Thuế thu nhập doanh nghiệp: 20% (phù hợp với Luật thuế TNDN Việt Nam)

Những giả định này cho phép phân tích cơ sở nhất quán về đóng góp kinh tế và mức độ rủi ro của từng dự án BOT, đồng thời hỗ trợ so sánh giữa công nghệ đốt khí và đốt than theo chính sách hiện hành và điều kiện thị trường.

Dựa trên các giả định, nghiên cứu này đã phát triển các kịch bản sau:

- **Đường cơ sở:** Biểu giá riêng cho từng dự án (Phú Mỹ 2.2: 3,25 cent/kWh, Phú Mỹ 3: 3,62 cent/kWh, Mông Dương 2: 4,43 cent/kWh, Hải Dương: 4,47 cent/kWh, các dự án khác: 6,5 cent/kWh), 40% OPEX, chiết khấu 10%.
- **Kịch bản 0:** 5 xu/kWh, 40% OPEX, tỷ lệ chiết khấu 10%.
- **Tình huống 1:** 6 xu/kWh, 40% OPEX, tỷ lệ chiết khấu 10%.
- **Kịch bản 2:** 7 xu/kWh, 40% OPEX, tỷ lệ chiết khấu 10%.
- **Kịch bản 3:** 8 xu/kWh, 40% OPEX, tỷ lệ chiết khấu 10%.
- **Kịch bản 4:** Biểu giá theo dự án cụ thể, 30% OPEX, mức chiết khấu 10%.
- **Kịch bản 5:** Biểu giá theo dự án, 50% OPEX, mức chiết khấu 10%.
- **Độ nhạy 6:** Tỷ lệ chiết khấu 12%

---

#### 4.3.2.4. Hạn chế phân tích

Mặc dù phương pháp luận vẫn nhất quán và có thể lặp lại, nhưng cần phải thừa nhận một số hạn chế sau:

- Sản lượng ước tính của các nhà máy mới hoặc vừa hoàn thành (ví dụ: Vân Phong 1, Duyên Hải 2) có mức độ không chắc chắn nhất định. Ngay cả đối với các nhà máy đang hoạt động như Vĩnh Tân 1, sản lượng trung bình hàng năm (ví dụ: ~6,67 tỷ kWh/năm) có thể không phản ánh được những biến động hàng năm do hiệu suất kỹ thuật, ưu tiên điều độ hoặc nhu cầu theo mùa.
- Giả định về lãi suất vay và chi phí vốn, mặc dù dựa trên cơ cấu tài chính BOT thông thường, có thể khác với các điều khoản thực tế, ảnh hưởng đến các chỉ số như NPV, DSCR, ENPV.
- Các giả định về chi phí vận hành chuẩn hóa (ví dụ: 40% doanh thu trên tất cả các dự án) được áp dụng để đảm bảo khả năng so sánh nhưng có thể không phản ánh đầy đủ mức hiệu quả cụ thể của nhà máy, loại công nghệ hoặc cấu trúc giá cước theo hợp đồng.
- Những rủi ro bên ngoài như biến động giá nhiên liệu, tình trạng mất điện ngoài ý muốn và gián đoạn về chính sách hoặc quy định không được đề cập rõ ràng.

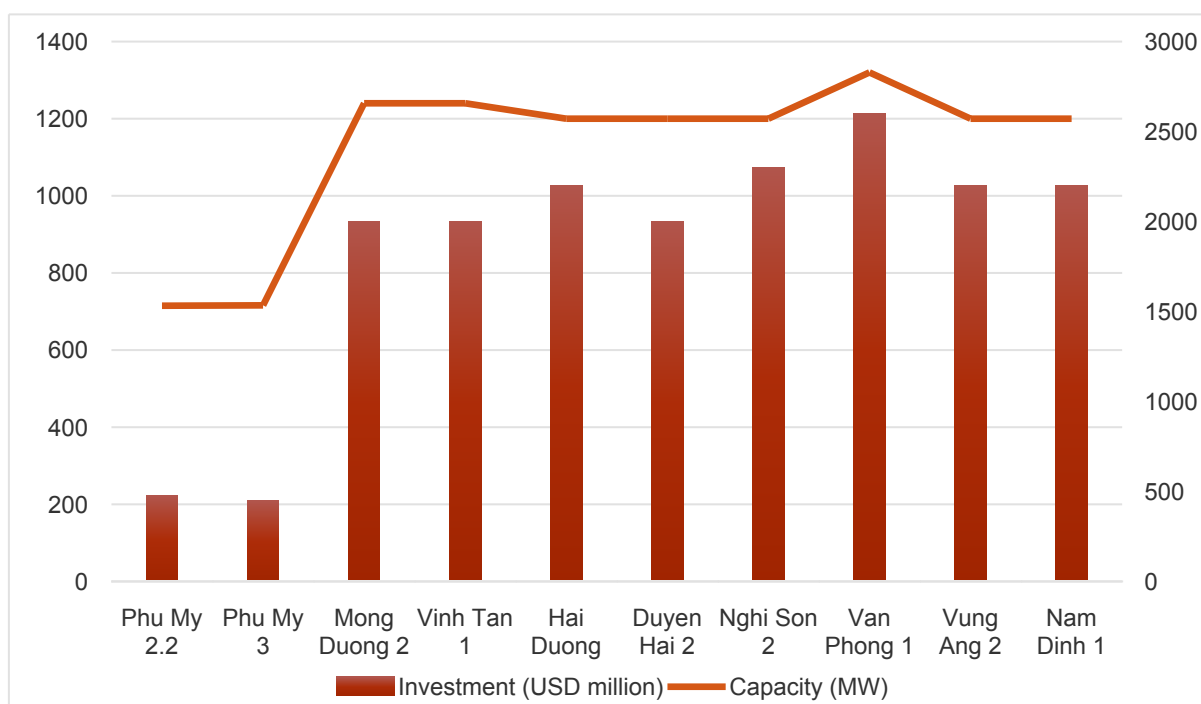
Để giải quyết những hạn chế này và cải thiện tính vững chắc, phân tích này kết hợp nhiều kịch bản kinh tế để kiểm tra ứng suất các giả định cơ sở. Các kịch bản này thay đổi giá bán điện (từ 5 đến 8 xu/kWh) và cường độ chi phí vận hành (30% và 50% doanh thu) để phản ánh những thay đổi hợp lý của thị trường và chính sách. Một trường hợp nhạy cảm sử dụng tỷ lệ chiết khấu 12% cũng được đưa vào để đánh giá rủi ro chi phí vốn. Phương pháp tiếp cận dựa trên kịch bản này giúp khoanh vùng phạm vi các kết quả kinh tế có thể xảy ra, hỗ trợ việc ra quyết định sáng suốt hơn và làm nổi bật khả năng phục hồi (hoặc dễ bị tổn thương) của từng dự án trong các điều kiện thị trường khác nhau. Phương pháp tiếp cận trong báo cáo này có thể được sao chép với dữ liệu chính xác ở cấp độ dự án (chi phí đầu tư, công suất lắp đặt, biểu giá, chi phí vận hành và bảo trì, tuổi thọ dự án), các giả định tài chính (tỷ lệ chiết khấu, sản lượng điện, tỷ lệ leo thang/lạm phát) và các thông số kịch bản.

### 4.3.3. Phân tích kinh tế các dự án điện BOT

#### 4.3.3.1. Tổng quan về các nhà máy điện được chọn

Tám dự án BOT được phân tích bao gồm các nhà máy nhiệt điện khí (Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3) và nhiệt điện than (Mông Dương 2, Vĩnh Tân 1, Hải Dương, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2, Vân Phong 1), với công suất từ 600 MW (Phú Mỹ 2.2) đến 1.980 MW (Vĩnh Tân 1). Mặc dù đóng vai trò quan trọng đối với nguồn cung năng lượng của Việt Nam, các dự án này đang phải đối mặt với những thách thức về kinh tế và môi trường, cho thấy nhu cầu chuyển đổi sang năng lượng tái tạo.

**Hình 3-1: So sánh công suất và quy mô đầu tư của các dự án điện BOT được lựa chọn để phân tích**



#### 4.3.3.2. HIỆU SUẤT CƠ BẢN CỦA CÁC DỰ ÁN BOT

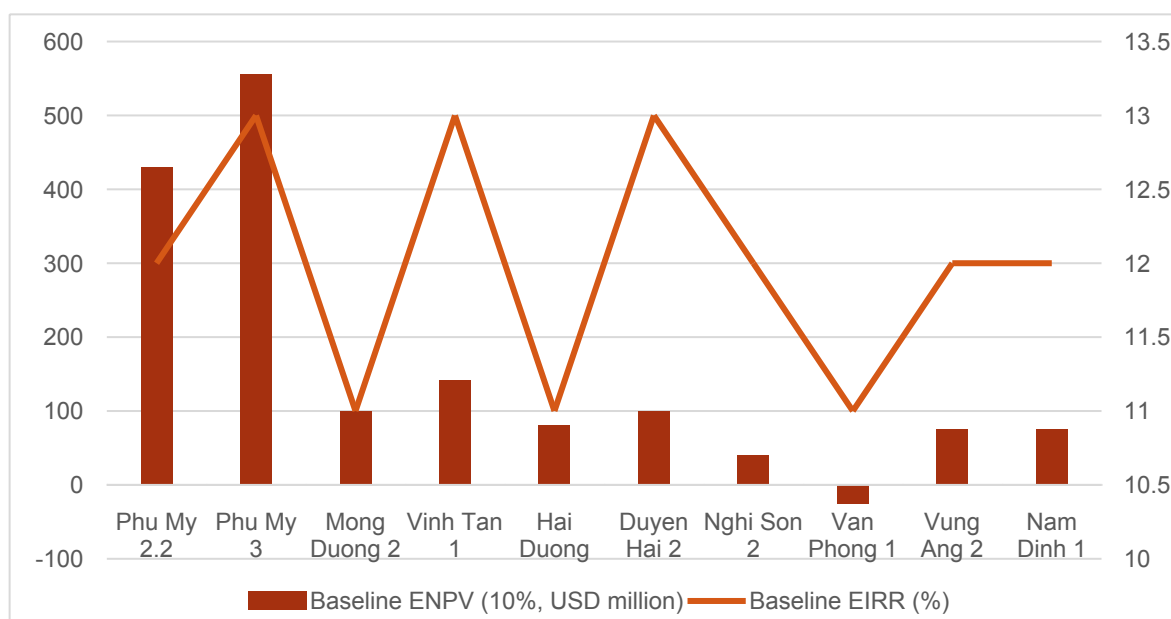
Ở mức giá cơ bản, khả năng kinh tế có sự khác biệt đáng kể giữa các dự án, trong đó các nhà máy BOT chạy bằng than cho thấy những điểm yếu cụ thể. Các dự án như Mông Dương 2 và Hải Dương dường như dễ bị tổn thương về mặt kinh tế, với giá trị sản lượng điện (ENPV) dưới 500 triệu USD và tỷ lệ hoàn vốn nội bộ (EIRR) dao động quanh mức 11-14%, cho thấy khả năng biện minh kinh tế hạn chế theo mức giá điện hiện tại hoặc giả định. Một trường hợp đặc biệt đáng chú ý là Vân Phong 1, với ENPV âm là -25 triệu USD và EIRR chỉ 11% theo kịch bản cơ sở. Mặc dù có công suất lớn (1.320 MW), chi phí vốn tương đối cao và mức giá điện giả định 6,5 cent/kWh dường như không đủ để đảm bảo tính khả thi về mặt kinh tế, làm nổi bật những rủi ro liên quan đến việc đầu tư nhiên liệu hóa thạch quy mô lớn trong điều kiện giá điện tính.

Hơn nữa, những con số này chưa tính đến chi phí môi trường trong tương lai hoặc việc tuân thủ các cơ chế như Cơ chế Điều chỉnh Biên giới Carbon của EU (CBAM), điều này sẽ tạo thêm gánh nặng tài chính cho việc sản xuất điện sử dụng nhiều carbon. Khi các tổ chức tài chính và nhà đầu tư toàn cầu thắt chặt các tiêu chí bền vững và khi Việt Nam đang tiến tới các cam kết phát thải ròng bằng 0, việc tiếp tục phụ thuộc vào các dự án BOT nhiên liệu hóa thạch có

nguy cơ tạo ra tài sản bị mắc kẹt, khiến nhà nước phải chịu các khoản nợ tiềm ẩn và cản trở quá trình chuyển đổi năng lượng của đất nước.

**Những thách thức này nhấn mạnh nhu cầu cấp thiết phải chuyển hướng khuôn khổ đầu tư sang năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và hệ thống lưu trữ năng lượng bằng pin.** Khác với các dự án nhiên liệu hóa thạch, cơ sở hạ tầng năng lượng sạch có thể giảm thiểu rủi ro về giá carbon, phù hợp với các yêu cầu thương mại quốc tế mới nổi và ngày càng đạt được chi phí cạnh tranh. Việc định hướng lại các mô hình PPP và BOT để hỗ trợ các công nghệ này sẽ rất quan trọng không chỉ để bảo vệ lợi ích kinh tế của Việt Nam mà còn đảm bảo nguồn năng lượng bền vững, an toàn và giá cả phải chăng trong những thập kỷ tới.

**Hình 3-2: Hiệu suất ở mức thuế cơ sở**

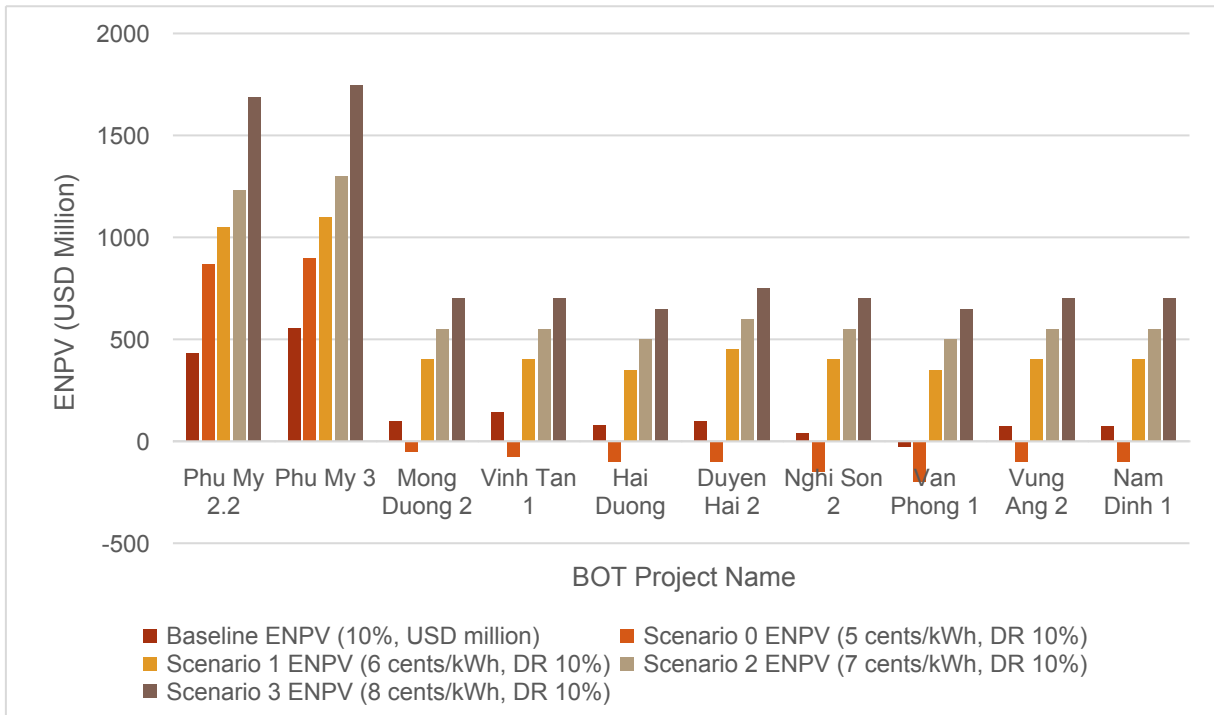


*Lưu ý: Phương án cơ sở sử dụng giá điện 3,25 cent/kWh cho Phú Mỹ 2.2, 3,62 cent/kWh cho Phú Mỹ 3, 4,43 cent/kWh cho Mông Dương 2 và 4,47 cent/kWh cho Hải Dương, theo dữ liệu dự án. Đối với các nhà máy nhiệt điện than còn lại (Vĩnh Tân 1, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2, Vân Phong 1, Vũng Áng 2, Nam Định 1), do không có giá điện cụ thể theo Hợp đồng mua bán điện (PPA), phương án cơ sở giả định giá điện 6,5 cent/kWh, phù hợp với giá trần của Quyết định 1009/QĐ-BCT là 1.705,68 đồng/kWh (~6,64 cent/kWh), như được nêu chi tiết trong Mục 4.3.2.3 về Các Giả định Chính cho Ước tính.*

#### 4.3.3.3. Biến động chi phí hoạt động

Chi phí vận hành khác nhau đáng kể giữa các công nghệ, trong đó các nhà máy nhiệt điện than như Vĩnh Tân 1 phải đối mặt với chi phí cao hơn do kiểm soát khí thải, chiếm 15,02% vốn đầu tư và tương đương 0,0260 USD/kWh. Ngược lại, các dự án khí như Phú Mỹ 2.2 có hiệu suất trung bình, với chi phí vận hành ở mức 12,04% vốn đầu tư, tương đương 0,0130 USD/kWh. Tuy nhiên, trong điều kiện căng thẳng, chẳng hạn như Kịch bản 5, mô phỏng mức tăng 50% chi phí vận hành (OPEX), các dự án giá điện thấp như Hải Dương trở nên không bền vững về mặt tài chính, với giá trị hiện tại ròng (NPV) âm là -100 triệu USD.

**Hình 4-3: So sánh NPV trên các kịch bản cho các dự án điện BOT được chọn**



Lưu ý: Đối với tất cả các kịch bản này, giá cơ sở là 3,25 cent/kWh cho Phú Mỹ 2.2, 3,62 cent/kWh cho Phú Mỹ 3, 4,43 cent/kWh cho Mông Dương 2 và 4,47 cent/kWh cho Hải Dương. Đối với các nhà máy BOT còn lại không có dữ liệu, báo cáo này sử dụng mức giá 6,5 cent như mô tả trong mục 4.3.2.3. về Các giả định chính cho ước tính.

Hình 3-3 minh họa kết quả NPV theo các kịch bản cho một số dự án điện BOT. Đối với các nhà máy này, giá điện cơ sở vẫn ở mức khiêm tốn: 3,25 cent/kWh cho Phú Mỹ 2.2, 3,62 cent cho Phú Mỹ 3, 4,43 cent cho Mông Dương 2 và 4,47 cent cho Hải Dương. Đối với các nhà máy BOT khác không có dữ liệu cụ thể, giá điện được giả định là 6,5 cent, như được trình bày chi tiết trong mục 4.3.2.3 về các giả định ước tính chính.

Ví dụ, Hải Dương cho thấy tỷ lệ chi phí hoạt động thấp hơn là 5,69% capex, tương đương 125,16 triệu đô la Mỹ hàng năm trên khoản đầu tư 2,2 tỷ đô la Mỹ, dẫn đến chi phí cho mỗi đơn vị là 0,0179 đô la Mỹ/kWh. Mặc dù hiệu suất này đáng chú ý, nhưng mức giá điện thấp của nhà máy là 4,47 xu/kWh lại hạn chế tiềm năng doanh thu và hạn chế hiệu suất tài chính. Ngay cả các nhà máy tua bin khí chu trình hỗn hợp (CCGT) hiệu suất cao như Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3, với chi phí hoạt động lần lượt là 0,0130 đô la Mỹ/kWh và 0,0145 đô la Mỹ/kWh, cũng gặp khó khăn trong các chế độ giá điện thấp này. Theo Kịch bản 5, bức tranh tài chính xấu đi hơn nữa: tỷ lệ chi phí hoạt động tăng lên 50% doanh thu (tăng 25% so với đường cơ sở), khiến NPV rơi vào vùng âm đối với các dự án như Phú Mỹ 2.2 (-288 triệu đô la Mỹ) và Hải Dương (-100 triệu đô la Mỹ). Điều này làm nổi bật áp lực quan trọng mà cơ cấu chi phí và thuế quan gây ra đối với tính bền vững về tài chính.

Những động lực này nhấn mạnh rằng mặc dù việc cải thiện hiệu quả vận hành, đàm phán lại hợp đồng dịch vụ hoặc nâng cấp công nghệ có thể cải thiện đáng kể triển vọng tài chính, các nhà máy nhiên liệu hóa thạch vẫn phải chịu tác động vốn có của giá nhiên liệu biến động, chi phí tuân thủ môi trường và các quy định carbon ngày càng nghiêm ngặt. Hơn nữa, những tính toán này chưa tính đến chi phí tương lai liên quan đến định giá carbon, tuân thủ CBAM, hoặc sự giám sát ngày càng tăng của công chúng và nhà đầu tư đối với các tài sản nhiên liệu hóa thạch.

---

#### 4.3.4. Rủi ro chung

Tính khả thi về mặt kinh tế của 10 dự án điện BOT tại Việt Nam (Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3, Mông Dương 2, Vĩnh Tân 1, Hải Dương, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2, Vân Phong 1, Vũng Áng 2, Nam Định 1) đang phải đối mặt với nhiều rủi ro, ảnh hưởng đến hiệu quả tài chính, kinh tế và vận hành. Những rủi ro này bao gồm:

- **Rủi ro tài chính:** Biến động tỷ giá hối đoái và lãi suất (ví dụ, tăng 1% làm giảm NPV của Phú Mỹ 3) gây áp lực lên việc trả nợ, không có biện pháp giảm thiểu lâu dài cho nhiên liệu hóa thạch.
- **Rủi ro về doanh thu:** Giá điện thấp (ví dụ: 4,47 cent/kWh của Hải Dương) làm giảm NPV và IRR, tình trạng này càng trở nên tồi tệ hơn do sự chậm trễ của EVN.
- **Rủi ro về mặt quy định:** Việc thắt chặt luật môi trường và cắt giảm trợ cấp than đang đe dọa đến khả năng tồn tại của ngành than.
- **Rủi ro môi trường:** Lượng khí thải than (500–600 kg CO<sub>2</sub>/MWh) và chi phí tuân thủ khí đốt (300–400 kg CO<sub>2</sub>/MWh) làm giảm giá trị kinh tế theo mục tiêu phát thải ròng bằng 0.
- **Rủi ro hoạt động:** Sự biến động và mất điện của nhiên liệu ảnh hưởng đến độ tin cậy, không giống như RE được hỗ trợ bởi BESS.
- **Sự chậm trễ trong xây dựng:** Tăng chi phí đầu tư (ví dụ, Vân Phong 1 ở mức 2.600 triệu đô la Mỹ) làm giảm IRR 5–7%

Những rủi ro kết hợp này càng nhấn mạnh thêm sự cần thiết của việc Việt Nam cải cách khuôn khổ PPP và BOT, chuyển hướng phân bổ vốn sang các dự án năng lượng bền vững và chủ động quản lý quá trình chuyển đổi khỏi nhiên liệu hóa thạch.

---

#### 4.3.5. Ý nghĩa chính sách đối với các dự án BOT nói riêng, các dự án PPP nói chung

Phân tích kinh tế của mười một dự án điện BOT của Việt Nam, bao gồm Phú Mỹ 2.2, Phú Mỹ 3, Mông Dương 2, Vĩnh Tân 1, Hải Dương, Duyên Hải 2, Nghi Sơn 2, Vân Phong 1, Vũng Áng 2 và Nam Định 1, cho thấy mô hình BOT cũ, phụ thuộc nhiều vào than và khí đốt, đang phải đối mặt với những thách thức đáng kể về tài chính và môi trường. Giá điện thấp, chi phí vốn cao, biến động tỷ giá, rủi ro vận hành và các hạn chế về carbon ngày càng thắt chặt đe dọa cả lợi nhuận và sự phù hợp với các mục tiêu phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam. Những phát hiện này chỉ ra rằng cách tiếp cận BOT, khi áp dụng cho các dự án nhiên liệu hóa thạch, ngày càng không phù hợp với xu hướng đầu tư toàn cầu và các mục tiêu về khí hậu. Các nỗ lực PPP trong tương lai không nên tập trung vào việc kéo dài thời gian sử dụng than hoặc cơ sở hạ tầng hóa thạch mới. Thay vào đó, ưu tiên phải là chuyển đổi sang các hệ thống năng lượng bền vững.

Tuy nhiên, Việt Nam vẫn rất cần nguồn vốn tư nhân quy mô lớn để tài trợ cho quá trình chuyển đổi năng lượng, bao gồm đầu tư vào năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và lưu trữ năng lượng bằng pin. Những vấn đề mang tính hệ thống đã làm suy yếu các dự án BOT than, như sự bất cân đối về giá điện, thiếu bảo lãnh, phân bổ rủi ro không cân bằng, cũng đang đe dọa cản trở đầu tư tư nhân vào các dự án PPP năng lượng sạch.

Do đó, cải cách chính sách không chỉ là việc từ bỏ than đá; mà còn là việc chuyển đổi khuôn khổ PPP để có thể thu hút đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng bền vững. Các khuyến nghị chính sách dưới đây giải quyết chính xác nhu cầu đó: chúng nhằm mục đích khắc phục những thiếu

sót về mặt cấu trúc trong mô hình PPP để có thể hỗ trợ các công nghệ năng lượng sạch mà Việt Nam cần ưu tiên.

Một phản ứng chính sách mạnh mẽ nên được tập trung xung quanh bốn trụ cột liên kết với nhau: (1) Cung cấp bảo lãnh tài chính, (2) Thực hiện các cơ chế chia sẻ rủi ro, (3) Các biện pháp hỗ trợ nhà nước chiến lược và (4) Điều chỉnh cơ cấu dài hạn.

---

#### 4.3.5.1. Cung cấp bảo lãnh tài chính

- **Thực hiện bảo lãnh ngoại hối cho các dự án PPP năng lượng sạch:** Bảo lãnh ngoại hối theo Điều 81 của Luật PPP rất quan trọng đối với các dự án năng lượng sạch phụ thuộc vào nợ nước ngoài. Các dự án năng lượng tái tạo, lưới điện và BESS thường đòi hỏi nguồn tài chính quốc tế đáng kể. Việc cung cấp bảo lãnh ngoại hối sẽ ổn định dòng tiền và giảm lãi suất chiết khấu, cải thiện khả năng tài trợ của dự án và giảm chi phí tài chính.
- **Cung cấp bảo lãnh thanh toán cho việc bán điện sạch:** Chính phủ nên cung cấp bảo lãnh cho các nghĩa vụ thanh toán của EVN theo Hợp đồng Mua bán Điện (PPA), đặc biệt là đối với các dự án năng lượng tái tạo và lưu trữ. Việc thanh toán chậm trễ hoặc không thanh toán trước đây đã góp phần gây ra tình trạng tài chính kém hiệu quả. Bảo lãnh thanh toán sẽ đảm bảo dòng tiền ổn định, cải thiện Tỷ lệ Bao phủ Nợ Hàng năm (ANF) và thu hút các nhà cho vay trong nước và quốc tế cho cơ sở hạ tầng năng lượng sạch.
- **Đảm bảo việc mua sắm cho công suất năng lượng sạch:** Việc đảm bảo bao tiêu nên tập trung vào các dự án năng lượng sạch quy mô lớn, chẳng hạn như điện gió ngoài khơi hoặc điện mặt trời kết hợp lưu trữ quy mô lớn, nơi công suất cao và thời gian hoàn vốn dài đòi hỏi sự chắc chắn về doanh thu. Ví dụ, việc đảm bảo 90% sản lượng từ một dự án điện gió ngoài khơi ở mức giá chuẩn có thể chuyển NPV biên sang vùng dương đáng kể, cải thiện IRR và đảm bảo ổn định tài chính. Các biện pháp như vậy không nên được áp dụng cho các dự án than hoặc khí đốt mới, vì điều này sẽ xung đột với mục tiêu phát thải ròng bằng 0.

---

#### 4.3.5.2. Thực hiện của các cơ chế chia sẻ rủi ro

- **Bù đắp sự thiếu hụt doanh thu trong các dự án PPP năng lượng sạch:** Để tạo điều kiện cho các công nghệ sạch tiên tiến có khả năng sinh lời, chính phủ nên mở rộng Điều 82 của Luật PPP để bù đắp một phần thiếu hụt doanh thu. Ví dụ, nếu giá điện theo hợp đồng không đủ đáp ứng cho các dự án điện gió ngoài khơi đang gặp khó khăn về chi phí, thì việc đảm bảo doanh thu tối thiểu, lên đến 50% khoảng cách giữa doanh thu thực tế và ngưỡng bền vững, có thể giúp thu hút đầu tư tư nhân. Điều này đảm bảo tính khả thi về mặt tài chính mà không cần kéo dài cơ sở hạ tầng nhiên liệu hóa thạch.
- **Chia sẻ chi phí vốn vượt mức liên quan đến quá trình chuyển đổi năng lượng sạch:** Các dự án PPP năng lượng sạch thường gặp phải chi phí bổ sung từ các quy định liên tục thay đổi (ví dụ: yêu cầu về lưới điện, quy hoạch không gian biển cho điện gió ngoài khơi). Chính phủ nên chi trả một phần chi phí vượt mức do sự chậm trễ của khu vực công hoặc thay đổi quy định. Ví dụ, việc chính phủ đóng góp để bù đắp sự chậm trễ trong việc cấp phép môi trường cho một trang trại điện gió ngoài khơi sẽ duy trì NPV dương và duy trì lợi ích của khu vực tư nhân.
- **Thiết lập Khung phân bổ rủi ro tập trung vào năng lượng sạch:** Chính phủ nên lồng ghép một khuôn khổ phân bổ rủi ro chuẩn hóa vào các quy định về PPP, được thiết kế riêng cho các dự án năng lượng sạch. Khuôn khổ này nên phân bổ rủi ro về

quy định, môi trường và sử dụng đất cho khu vực công, trong khi rủi ro vận hành và bảo trì vẫn thuộc về các nhà phát triển. Để nâng cao hơn nữa khả năng vay vốn, việc kết hợp bảo lãnh ngoại tệ để giảm thiểu biến động tỷ giá hối đoái và bảo lãnh nghĩa vụ thanh toán nhằm đảm bảo thanh toán đúng hạn cho chính phủ sẽ giải quyết được những bất ổn về dòng tiền do thị trường chi phối, đặc biệt là đối với các khoản đầu tư vào năng lượng tái tạo (RE), lưới điện và điện mặt trời (BESS). Việc phân bổ hợp lý sẽ giảm phí bảo hiểm rủi ro, giảm tỷ lệ chiết khấu và cải thiện khả năng vay vốn của dự án đối với các khoản đầu tư vào năng lượng tái tạo (RE), lưới điện và điện mặt trời (BESS).

---

#### 4.3.5.3. Các biện pháp hỗ trợ chiến lược của nhà nước

- **Giới thiệu Cấu trúc tài chính hỗn hợp cho năng lượng sạch:** Chính phủ nên hợp tác với các ngân hàng phát triển và các quỹ khí hậu để tạo ra các giải pháp tài chính hỗn hợp cho các dự án PPP năng lượng sạch. Các công cụ như vay ưu đãi, trái phiếu xanh và bảo lãnh có thể hỗ trợ điện gió ngoài khơi, điện mặt trời quy mô lớn kết hợp lưu trữ, và việc cho nghỉ hưu sớm hoặc tái sử dụng tài sản than. Cách tiếp cận này giúp giảm thiểu rủi ro tài sản bị mắc kẹt và đưa ngành năng lượng Việt Nam phù hợp với cam kết phát thải ròng bằng 0. Nghiên cứu sắp tới về các công cụ tài chính sáng tạo (được đề cập trong Phần 5) sẽ xem xét vấn đề này sâu hơn.
- **Cải thiện khuôn khổ pháp lý và thể chế cho PPP sạch:** Việt Nam cần đơn giản hóa các quy trình pháp lý và thể chế dành riêng cho các dự án PPP năng lượng sạch, đảm bảo quy trình phê duyệt, cấp bảo lãnh và cơ chế chia sẻ rủi ro hiệu quả và minh bạch. Sự phối hợp giữa Bộ Công Thương và Bộ Tài chính là rất cần thiết để đẩy nhanh tiến độ dự án, giảm chi phí giao dịch và đảm bảo tính nhất quán với chính sách khí hậu.

---

#### 4.3.5.4. Điều chỉnh cấu trúc dài hạn

- **Điều chỉnh biểu giá cho các dự án cũ trong khi ưu tiên năng lượng sạch:** Mặc dù việc đàm phán lại giá điện có thể cần thiết đối với các dự án BOT cũ đang gặp khó khăn về tài chính, trọng tâm chiến lược của Việt Nam nên chuyển sang việc thiết lập khung giá điện khả thi cho các dự án năng lượng sạch. Mức giá trần trong tương lai cần phản ánh tính kinh tế của điện gió ngoài khơi, điện mặt trời áp mái (BESS) và các hệ thống lưới điện tiên tiến, đảm bảo cả lợi nhuận và khả năng chi trả của nhà đầu tư.
- **Giảm ưu tiên cho than mới và chuyển hướng tập trung vào PPP:** Các dự án BOT nhiệt điện than đã trở nên kém khả thi về mặt tài chính do chi phí cao, rủi ro môi trường và các cam kết loại bỏ than của Việt Nam. Thay vào đó, Việt Nam nên ưu tiên các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, các giải pháp lai, hiện đại hóa lưới điện và BESS. Việc áp dụng các hình thức bảo lãnh, tài chính hỗn hợp và các mô hình PPP sáng tạo trong các lĩnh vực này sẽ đảm bảo khả năng tài chính, giảm thiểu rủi ro carbon và hỗ trợ các mục tiêu phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam.

## 5. Đánh giá những điểm nghẽn trong PPP tại Việt Nam và khuyến nghị

Luật Đầu tư theo hình thức Đối tác Công - Tư số 64/2020/QH14 của Việt Nam, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2021, đã đặt nền móng quan trọng cho việc huy động vốn tư nhân vào cơ sở hạ tầng, bao gồm cả lĩnh vực năng lượng. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những vướng mắc đáng kể trong việc đảm bảo tính đồng bộ của pháp luật, huy động vốn, giải phóng mặt bằng, lựa chọn nhà đầu tư, quản lý hợp đồng và phân bổ rủi ro. Những thách thức này có mối liên hệ mật thiết với nhau:

- Những lỗi hỏng pháp lý góp phần gây ra sự bất ổn, làm tăng phí bảo hiểm rủi ro cho nhà đầu tư.
- Sự chậm trễ trong việc giải phóng mặt bằng và phê duyệt hành chính làm tăng chi phí và rủi ro của dự án.
- Sự bảo đảm tài chính không đầy đủ và việc chia sẻ rủi ro cứng nhắc cản trở đầu tư tư nhân, đặc biệt là đối với các dự án lớn, đòi hỏi nhiều vốn với thời gian hoàn vốn dài.
- Năng lực tài chính trong nước hạn chế và thiếu các công cụ tài chính xanh khả thi cản trở tham vọng chuyển đổi năng lượng của Việt Nam.

Phần này xem xét những điểm nghẽn này, nêu bật tác động cụ thể của chúng đối với lĩnh vực năng lượng sạch và đưa ra các khuyến nghị có mục tiêu để giúp PPP có khả năng tài trợ hơn và phù hợp hơn với mục tiêu năng lượng sạch và mục tiêu phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam.

### 5.1. Đánh giá những khoảng cách trong phát triển và thực hiện PPP

#### 5.1.1. Những khoảng trống trong khuôn khổ pháp lý và chính sách

Mặc dù Luật Đầu tư theo hình thức Đối tác công tư số 64/2020/QH14 có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 đã đánh dấu cột mốc quan trọng trong việc chính thức hóa phương thức tiếp cận PPP của Việt Nam, nhưng khuôn khổ pháp lý và chính sách cho PPP năng lượng sạch vẫn còn chưa hoàn thiện và phân mảnh.

#### **Một trong những vấn đề quan trọng nhất là sự phức tạp của khuôn khổ quản lý PPP.**

Mặc dù Luật PPP cung cấp một cơ sở pháp lý thống nhất, nhưng một số yếu tố quan trọng trong phát triển dự án, chẳng hạn như chính sách giá, ưu đãi đầu tư và giải quyết tranh chấp hợp đồng, lại được điều chỉnh bởi các luật và nghị định riêng, bao gồm Luật Đầu tư, Luật Điện lực và nhiều nghị định hướng dẫn thi hành như Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, Nghị định số 71/2025/NĐ-CP bổ sung, sửa đổi Nghị định 35, và Nghị định số 28/2021/NĐ-CP. Các văn bản pháp luật này cần được hài hòa hóa để đảm bảo một phương pháp quản lý thống nhất và tinh gọn.

Đặc biệt, hiệu lực của Nghị định 35 và Nghị định 71 vẫn còn hạn chế nếu Nghị định 28 không được sửa đổi cho phù hợp. Việc Bộ Tài chính đang xây dựng Nghị định 28 và Luật sửa đổi 7

luật, bao gồm Luật PPP, Luật Đầu tư, Luật Điện lực, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công, Luật Hải quan và Luật Quản lý, Sử dụng Tài sản Công, mang đến một cơ hội quan trọng để tinh giản các khuôn khổ này. Ví dụ, việc điều chỉnh Nghị định 28 phù hợp với quy định về giới hạn vốn nhà nước 70% theo Luật 57/2024/QH15 sẽ làm rõ hơn việc cấp vốn cho các dự án năng lượng bền vững, từ đó giảm thiểu tình trạng chậm trễ.

**Một thách thức khác là cách tiếp cận thận trọng của chính phủ trong việc cung cấp bảo lãnh tài chính nhằm giảm thiểu rủi ro kinh tế vĩ mô và pháp lý.** Mặc dù Luật PPP của Việt Nam không cấm hoàn toàn bảo lãnh ngoại hối, nhưng Điều 81 quy định rằng các bảo lãnh như vậy chỉ dành cho các dự án yêu cầu phê duyệt chủ trương đầu tư từ Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ, và ngay cả khi đó, chỉ tối đa 30% doanh thu dự án bằng Đồng Việt Nam sau khi trừ chi phí. Tương tự, Điều 82 đưa ra cơ chế chia sẻ rủi ro doanh thu cho một số loại hợp đồng nhất định như BOT, BTO và BOO. Tuy nhiên, cơ chế này có điều kiện: chỉ áp dụng nếu doanh thu thực tế giảm xuống dưới 75% hoặc vượt quá 125% doanh thu dự kiến, và ngay cả khi đó, nhà nước chỉ chia sẻ 50% phần chênh lệch. Sự hỗ trợ hạn chế và có điều kiện này không thể cung cấp loại bảo vệ tài chính có thể dự đoán được mà nhiều nhà đầu tư nước ngoài tìm kiếm, đặc biệt là trong các lĩnh vực thâm dụng vốn như RE, lưới điện và BESS, nơi biến động tỷ giá hối đoái và thời gian hoàn vốn dài là những mối quan tâm chính. Ngược lại, các dự án BOT trước đây, đặc biệt là than, được hưởng lợi từ các bảo lãnh cụ thể của chính phủ về khả năng chuyển đổi tiền tệ và ổn định thuế quan theo các thỏa thuận song phương, vốn phải đối mặt với những hạn chế theo khuôn khổ pháp lý hiện hành và không nên được khôi phục đối với nhiên liệu hóa thạch. Nhìn chung, các khoản bảo lãnh yếu kém có thể không giảm thiểu được biến động tỷ giá hối đoái và thời gian hoàn vốn dài, vốn rất quan trọng đối với các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng bền vững. Nghị định 28/2021/NĐ-CP làm rõ các thủ tục chia sẻ doanh thu, nhưng các ngưỡng cứng nhắc của nó lại hạn chế khả năng áp dụng, một lỗ hổng mà mục 6.2 đưa ra các khuyến nghị để tập trung vào RE và BESS.

Ngoài ra, thủ tục hành chính triển khai PPP vẫn còn quá phức tạp và mất nhiều thời gian. Mặc dù đã có những nỗ lực đơn giản hóa quy trình đầu tư thông qua Nghị định số 35/2021/NĐ-CP và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP, các dự án PPP vẫn phải trải qua nhiều cấp thẩm quyền phê duyệt, liên quan đến nhiều cơ quan chức năng như Bộ Tài chính, Bộ Công Thương, Ủy ban Nhân dân các tỉnh và EVN. Mỗi cơ quan đảm nhiệm những trách nhiệm riêng biệt ở các giai đoạn khác nhau của chu trình dự án, thường thiếu sự phối hợp liên ngành hiệu quả. Sự phân mảnh về thể chế này thường dẫn đến thời gian thẩm định kéo dài và chậm trễ trong cả khâu chuẩn bị và triển khai dự án.

---

### **5.1.2. Những thách thức trong việc huy động vốn**

**Thách thức trong việc đảm bảo đủ vốn cho các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng sạch của Việt Nam là một trong những vấn đề cấp bách nhất đối với cả nhà đầu tư trong và ngoài nước.** Nhiều khoảng trống trong huy động vốn sẽ cần được giải quyết trong quá

trình sửa đổi khuôn khổ pháp lý về PPP đang diễn ra, đặc biệt là Luật PPP năm 2020 và Nghị định 28/2021/NĐ-CP.

Một trong những quy định quan trọng trong Luật PPP năm 2020 là giới hạn mức vốn đầu tư công dành cho các dự án PPP. Hạn chế này ảnh hưởng trực tiếp đến các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng lớn, thường đòi hỏi khoản đầu tư ban đầu đáng kể để trang trải chi phí vốn cao, đặc biệt là trong hệ thống phát điện, truyền tải và phân phối điện. Tình trạng này đặc biệt có vấn đề khi liên quan đến các dự án năng lượng quy mô lớn với thời gian hoàn vốn kéo dài, vì các nhà đầu tư tư nhân ít có khả năng cam kết nếu không có sự hỗ trợ đáng kể hơn của chính phủ. Mức trần vốn nhà nước 50% của Luật PPP (Điều 69) đã được nâng lên 70% cho các trường hợp cụ thể theo Luật 57/2024/QH15, giảm bớt gánh nặng cho các dự án có chi phí cao. Tuy nhiên, các quy định hiện hành của Nghị định 28 về ngân sách nhà nước và tỷ lệ vốn không phản ánh những thay đổi pháp lý này. Do đó, việc điều chỉnh Nghị định 28 cho phù hợp với Luật PPP sửa đổi nên được ưu tiên để tránh mâu thuẫn pháp lý.

Nguồn vốn dài hạn hạn chế vẫn là một trở ngại lớn đối với các dự án hợp tác công tư trong lĩnh vực năng lượng của Việt Nam. Các tổ chức tài chính trong nước chủ yếu tập trung vào cho vay ngắn hạn và thường không muốn mở rộng các khoản tín dụng dài hạn do rủi ro cao vốn có liên quan đến các dự án năng lượng. Điều này hạn chế đáng kể khả năng tiếp cận vốn cho các sáng kiến có đặc điểm là thời gian phát triển kéo dài và dòng doanh thu bị trì hoãn. Hơn nữa, tín dụng xanh vẫn chưa phát triển, một phần là do chưa có phân loại tài chính bền vững quốc gia, dự kiến sẽ được Bộ Nông nghiệp và Môi trường ban hành vào năm 2025. Do chưa có khuôn khổ như vậy nên thiếu các tiêu chí xanh chuẩn hóa để hướng dẫn các tổ chức tài chính trong việc đánh giá và cung cấp các khoản vay xanh. Khoảng cách pháp lý này làm phức tạp việc thẩm định ngân hàng và cản trở việc phân bổ vốn hiệu quả cho các dự án năng lượng bền vững về mặt môi trường.

Trong khi đó, các nhà đầu tư nước ngoài phải đối mặt với thách thức bổ sung về rủi ro tỷ giá hối đoái, do họ thường phải vay bằng ngoại tệ. Biến động giá trị của đồng Việt Nam có thể dẫn đến tổn thất tài chính đáng kể cho các nhà đầu tư nước ngoài, làm giảm thêm sự e ngại đầu tư dài hạn vào lĩnh vực năng lượng của đất nước. Do nhiều dự án năng lượng liên quan đến các khoản đầu tư quy mô lớn, thường bằng ngoại tệ, việc không thể vay vốn dài hạn từ các ngân hàng trong nước càng làm trầm trọng thêm vấn đề huy động vốn, đặc biệt là đối với các dự án đòi hỏi vốn đầu tư hàng tỷ đô la. Một biểu hiện phổ biến của thách thức này được thấy ở các dự án năng lượng quy mô lớn đang gặp khó khăn trong việc đảm bảo nguồn vốn dài hạn từ các ngân hàng trong nước. Kết quả là, các nhà phát triển dự án thường buộc phải phụ thuộc rất nhiều vào các khoản vay nước ngoài, từ đó tự đặt mình vào nguy cơ rủi ro tỷ giá hối đoái gia tăng do sự biến động của đồng Việt Nam. Việc phụ thuộc vào nguồn tài chính bên ngoài này, trong bối cảnh thiếu các cơ chế phòng ngừa rủi ro hoặc khuôn khổ chính sách hỗ trợ đầy đủ, càng làm trầm trọng thêm tình trạng dễ bị tổn thương về tài chính của các dự án

này. Điều 81 của Luật PPP giới hạn bảo lãnh ngoại hối ở mức 30% doanh thu đối với một số dự án được chọn, không đủ đối với các dự án năng lượng thâm dụng vốn. Nghị định 28 quy định các chương trình tài chính bằng đồng Việt Nam, làm gia tăng rủi ro cho các nhà đầu tư nước ngoài vốn phụ thuộc vào nguồn vốn USD, mà lại thiếu cơ chế phòng ngừa rủi ro rõ ràng. Do thiếu các giải pháp được chính phủ hỗ trợ, chẳng hạn như quỹ bình ổn tiền tệ hoặc mô hình biểu thuế suất được lập chỉ mục, các nhà đầu tư nước ngoài vẫn phải chịu tác động của những biến động kinh tế vĩ mô.

**Trái phiếu xanh và trái phiếu dự án** đại diện cho các công cụ tài chính dài hạn đầy hứa hẹn cho các dự án PPP năng lượng sạch như RE, lưới điện và BESS tại Việt Nam, đặc biệt là khi xét đến sự phù hợp của chúng với vòng đời điển hình 20–30 năm của các dự án cơ sở hạ tầng và tiềm năng giảm thiểu rủi ro tái cấp vốn. Tuy nhiên, sự phát triển của chúng vẫn còn hạn chế do một loạt các thách thức về cơ cấu và quy định. Thị trường trái phiếu xanh của Việt Nam vẫn còn trong giai đoạn sơ khai, bị hạn chế bởi việc chưa có định nghĩa pháp lý rõ ràng về "xanh" và một phân loại xanh thống nhất, dẫn đến sự không chắc chắn cho cả bên phát hành và nhà đầu tư. Hơn nữa, tính minh bạch không đầy đủ, thiếu các công bố thông tin chuẩn hóa và thiếu các ưu đãi mạnh mẽ - chẳng hạn như giảm thuế, tăng cường tín dụng hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro - làm tăng chi phí phát hành và làm giảm sự thèm muốn của nhà đầu tư. Tương tự như vậy, trái phiếu dự án, được công nhận theo Nghị định 28, phải đối mặt với những rào cản đáng kể, bao gồm chi phí giao dịch cao, cơ sở hạ tầng thị trường kém phát triển và thiếu các công cụ tăng cường tín dụng cần thiết để đạt được xếp hạng đầu tư. Những thiếu sót này làm giảm sức hấp dẫn của thị trường và hạn chế sự tham gia của các ngân hàng phát triển đa phương, vốn yêu cầu các tiêu chuẩn tài chính và rủi ro nghiêm ngặt. Để khai thác hết tiềm năng của nguồn tài trợ trái phiếu cho quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam, điều cần thiết là phải thiết lập một khuôn khổ pháp lý vững chắc bao gồm các tiêu chí xanh rõ ràng, các yêu cầu công bố thông tin chặt chẽ, bảo lãnh rủi ro tín dụng và cơ chế giám sát tài chính.

**Nhiều dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng phải đối mặt với thời gian hoàn vốn dài**, điều này làm cho chúng kém hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư. Ví dụ, trong trường hợp các dự án BOT, các nhà đầu tư chịu trách nhiệm tài chính cho việc xây dựng, vận hành và bảo trì dự án trong một thời gian trước khi chuyển giao cho chính phủ. Đổi lại, họ dựa vào doanh thu từ thuế quan hoặc phí để thu hồi vốn đầu tư. Tuy nhiên, nếu các khoản doanh thu này không đạt được dự báo do các trường hợp không lường trước được, chẳng hạn như thay đổi về nhu cầu thị trường hoặc các thay đổi bất ngờ về quy định, thì các nhà đầu tư phải chịu toàn bộ rủi ro giảm giá. Khung chia sẻ doanh thu hiện tại theo Nghị định 28 là một chiều, chỉ bao gồm 50% khoản thiếu hụt khi doanh thu giảm xuống dưới 75% dự báo do rủi ro chính sách. Sự bất đối xứng này không khuyến khích việc tham gia vào các dự án dài hạn, có rủi ro cao như điện gió ngoài khơi. Một cơ chế chia sẻ doanh thu hai chiều có thể giải quyết khoảng cách này và rất quan trọng đối với việc phân bổ rủi ro công bằng.

Hơn nữa, nếu không có các đảm bảo doanh thu tối thiểu hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro đáng kể của chính phủ, nhiều dự án năng lượng PPP được coi là không hấp dẫn về mặt tài chính. Rủi ro doanh thu mà các nhà đầu tư phải đối mặt có thể làm nản lòng vốn tư nhân đổ vào các dự án này. Mặc dù quốc gia cam kết phát triển năng lượng tái tạo, các yếu tố như giá điện của chính phủ dao động, kết nối lưới điện bị trì hoãn và các lỗi hỏng pháp lý đã khiến việc cung cấp cho các nhà đầu tư những đảm bảo cần thiết về lợi nhuận dài hạn của dự án trở nên khó khăn. Ngoài ra, ngưỡng chia sẻ doanh thu của Luật PPP là thặng dư 125% và ngưỡng thiếu hụt 75% được các nhà đầu tư coi là không hấp dẫn. Do đó, Bộ Tài chính nên xem xét cho phép chia sẻ doanh thu theo thỏa thuận với các mức cụ thể. Ví dụ, mức trần/sàn doanh thu 110–130% có thể mang lại cơ cấu chia sẻ doanh thu linh hoạt và khả thi hơn.

---

### 5.1.3. Quản lý hợp đồng và rủi ro hoạt động

**Quản lý hợp đồng đối với các dự án PPP năng lượng tại Việt Nam đang phải đối mặt với một số hạn chế về mặt thể chế và quy định, nếu được giải quyết, có thể nâng cao khả năng tài trợ của dự án, niềm tin của nhà đầu tư và hiệu quả chia sẻ rủi ro.** Các lĩnh vực chính cần cải thiện bao gồm tính linh hoạt hạn chế trong điều chỉnh hợp đồng, rủi ro tỷ giá hối đoái, rủi ro chi phí nhiên liệu đang gia tăng, bất ổn chính sách, quy trình giải quyết tranh chấp và nhu cầu về các mẫu hợp đồng cụ thể hơn cho từng ngành. Những vấn đề này liên quan đến những lo ngại rộng hơn về phân bổ rủi ro và huy động vốn tư nhân, làm nổi bật tầm quan trọng của việc tiếp tục hoàn thiện quy định.

Một thách thức cốt lõi nằm ở phạm vi hạn chế trong việc điều chỉnh hợp đồng khi tính khả thi của dự án bị ảnh hưởng bởi các thay đổi bên ngoài. Điều 81 của Luật PPP quy định rằng bảo lãnh doanh thu không được vượt quá 30% doanh thu của dự án sau khi trừ đi chi phí. Mặc dù quy định này cung cấp một mức độ bảo lãnh doanh thu nhất định cho các nhà đầu tư, nhưng vẫn chưa đủ để giải quyết các rủi ro kinh tế vĩ mô, đặc biệt là rủi ro tỷ giá hối đoái, vốn rất quan trọng đối với các dự án đầu tư quốc tế. Hạn chế này có tác động đến các thỏa thuận chia sẻ rủi ro (Mục 5.4), vì tính linh hoạt hạn chế trong hợp đồng có thể làm tăng mức độ rủi ro của nhà đầu tư đối với các sáng kiến năng lượng bền vững, đặc biệt là sau những vấn đề liên quan đến FIT.

**Một lĩnh vực khác cần cải thiện là nhu cầu có biện pháp bảo vệ mạnh mẽ hơn để giải quyết những lo ngại của nhà đầu tư liên quan đến những thay đổi về quy định hoặc chính sách trong suốt vòng đời dự án.** Các quy định hiện hành chủ yếu tập trung vào các biến động doanh thu liên quan đến những thay đổi kinh tế, mà không đề cập đầy đủ đến những tác động tiềm ẩn của các khuôn khổ pháp lý hoặc thể chế đang thay đổi. Mặc dù Điều 50 của Luật PPP nêu rõ các điều kiện để điều chỉnh hợp đồng dự án, bao gồm các trường hợp bất khả kháng và những thay đổi đáng kể về quy hoạch hoặc điều kiện pháp lý, nhưng yêu cầu điều chỉnh chính sách đầu tư đối với những thay đổi vượt quá 10% giá trị hoặc phạm vi dự án

có thể gây ra những thách thức về thủ tục, đặc biệt là trong các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn có biến động chi phí, chẳng hạn như các dự án trong lĩnh vực năng lượng.

**Các quy định hiện hành thiếu cơ chế chia sẻ chi phí được xác định rõ ràng để giảm thiểu rủi ro tài chính liên quan đến biến động chi phí đầu vào.** Khoảng cách pháp lý này đặt ra những thách thức đáng kể đối với việc xây dựng các hợp đồng mua bán điện (PPA) dài hạn, đặc biệt là theo mô hình xây dựng-vận hành-chuyển giao (BOT), nơi các nhà đầu tư tư nhân phải gánh chịu toàn bộ chi phí nhiên liệu và vận hành biến động. Việc thiết lập các thỏa thuận chia sẻ chi phí minh bạch và công bằng giữa khu vực công và tư nhân là rất cần thiết để cải thiện khả năng dự đoán tài chính, giảm thiểu rủi ro cho nhà đầu tư và nâng cao khả năng tài chính tổng thể của các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng. Những cơ chế như vậy sẽ góp phần tạo ra một môi trường đầu tư ổn định hơn và tạo điều kiện cho sự tham gia lớn hơn của khu vực tư nhân vào quá trình chuyển đổi năng lượng.

**Giải quyết tranh chấp vẫn là một lĩnh vực khác mà sự rõ ràng và hiệu quả hơn có thể hỗ trợ niềm tin của nhà đầu tư.** Mặc dù Nghị định 71/2025/NĐ-CP đã mang lại những cải thiện cho các tranh chấp liên quan đến vận hành và bảo trì (O&M), việc tiếp tục củng cố khuôn khổ pháp lý và thể chế sẽ mang lại lợi ích. Việc giải quyết các chậm trễ trong triển khai dự án, đặc biệt là các chậm trễ liên quan đến giải phóng mặt bằng hoặc phê duyệt hành chính, cũng có thể cải thiện tâm lý nhà đầu tư. Việc thiết lập các quy trình để quản lý những chậm trễ này hiệu quả hơn có thể giúp giảm bớt sự bất ổn và cải thiện tiến độ dự án.

Cuối cùng, việc sử dụng các mẫu hợp đồng PPP chung cho nhiều lĩnh vực có thể đặt ra những thách thức khi đàm phán các điều khoản cụ thể về năng lượng như tăng giá điện hoặc tiếp cận lưới điện. Việc xây dựng các khuôn khổ hợp đồng chuẩn hóa, tập trung vào năng lượng có thể tạo điều kiện cho việc cấu trúc dự án hiệu quả hơn và thúc đẩy tính nhất quán trong phân bổ rủi ro.

---

#### 5.1.4. Cơ chế chia sẻ rủi ro

Cơ chế chia sẻ rủi ro đối với các dự án PPP, như được quy định tại Điều 82 của Luật PPP và Nghị định 28/2021/NĐ-CP, đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao niềm tin của nhà đầu tư và tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động vốn. Tuy nhiên, khuôn khổ hiện tại bị hạn chế bởi các ngưỡng điều kiện cứng nhắc, sự phức tạp về thủ tục và việc loại trừ các yếu tố rủi ro liên quan đến thị trường, làm hạn chế hiệu quả của cơ chế này trong việc giải quyết những biến động đặc thù và nhạy cảm về tài chính của các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng. Một cải cách toàn diện và đồng bộ hơn sẽ là điều cần thiết để điều chỉnh hoàn toàn khuôn khổ chia sẻ rủi ro phù hợp với thực tế đầu tư năng lượng bền vững. Những thách thức thực tiễn được trình bày chi tiết trong Phần 3 nhấn mạnh tính cấp thiết của những cải cách này và minh họa mối liên hệ của chúng với cả việc huy động vốn (Phần 5.2) và quản lý hợp đồng (Phần 5.3).

---

##### 5.1.4.1. NGƯỠNG CHIA SẺ DOANH THU

Về ngưỡng chia sẻ doanh thu, Điều 82 hiện quy định rằng chính phủ sẽ chia sẻ 50% khoản thâm hụt hoặc thặng dư doanh thu khi doanh thu thực tế giảm xuống dưới 75% hoặc tăng trên 125% so với dự báo cơ sở, nhưng chỉ khi có sự sai lệch do thay đổi chính sách, pháp lý hoặc quy hoạch của nhà nước. Điều này không bao gồm các rủi ro thị trường, chẳng hạn như biến động giá điện, thay đổi nhu cầu hoặc biến động chuỗi cung ứng, vốn đặc biệt đáng kể trong lĩnh vực năng lượng tái tạo (RE) và năng lượng tái tạo (BESS).

Theo Điều 82, việc chia sẻ rủi ro chỉ được áp dụng sau khi đã sử dụng hết các biện pháp khắc phục khác, chẳng hạn như điều chỉnh giá dịch vụ (theo Điều 65.3) hoặc gia hạn hợp đồng (theo Điều 50–51), tất cả đều yêu cầu các phụ lục hợp đồng riêng. Tuy nhiên, không có mốc thời gian pháp lý nào cho các cuộc đàm phán này, dẫn đến tình trạng bất ổn kéo dài.

---

#### 5.1.4.2. NGUỒN NGÂN SÁCH VÀ SỰ PHỨC TẠP VỀ THỦ TỤC

Luật PPP quy định rõ ràng rằng chi phí bù đắp thiếu hụt nguồn thu sẽ được lấy từ quỹ dự phòng ngân sách trung ương hoặc địa phương, tùy thuộc vào thẩm quyền đầu tư. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định nào xử lý trường hợp quỹ dự phòng này không đủ bù đắp thiếu hụt. Điều này dẫn đến lo ngại nhà đầu tư có thể không nhận được hỗ trợ kịp thời từ Nhà nước như đã cam kết trong hợp đồng. Nếu không được hỗ trợ kịp thời, nhà đầu tư có thể không đáp ứng được nghĩa vụ trả nợ, làm tăng nguy cơ vỡ nợ hoặc phá sản. Sự bất ổn này cũng khiến các tổ chức tín dụng e ngại tài trợ cho các dự án PPP.

Ngoài ra, quỹ dự phòng ngân sách địa phương thường bị hạn chế và được ưu tiên cho các khoản chi tiêu cấp bách. Theo Điều 10 của Luật Ngân sách Nhà nước, quỹ dự phòng được dành cho các khoản chi tiêu đột xuất và cấp bách. Tuy nhiên, việc bù đắp tổn thất doanh thu trong các dự án PPP không phải là bất ngờ hay cấp bách, vì nó được xác định theo hợp đồng và diễn ra theo thời gian. Điều này cho thấy mâu thuẫn giữa mục đích sử dụng quỹ dự phòng và nhu cầu tài chính thực tế theo cơ chế chia sẻ doanh thu PPP.

---

#### 5.1.4.3. Quỹ dự phòng không đủ khả dụng

Theo Khoản 4, Điều 17 Nghị định 28/2021/NĐ-CP, việc giải ngân từ ngân sách dự phòng để thực hiện cơ chế phân chia nguồn thu phải tuân thủ trình tự, thủ tục chặt chẽ và được cơ quan tài chính có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, việc xác định chênh lệch doanh thu thực tế thường diễn ra khá lâu sau khi dự án đã đi vào vận hành. Quá trình đánh giá điều kiện áp dụng cơ chế, lập hồ sơ và phê duyệt rất phức tạp và mất nhiều thời gian.

Do đó, việc quy định tại Khoản 4, Điều 82 Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2020 về việc "hàng năm, các bên tham gia hợp đồng PPP phải xác định doanh thu thực tế và nộp cho cơ quan tài chính có thẩm quyền để thực hiện cơ chế chia sẻ doanh thu" đã tỏ ra là một thách thức. Việc chậm trễ trong quá trình này có thể dẫn đến thiệt hại tài chính cho cả Nhà nước và doanh nghiệp dự án.

**Bảng 5-1. Rào cản đối với việc triển khai PPP hiệu quả tại Việt Nam**

Lĩnh vực thách thức	Chi tiết
<b>Khung pháp lý và chính sách</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Môi trường pháp lý của Việt Nam đối với PPP trong lĩnh vực năng lượng sạch vẫn còn phức tạp, với các luật riêng về đầu tư, điện và quan hệ đối tác công tư.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cần phải hài hòa hóa các nghị định và văn bản pháp luật liên quan, bao gồm Nghị định 28/2021/NĐ-CP, Nghị định 35/2021/NĐ-CP, Nghị định 71/2025/NĐ-CP và Luật 57/2024/QH15. Sự thống nhất này sẽ hỗ trợ việc sửa đổi Nghị định 28 cho phù hợp với những diễn biến gần đây của pháp luật và thị trường.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Những cập nhật gần đây về giới hạn phân bổ ngân sách, đặc biệt là mức trần 70% mới đối với phần vốn nhà nước đóng góp theo Luật 57/2024/QH15, yêu cầu phải sửa đổi Nghị định 28 tương ứng để làm rõ các điều kiện hỗ trợ tài chính.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thủ tục hành chính vẫn còn phức tạp, đặc biệt liên quan đến việc phân công vai trò và trách nhiệm giữa các cơ quan chủ chốt như Bộ Tài chính (MOF), cơ quan ký kết hợp đồng và Kho bạc Nhà nước. Việc minh bạch hóa thủ tục sẽ nâng cao hiệu quả phối hợp và thực hiện.</li> </ul>
<b>Huy động vốn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc tăng trần đóng góp tài chính công từ 50% lên 70% theo Luật 57/2024/QH15 đòi hỏi phải cập nhật Nghị định 28. Việc làm rõ tỷ lệ vốn, cơ chế vượt chi phí và phân bổ vốn trong các giai đoạn của dự án là điều cần thiết để cải thiện kế hoạch tài chính.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các ngân hàng trong nước tiếp tục gặp khó khăn trong việc cung cấp tài chính dài hạn cho các dự án PPP. Hướng dẫn cụ thể theo từng ngành về các chỉ số tài chính như IRR, NPV và tỷ lệ lợi ích/chi phí, cùng với tính minh bạch cao hơn trong kiểm toán tài chính, sẽ nâng cao khả năng tài chính của dự án.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bảo lãnh tài chính cho nhà đầu tư nước ngoài vẫn bị giới hạn ở mức 30% doanh thu theo các điều kiện được xác định chặt chẽ. Cần xem xét việc mở rộng bảo lãnh ngoại hối và thiết lập cơ chế ổn định tiền tệ để giảm thiểu rủi ro liên quan đến tiền tệ.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các nhà đầu tư nước ngoài phải đối mặt với rủi ro tỷ giá hối đoái đáng kể do tiếp xúc với các khoản vay ngoại tệ và thiếu các cơ chế phòng ngừa rủi ro hiệu quả. Việc giải quyết khoảng cách này là rất quan trọng để đảm bảo đầu tư quốc tế bền vững.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sự kém phát triển của thị trường trái phiếu trong nước dẫn đến chi phí giao dịch cao và hạn chế việc tiếp nhận trái phiếu dự án. Các điều</li> </ul>

Lĩnh vực thách thức	Chi tiết
	<p>khoản hỗ trợ, chẳng hạn như ưu đãi thuế, tăng cường tín dụng cho trái phiếu xanh và các yêu cầu tuân thủ nghiêm ngặt hơn đối với việc phát hành trái phiếu trong khuôn khổ PPP, sẽ giúp huy động vốn thông qua kênh này cho các sáng kiến năng lượng tái tạo và lưới điện.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thời gian hoàn vốn dài, cùng với việc không đảm bảo doanh thu, đã cản trở sự tham gia của nhà đầu tư. Việc áp dụng các công cụ như tài trợ bù đắp chênh lệch khả thi (VGF) và các cơ chế chia sẻ doanh thu linh hoạt sẽ cải thiện tính khả thi của dự án đối với RE và BESS.</li> </ul>
<b>Quản lý nhà đầu tư và hợp đồng</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hợp đồng PPP thường thiếu tính linh hoạt để thích ứng với những thay đổi bất ngờ về quy định hoặc thị trường, làm giảm khả năng thích ứng của nhà đầu tư. Việc tăng cường các điều khoản hợp đồng về chia sẻ rủi ro và đàm phán lại có thể giúp quản lý hiệu quả hơn các rủi ro dự án đang phát triển đối với các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện.</li> <li>• Rủi ro tỷ giá hối đoái chưa được giải quyết thỏa đáng trong các thỏa thuận hiện hành, gây ra nhiều thách thức cho các nhà đầu tư quốc tế. Một cơ chế ổn định tiền tệ chuyên biệt và các cam kết bao tiêu được tăng cường có thể cải thiện khả năng dự báo tài chính cho các sáng kiến năng lượng bền vững.</li> <li>• Chi phí nhiên liệu biến động và việc thiếu các điều khoản chia sẻ chi phí trong hợp đồng mua bán điện (PPA) gây ra những rủi ro không cân xứng cho các nhà đầu tư. Việc áp dụng cơ chế chia sẻ rủi ro công bằng sẽ giúp ổn định hiệu suất dự án.</li> <li>• Các phương án giải quyết tranh chấp vẫn còn hạn chế, và các mẫu hợp đồng chuẩn hóa, đặc biệt là đối với việc điều chỉnh giá điện hoặc thay đổi giá nhiên liệu, vẫn còn thiếu. Việc xây dựng các hợp đồng mẫu dành riêng cho năng lượng sẽ tăng cường tính nhất quán và công bằng.</li> <li>• Việc hạn chế sự tham gia của các bên liên quan trong giai đoạn phát triển và triển khai dự án có thể dẫn đến những thách thức trong vận hành. Việc bắt buộc tham vấn toàn diện sẽ hỗ trợ sự chấp nhận của xã hội và thành công lâu dài của dự án.</li> </ul>
<b>Cơ chế chia sẻ rủi ro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ngưỡng chia sẻ doanh thu hiện tại - giới hạn ở mức 50% cho các mức chênh lệch từ 75-125% doanh thu dự kiến - quá cứng nhắc để đáp ứng các dự án rủi ro cao. Cần xem xét một ngưỡng chia sẻ doanh thu linh hoạt hơn, phù hợp với lĩnh vực năng lượng.</li> </ul>

Lĩnh vực thách thức	Chi tiết
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các quy định chia sẻ rủi ro hiện hành không bao gồm các rủi ro chính liên quan đến thị trường như biến động giá nhiên liệu và thay đổi chính sách. Những rủi ro này cần được tích hợp rõ ràng vào các chiến lược giảm thiểu rủi ro, cùng với các cơ chế tài trợ bù đắp khoảng trống khả thi.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc thiếu vắng các công cụ tài chính do chính phủ hậu thuẫn, chẳng hạn như thuế quan được lập chỉ mục hoặc quỹ bình ổn tiền tệ, làm tăng mức độ rủi ro cho các nhà đầu tư nước ngoài. Việc tích hợp các công cụ này sẽ làm giảm sự bất ổn của nhà đầu tư.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các cơ chế tài trợ dự phòng còn hạn chế, và việc cạnh tranh giữa các ưu tiên ngân sách có nguy cơ khiến các nhà đầu tư không được hỗ trợ đầy đủ trong thời điểm thiếu hụt. Một khuôn khổ nợ dự phòng có cấu trúc, được lồng ghép trong Khung Chi tiêu Trung hạn (MTEF) với việc kiểm tra sức chịu đựng hàng năm, sẽ đảm bảo sự sẵn sàng về mặt tài chính.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc chậm trễ về thủ tục kiểm toán doanh thu và giải ngân quỹ dự phòng có thể gây ra thiệt hại tài chính cho cả Nhà nước và nhà đầu tư. Khung pháp lý cần bao gồm các mốc thời gian rõ ràng cho việc kiểm toán, cho phép các điều khoản hợp đồng được đàm phán trước và xác định rõ vai trò của Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước và nhà đầu tư để đảm bảo các quy trình được thực hiện kịp thời và minh bạch.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sự mơ hồ trong trách nhiệm của các bên liên quan tiếp tục làm suy yếu tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc phân định rõ ràng vai trò và nghĩa vụ của các tổ chức - đặc biệt liên quan đến giám sát tài chính và tính chính xác của hồ sơ - sẽ củng cố niềm tin và hiệu quả thực thi.</li> </ul>

*Nguồn: Tác giả*

## 5.2. Khuyến nghị tăng cường mô hình PPP trong lĩnh vực năng lượng tại Việt Nam

Để giải quyết các điểm nghẽn ưu tiên được xác định trong Mục 3, 4 và 5.1, bao gồm sự thiếu nhất quán về mặt pháp lý, thách thức huy động vốn, hạn chế quản lý hợp đồng và chia sẻ rủi ro chưa đầy đủ, mục này đề xuất các cải cách trọng tâm cho Luật Sửa đổi 07 Luật và Nghị định 28/2021/NĐ-CP. Dựa trên kinh nghiệm quốc tế từ Mục 2, các thảo luận về bảo lãnh tài chính, cơ chế chia sẻ rủi ro và những hiểu biết kinh tế từ Mục 3, và hỗ trợ chiến lược của nhà nước từ Mục 4, các khuyến nghị này nhằm mục đích nâng cao niềm tin của nhà đầu tư, đảm

bảo khả năng tài chính và phù hợp với các mục tiêu phát thải ròng bằng 0 của Việt Nam bằng cách tập trung vào năng lượng tái tạo, hiện đại hóa lưới điện và các hình thức PPP BESS. Các cải cách được xây dựng để giải quyết các thách thức về pháp lý, tài chính, lựa chọn nhà đầu tư, hợp đồng và chia sẻ rủi ro, với Bảng 5.2 tóm tắt các thay đổi được đề xuất ở cuối.

---

### 5.2.1. Khung pháp lý và chính sách

Việt Nam phải ưu tiên hài hòa hóa hệ thống pháp luật để giải quyết những bất cập giữa Luật PPP và các luật chuyên ngành khác, chẳng hạn như Luật Điện lực, Luật Đầu tư và các nghị định hướng dẫn thi hành (Nghị định 35/2021/NĐ-CP, Nghị định 71/2025/NĐ-CP, Nghị định 28/2021/NĐ-CP). Mặc dù Luật PPP cung cấp một cơ sở pháp lý thống nhất, nhưng các quy định chồng chéo trong các văn bản pháp luật khác nhau dẫn đến việc diễn giải trái ngược nhau và làm suy yếu niềm tin của nhà đầu tư. Sự thiếu nhất quán đặc biệt ảnh hưởng đến các khía cạnh quan trọng như cơ chế định giá, ưu đãi đầu tư và giải quyết tranh chấp. Các quy định chồng chéo làm suy yếu niềm tin của nhà đầu tư vào giá cả, ưu đãi và giải quyết tranh chấp. Việc xây dựng Luật sửa đổi 8 luật hiện nay, bao gồm Luật PPP, Luật Đầu tư, Luật Điện lực, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công, Luật Hải quan và Luật Quản lý và Sử dụng tài sản công, mang đến cơ hội quan trọng để tinh giản các khuôn khổ này, cũng như việc sửa đổi Nghị định 28/2021/NĐ-CP đang diễn ra. Đặc biệt, để hỗ trợ những cải cách này và việc xây dựng Nghị định 71/2025/NĐ-CP gần đây cùng các cập nhật trong Luật 57/2024/QH15 (ví dụ: giới hạn vốn nhà nước là 70%), Nghị định 28/2021/NĐ-CP cần được cập nhật để làm rõ việc phân bổ ngân sách nhà nước cho tài trợ dự án và quỹ dự phòng, đảm bảo năng lực tài chính cho các khoản bảo lãnh và chia sẻ rủi ro, như đã thấy trong khuôn khổ tài chính PPP của Singapore.

Bản chất hạn chế và có điều kiện của bảo lãnh tài chính theo Điều 81 và Điều 82 hạn chế sự bảo vệ nhà đầu tư đối với các dự án năng lượng sạch. Bảo lãnh ngoại hối 30% theo Điều 81 là không đủ cho các dự án phụ thuộc vào vốn vay USD, trong khi tỷ lệ chia sẻ doanh thu 75-125% theo Điều 82 loại trừ rủi ro thị trường, hạn chế hỗ trợ cho các dự án năng lượng bền vững khả thi. Do đó, chính phủ nên xem xét mở rộng bảo lãnh ngoại hối lên 50% cho các dự án sạch và cho phép áp dụng các mức chia sẻ doanh thu linh hoạt với mức trần cụ thể theo hợp đồng để nâng cao khả năng vay vốn và đáp ứng tốt hơn thực tế của các dự án năng lượng bền vững.

Về huy động vốn, Việt Nam nên tích hợp tài chính hỗn hợp và các công cụ đổi mới, chẳng hạn như vốn ưu đãi và trái phiếu xanh, vào khuôn khổ hợp tác công tư (PPP). Các hướng dẫn rõ ràng về việc giảm thiểu rủi ro cho các dự án năng lượng bền vững giai đoạn đầu sẽ huy động được vốn tư nhân và giải quyết tình trạng chênh lệch quy mô đầu tư. Các chiến lược huy động vốn sẽ được nghiên cứu sâu hơn trong báo cáo sắp tới thuộc phạm vi của sáng kiến này.

Việc xây dựng năng lực thể chế ở cả cấp quốc gia và cấp dưới quốc gia là điều cần thiết, đặc biệt là khi xét đến những thay đổi đang diễn ra và sắp diễn ra trong khuôn khổ quy định về PPP.

---

### 5.2.2. Huy động vốn

Việc tăng mức trần vốn nhà nước 50% (Điều 69 Luật PPP năm 2020), lên 70% theo Luật 57/2024/QH15, là một bước tiến lớn trong việc hỗ trợ và tăng cường tính khả thi của các dự án PPP quy mô lớn, thâm dụng vốn. Việc điều chỉnh Nghị định 28/2021/NĐ-CP cho phù hợp với sửa đổi trong Luật 57/2024/QH15 là rất quan trọng, đồng thời quy định chi tiết hơn về tỷ lệ vốn nhà nước và tỷ lệ vượt chi phí vốn chia sẻ. Vốn đầu tư công được phân bổ phải có sẵn cho tất cả các giai đoạn, bao gồm đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư và công trình tạm, nhưng phải được quản lý và quyết toán theo quy định về đầu tư công để đảm bảo các điều khoản được tinh giản và hỗ trợ cho các sáng kiến năng lượng bền vững. Vốn đầu tư công hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng được giải ngân dựa trên khối lượng công việc hoàn thành được cơ quan ký hợp đồng xác nhận, phù hợp với kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm đã được phê duyệt. Ngoài ra, trong nhiều trường hợp, sự hỗ trợ đáng kể từ các ngân hàng phát triển đa phương (MIGA và EBRD) đã được sử dụng để giảm thiểu rủi ro cho dự án và thay thế cho không gian tài chính hạn hẹp của chính phủ. Việt Nam nên cân nhắc cho phép nhà nước tham gia linh hoạt hơn khi cần thiết—đặc biệt là khi được bổ sung bằng các công cụ chia sẻ rủi ro của bên thứ ba.

Thị trường tài chính trong nước của Việt Nam hiện đang thiếu các công cụ tài chính dài hạn đầy đủ, với các ngân hàng thương mại chủ yếu cung cấp các khoản vay ngắn hạn với lãi suất dao động từ 8–10%. Hạn chế này càng trầm trọng hơn do thiếu hướng dẫn quy định rõ ràng về các chỉ số tài chính và phân loại dự án xanh, làm suy yếu khả năng của các ngân hàng và nhà đầu tư trong việc đánh giá chính xác tính khả thi và bền vững của các dự án năng lượng. Để giải quyết vấn đề này, chính phủ nên đẩy nhanh việc ban hành phân loại xanh quốc gia và cung cấp hướng dẫn kỹ thuật chi tiết để giúp các tổ chức tài chính xác định các dự án năng lượng tái tạo đủ điều kiện và phân biệt giữa trái phiếu xanh và trái phiếu dự án năng lượng. Một phân loại rõ ràng và chuẩn hóa sẽ đóng vai trò là điểm tham chiếu quan trọng, cho phép các ngân hàng điều chỉnh các quyết định cho vay phù hợp với các mục tiêu bền vững quốc gia và cho phép các nhà đầu tư xác minh tính toàn vẹn về môi trường của các công cụ tài chính. Bộ Tài chính (MOF) nên phối hợp với các bộ và cơ quan chuyên ngành có liên quan để đảm bảo ban hành hướng dẫn cụ thể theo từng ngành phù hợp với nhiệm vụ quản lý của họ, thừa nhận rằng các ngành khác nhau có thể yêu cầu các tiêu chí đánh giá tài chính phù hợp. Ngoài ra, Chính phủ nên cải thiện các quy định pháp lý hiện hành về huy động vốn - chẳng hạn như sửa đổi Điều 7 của Nghị định 28 - bằng cách đưa ra các ưu đãi cho việc phát hành trái phiếu xanh, bao gồm ưu đãi về thuế, tăng cường tín dụng hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro. Những cải cách này sẽ giảm sự phụ thuộc vào vay nợ nước ngoài và khuyến khích dòng vốn trong nước vào các dự án cơ sở hạ tầng bền vững, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng.

Thời gian hoàn vốn dài gây khó khăn cho các nhà đầu tư do các cam kết doanh thu yếu kém. Khung pháp lý nên kết hợp cơ chế tài trợ bù đắp chênh lệch khả thi (VGF) với cơ chế chia sẻ doanh thu linh hoạt để cải thiện khả năng tồn tại của dự án và bù đắp rủi ro thị trường.

---

### 5.2.3. Quản lý hợp đồng và nâng cao hoạt động

Để giải quyết những thách thức và hạn chế được xác định trong khuôn khổ PPP hiện tại, cần có một số khuyến nghị chính nhằm nâng cao hiệu quả, tính linh hoạt và tính bền vững của các dự án năng lượng tái tạo (RE), lưới điện và BESS tại Việt Nam. Trước hết, Chính phủ cần đưa ra các quy định cụ thể trong Luật PPP và Nghị định 28/2021/NĐ-CP để giải quyết rủi ro tỷ giá, đặc biệt đối với các dự án năng lượng tái tạo và lưới điện phụ thuộc vào vốn vay ngoại tệ và đầu tư quốc tế. Việc thành lập quỹ bình ổn tỷ giá sẽ ổn định dòng tiền và thu hút các nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào các sáng kiến năng lượng bền vững. Cách tiếp cận này sẽ tạo ra một môi trường tài chính ổn định và dễ dự đoán hơn, thu hút nhiều nhà đầu tư nước ngoài hơn vào RE và BESS.

Việc củng cố thị trường vốn trong nước cũng rất quan trọng, vì nó sẽ cung cấp nhiều lựa chọn tài chính hơn cho các dự án cơ sở hạ tầng và năng lượng quy mô lớn. Bằng cách thúc đẩy tài chính bằng nội tệ và tạo ra các cơ hội như trái phiếu xanh, chính phủ có thể giảm sự phụ thuộc vào các tổ chức tài chính quốc tế và giảm thiểu rủi ro tỷ giá hối đoái.

Hơn nữa, việc áp dụng một khuôn khổ chia sẻ rủi ro toàn diện, bao gồm cả rủi ro vận hành, chẳng hạn như các thách thức kỹ thuật và tác động môi trường không lường trước, là rất quan trọng để cải thiện sức hấp dẫn của các dự án PPP. Một cơ chế chia sẻ rủi ro do chính phủ hỗ trợ, chẳng hạn như quỹ bảo hiểm cơ sở hạ tầng hoặc bảo lãnh, sẽ giảm bớt gánh nặng tài chính cho các nhà đầu tư tư nhân và thúc đẩy việc triển khai các dự án năng lượng bền vững.

Chính phủ cần đảm bảo tính minh bạch và khả năng dự đoán cao hơn trong quá trình thực hiện chính sách, từ đó tạo dựng niềm tin cho các nhà đầu tư. Việc tham vấn thường xuyên với các bên liên quan, bao gồm cả các nhà đầu tư tư nhân, sẽ cho phép khuôn khổ thích ứng với các điều kiện thị trường đang thay đổi và duy trì sự ổn định trong dài hạn.

---

### 5.2.4. Cơ chế chia sẻ rủi ro

Để thúc đẩy cơ chế chia sẻ rủi ro cân bằng hơn trong khuôn khổ PPP năng lượng của Việt Nam, cần có những cải cách có mục tiêu nhằm giải quyết các rào cản về ngưỡng chia sẻ doanh thu cứng nhắc, sự phức tạp về thủ tục và việc xem xét hạn chế các rủi ro liên quan đến thị trường trong các quy định pháp luật hiện hành theo Điều 82 của Luật PPP và Nghị định 28/2021/NĐ-CP. Những cải tiến này rất quan trọng để nâng cao niềm tin của nhà đầu tư, cải thiện khả năng huy động vốn và điều chỉnh khuôn khổ pháp lý phù hợp với động lực tài chính của các dự án cơ sở hạ tầng năng lượng bền vững quy mô lớn. Những thách thức trong quá trình triển khai gần đây càng nhấn mạnh thêm nhu cầu cần phải kịp thời cải thiện chính sách.

Hiện tại, phạm vi chia sẻ doanh thu cố định từ 75–125% được quy định tại Điều 82 hạn chế sự hỗ trợ của chính phủ đối với các trường hợp liên quan đến thay đổi chính sách hoặc pháp lý, đồng thời loại trừ khả năng chịu rủi ro thị trường như biến động nhu cầu và biến động giá điện. Phạm vi hẹp này đặt ra những thách thức cho các dự án năng lượng, đặc biệt là những dự án có thời gian hoàn vốn dài và biến động doanh thu cao. Ví dụ, các kịch bản dự án BOT mô phỏng cho thấy rằng thâm hụt do thay đổi giá điện nằm ngoài phạm vi hỗ trợ đủ điều kiện, làm gia tăng sự bất ổn tài chính. Để đảm bảo phân bổ rủi ro công bằng hơn, chính phủ có thể áp dụng phạm vi chia sẻ doanh thu linh hoạt hơn cho các dự án PPP. Hơn nữa, các quy định hiện hành yêu cầu phải sử dụng hết các biện pháp khắc phục như điều chỉnh giá điện (Điều 65.3) hoặc gia hạn thời hạn hợp đồng (Điều 50–51) trước khi áp dụng các cơ chế chia sẻ rủi ro, gây ra sự chậm trễ do không có mốc thời gian được xác định rõ ràng. Việc thiết lập thời hạn soạn thảo phụ lục hợp đồng và kết thúc đàm phán sẽ hợp lý hóa các thủ tục này, phù hợp với các thông lệ quốc tế như Luật Nhượng bộ của Chile.

Ngoài ra, sự phức tạp về thủ tục trong việc tiếp cận các quỹ dự phòng có thể làm chậm trễ việc giải ngân kịp thời và dẫn đến những tổn thất tài chính không thể tránh khỏi cho cả khu vực công và tư nhân. Để nâng cao hiệu quả hoạt động, nên đưa ra các khung thời gian xác định cho Kiểm toán Nhà nước để hoàn thành việc đánh giá biến động doanh thu và chỉ định các mốc thời gian để kết thúc đàm phán điều khoản hợp đồng. Việc phân định rõ ràng các vai trò cũng rất cần thiết: cơ quan ký kết hợp đồng, phối hợp với các nhà đầu tư dự án, nên xác định phân bổ doanh thu dựa trên kết quả kiểm toán và các điều khoản hợp đồng, trong khi Kho bạc Nhà nước đảm bảo giải ngân nhanh chóng. Để giảm thiểu rủi ro chậm trễ về mặt hành chính, Nghị định 28/2021/NĐ-CP có thể bao gồm các điều khoản cho phép đàm phán trước hoặc các phương án khắc phục được xác định trước trong các thỏa thuận dự án, rút kinh nghiệm từ Bộ luật PPP của Philippines trong việc thúc đẩy trách nhiệm giải trình và khả năng phản hồi của các thể chế.

Hơn nữa, những lo ngại về tính đầy đủ và việc phân bổ kịp thời các quỹ dự phòng, thường bị hạn chế bởi ngân sách trung ương và địa phương theo quy định tại Điều 10 của Luật Ngân sách Nhà nước, có thể ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư và khả năng tiếp cận tín dụng. Việc thiếu các điều khoản để giải quyết tình trạng thiếu hụt quỹ tiềm ẩn tạo ra sự không chắc chắn về nghĩa vụ thanh toán. Để giảm thiểu những rủi ro này, Nghị định 28/2021/NĐ-CP có thể đưa vào một khuôn khổ chính thức cho các khoản nợ dự phòng, được tích hợp vào Khung chi tiêu trung hạn và được hỗ trợ bởi việc kiểm tra căng thẳng tài khóa hàng năm. Bộ Tài chính và Kho bạc Nhà nước sẽ duy trì giám sát các thủ tục giải ngân, trong khi các nhà đầu tư vẫn chịu trách nhiệm đảm bảo tính chính xác và tuân thủ của hồ sơ. Việc làm rõ cách tiếp cận của chính phủ đối với việc chia sẻ rủi ro, đảm bảo sự cân bằng hợp lý giữa hỗ trợ của công chúng và các ưu đãi thương mại, sẽ giúp duy trì đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng năng lượng, như được minh họa trong kế hoạch tài khóa của Úc cho các dự án PPP.

Tóm lại, việc tăng cường tính minh bạch và khả năng thực thi trong các cơ chế chia sẻ rủi ro là rất quan trọng để khai thác nguồn vốn tư nhân lớn hơn cho quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam. Bằng cách áp dụng các mức chia sẻ doanh thu linh hoạt, đơn giản hóa các thủ tục kiểm toán và đàm phán, xác định rõ ràng trách nhiệm của các bên liên quan và thể chế hóa việc quản lý nghĩa vụ nợ tiềm tàng, Nghị định 28/2021/NĐ-CP có thể được tinh chỉnh hơn nữa để giải quyết những thách thức hiện tại trong quá trình thực hiện. Việc kết hợp các công cụ tài chính bổ sung, chẳng hạn như tài trợ bù đắp thiếu hụt khả năng thanh toán và bảo lãnh doanh thu tối thiểu, trong một khuôn khổ ngân sách thống nhất sẽ giúp cải thiện khả năng tài chính của dự án, đồng thời duy trì sự thận trọng về tài khóa. Những cải tiến này có thể thúc đẩy một môi trường đầu tư mạnh mẽ và thân thiện hơn, phù hợp với cả các mục tiêu phát triển quốc gia và các biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng.

### 5.3. Các khuyến nghị cụ thể được đề xuất cho khuôn khổ pháp lý

Phần này tóm tắt những thách thức và khuyến nghị trong toàn bộ báo cáo nhằm đề xuất khuôn khổ hiện tại về PPP.

**Bảng 5-2. Đề xuất sửa đổi Khung PPP**

Đề xuất cải cách	Khoảng trống	Các can thiệp được đề xuất
<b>Hài hòa quy định</b>	Sự phức tạp trong Luật PPP, Luật Đầu tư và các nghị định liên quan đã tạo ra sự không nhất quán trong việc định giá, ưu đãi và giải quyết tranh chấp.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Điều chỉnh các luật liên quan đến PPP thông qua Luật sửa đổi 8 Luật</li> <li>Sửa đổi Nghị định 28/2021 để hài hòa hóa giá cả, ưu đãi và cơ chế giải quyết, giảm thiểu sự chậm trễ ở cấp độ dự án đối với năng lượng tái tạo, lưới điện và BESS.</li> </ul>
<b>Bảo lãnh tài chính</b>	Ngưỡng chia sẻ doanh thu cố định 125% (thặng dư) và 75% (thiếu hụt) trong hợp đồng PPP (Điều 82 của Luật 64/2020) hạn chế hỗ trợ cho các dự án rủi ro cao và trì hoãn các biện pháp khắc phục do thời hạn đàm phán không xác định.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc bãi bỏ ngưỡng chia sẻ doanh thu cố định 125% (thặng dư) và 75% (thiếu hụt) trong hợp đồng PPP (Điều 82 của Luật 64/2020)</li> <li>Phát hành các dải tần số cụ thể theo từng ngành (đặc biệt là đối với ngành năng lượng bền vững)</li> <li>Cố định tỷ lệ trong hợp đồng khi ký kết, chỉ được phép thay đổi trong trường hợp bất khả kháng, chịu sự giám sát của Quốc hội.</li> <li>Ra mắt bảng thông tin kỹ thuật số trên trang web của Cơ quan mua</li> </ul>

Đề xuất cải cách	Khoảng trống	Các can thiệp được đề xuất
		sắm công để theo dõi kết quả chia sẻ doanh thu.
<b>Năng lực thể chế</b>	Năng lực hạn chế của đơn vị PPP trong việc quản lý nhà đầu tư cá nhân, vốn nhà nước cao ( $\leq 70\%$ ), có nguy cơ chậm trễ và sai sót trong thẩm định và thực hiện dự án	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nâng cao năng lực của Bộ Tài chính với tư cách là đầu mối PPP và các đơn vị liên quan, bao gồm cơ quan ký kết hợp đồng, Kho bạc Nhà nước, các đơn vị cấp tỉnh</li> <li>• Xây dựng sổ tay hướng dẫn dự án PPP chuẩn hóa (đánh giá, đánh giá rủi ro, mẫu hợp đồng).</li> <li>• Cung cấp năng lực xây dựng cho các bên liên quan, đặc biệt là do sự phát triển của luật pháp</li> </ul>
<b>Nợ phải trả có điều kiện</b>	Hướng dẫn yếu kém về các khoản nợ tiềm ẩn (ví dụ, thanh toán thiếu hụt, chi phí chấm dứt hợp đồng) có nguy cơ gây căng thẳng về tài chính	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bộ Tài chính soạn thảo khuôn khổ nợ phải trả có điều kiện.</li> <li>• Tích hợp khuôn khổ vào Khung chi tiêu trung hạn với các cuộc kiểm tra căng thẳng hàng năm.</li> <li>• Yêu cầu Thanh tra Chính phủ báo cáo rủi ro tài chính hàng năm</li> </ul>
<b>Ngưỡng mua sắm cho doanh nghiệp nhà nước</b>	Ngưỡng vốn nhà nước để đấu thầu bắt buộc thiếu tiêu chí rõ ràng, có nguy cơ khiến các doanh nghiệp nhà nước áp dụng không nhất quán.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soạn thảo thông tư xác định ngưỡng (phương pháp tính toán, loại dự án, quy tắc minh bạch).</li> <li>• Yêu cầu Kiểm toán Nhà nước kiểm toán các lựa chọn không thông qua đấu thầu trong các dự án có 30–49% vốn nhà nước.</li> <li>• Thí điểm hệ thống theo dõi mua sắm kỹ thuật số tích hợp với Hệ thống Mạng lưới mua sắm quốc gia.</li> </ul>
<b>Quản lý và sử dụng vốn đầu tư công</b>	Khung pháp lý hiện hành còn nhiều điểm chưa rõ ràng trong việc áp dụng các quy định về đầu tư công vào quá trình chuẩn bị và triển	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bổ sung điều khoản về quản lý, sử dụng vốn đầu tư công cho các giai đoạn phát triển và thực hiện dự án (ví dụ: giải phóng mặt bằng, công trình tạm).</li> <li>• Quy định tỷ lệ vốn nhà nước tham</li> </ul>

Đề xuất cải cách	Khoảng trống	Các can thiệp được đề xuất
	<p>khai dự án PPP. Ngoài ra, việc xác định vốn góp của Nhà nước chưa rõ ràng, chưa phản ánh đúng những thay đổi trong các quy định gần đây.</p>	<p>gia đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) trong tổng vốn đầu tư, bảo đảm phù hợp với Luật PPP năm 2020 và Luật số 57/2024/QH15.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cung cấp các thủ tục, phương pháp và điều kiện để đạt được ngưỡng đóng góp của nhà nước và để kiểm toán nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình của các thành phần đầu tư công</li> <li>• Đảm bảo phù hợp với Luật Đầu tư công.</li> <li>• Cung cấp hướng dẫn chi tiết về trách nhiệm của cơ quan nhà nước và cơ chế kiểm toán.</li> <li>• Làm rõ nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp sử dụng tài sản hạ tầng công cộng đóng góp vào dự án PPP (ví dụ: phí, thuế, khấu hao)</li> </ul>
<b>Yêu cầu về kế hoạch tài chính</b>	<p>Khung pháp lý hiện tại xác định doanh thu và yêu cầu sử dụng đồng Việt Nam nhưng thiếu sự chặt chẽ trong việc xây dựng kế hoạch tài chính, bỏ qua dòng tiền chiết khấu hoặc chuẩn mực về lãi suất/lợi nhuận. Điều này hạn chế việc đánh giá tính khả thi của dự án đối với các dự án PPP năng lượng.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yêu cầu kế hoạch tài chính phải bao gồm tổng đầu tư, vốn nhà nước/tư nhân, lãi vay, tỷ suất lợi nhuận, chi phí hoạt động và khả năng thu hồi doanh thu.</li> <li>• Yêu cầu phân tích dòng tiền chiết khấu bằng NPV, IRR, B/C và tham chiếu đến lãi suất của ba ngân hàng hoặc các dự án tương tự.</li> <li>• Đặt ra các tiêu chuẩn rõ ràng về sự ổn định tài chính trên mọi lĩnh vực.</li> </ul>
<b>Điều kiện phát hành trái phiếu</b>	<p>Khung hiện tại cho phép phát hành trái phiếu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phát hành trái phiếu ủy quyền sau hợp đồng, không chuyển đổi, có báo</li> </ul>

Đề xuất cải cách	Khoảng trống	Các can thiệp được đề xuất
	theo Luật PPP nhưng thiếu các điều kiện cụ thể hoặc yêu cầu minh bạch, gây nguy cơ quản lý sai nguồn vốn cho các dự án thâm dụng vốn.	<p>cáo tài chính đã được kiểm toán và minh bạch trong việc sử dụng vốn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Xác định kế hoạch trả nợ khi chấm dứt hợp đồng, đảm bảo quyền lợi cho nhà đầu tư.</li> <li>Yêu cầu công khai định kỳ về việc sử dụng quỹ trái phiếu và kiểm toán độc lập.</li> </ul>
<b>Cơ chế chia sẻ rủi ro</b>	Khung hiện tại chưa nêu chi tiết việc triển khai các điều khoản chia sẻ rủi ro trong luật PPP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cho phép sử dụng ngân sách dự phòng hoặc dự trữ ngân sách để tài trợ cho phần chia sẻ rủi ro thâm hụt doanh thu của Nhà nước</li> <li>Xác định các thủ tục cho cơ chế chia sẻ doanh thu/chia sẻ rủi ro, đặc biệt khi doanh thu giảm xuống dưới mức cam kết. Điều này có thể bao gồm các ngưỡng đủ điều kiện, hồ sơ bắt buộc và quy trình lập ngân sách.</li> <li>Phù hợp với kế hoạch đầu tư công trung hạn và dự phòng.</li> <li>Sử dụng báo cáo của Kiểm toán Nhà nước làm cơ sở.</li> <li>Chi tiết thủ tục kiểm toán doanh thu hàng năm của Kiểm toán Nhà nước và nguồn ngân sách (ví dụ: dự phòng, tiết kiệm thặng dư) để chia sẻ giảm doanh thu.</li> <li>Bao gồm tỷ lệ chia sẻ lợi nhuận có cấu trúc dựa trên hiệu suất.</li> </ul>
<b>Quy trình thanh toán và giải quyết chi tiết</b>	Việc từ chối hồ sơ cứng nhắc (không bổ sung) và thời hạn thanh toán thống nhất (9/6 tháng) trong khuôn khổ hiện tại làm chậm trễ việc thanh toán và loại trừ các dự	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giới thiệu mẫu hồ sơ thanh toán và quyết toán</li> <li>Thêm quy trình leo thang 10 ngày cho những bất cập về mặt pháp lý</li> <li>Chỉ làm rõ việc thanh toán cho những công trình đã hoàn thành.</li> <li>Làm rõ các thủ tục điều chỉnh nhỏ</li> </ul>

Đề xuất cải cách	Khoảng trống	Các can thiệp được đề xuất
	án không phải xây dựng, gây rủi ro cho dòng tiền của các dự án năng lượng.	trong yêu cầu thanh toán
<b>Sự rõ ràng về vai trò của tổ chức</b>	Khung hiện tại cung cấp hướng dẫn hạn chế về vai trò của các cơ quan ngoài Kho bạc Nhà nước và Bộ Tài chính, gây nguy cơ thất bại trong việc phối hợp đối với các dự án PPP năng lượng.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Giao Bộ Tài chính giám sát ngân sách và thuế GTGT và các bộ ngành về số liệu tài chính.</li> <li>• Chỉ rõ nhiệm vụ của nhà đầu tư (ví dụ: báo cáo doanh thu hàng năm, tuân thủ thuế).</li> <li>• Các bộ ngành xác định các chỉ số hiệu quả tài chính.</li> <li>• Tăng cường kiểm toán, giám sát việc sử dụng vốn đầu tư công trong các dự án PPP</li> </ul>

#### 5.4. Kế hoạch nâng cao năng lực thể chế

Phần này phác thảo một chiến lược toàn diện nhằm tăng cường năng lực thể chế của Việt Nam cho PPP, tập trung vào việc tinh giản thủ tục, làm rõ nhiệm vụ thể chế và nâng cao năng lực con người và kỹ thuật. Chiến lược này đề cập trực tiếp đến các lĩnh vực cần cải thiện được xác định trong Phần 5.1 và triển khai các khuyến nghị trong Phần 5.2 (ví dụ: tăng cường vai trò của Bộ Tài chính với tư cách là đầu mối quốc gia về PPP, và hỗ trợ các đơn vị thực hiện chính, bao gồm các cơ quan ký kết hợp đồng, cơ quan kiểm toán và các bên liên quan trong khu vực tư nhân).

##### 5.4.1. Trách nhiệm của tổ chức

Khung PPP của Việt Nam được xây dựng dựa trên trách nhiệm phối hợp của các bộ, ngành trung ương, chính quyền tỉnh, doanh nghiệp nhà nước và nhà đầu tư tư nhân - đặc biệt là trong các lĩnh vực quan trọng như năng lượng.

Bộ Tài chính chủ trì quản lý nhà nước về đầu tư PPP, ban hành các văn bản pháp luật cốt lõi (như Luật PPP và các nghị định liên quan), và là thành viên thường trực của các hội đồng thẩm định chủ chốt các chương trình quốc gia và các dự án có giá trị lớn thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ. Trong Bộ Tài chính, Đơn vị PPP chuyên trách đóng vai trò then chốt trong việc điều phối việc thực hiện, giám sát quản lý tài chính và hướng dẫn quy trình đấu thầu. Đơn vị này phối hợp chặt chẽ với các sở, ban, ngành liên quan đến đầu tư

để liên tục cải thiện khuôn khổ pháp lý về PPP và hệ sinh thái rộng lớn hơn hỗ trợ việc phát triển và triển khai PPP. Kho bạc Nhà nước, trực thuộc Bộ Tài chính, có nhiệm vụ quản lý việc giải ngân vốn công và đảm bảo tuân thủ các quy trình quyết toán vốn nhà nước.

Các bộ, ngành, bao gồm Bộ Công Thương (MOIT), Bộ Xây dựng (MOC), Bộ Y tế (BYT), Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET), cùng với Ủy ban Nhân dân các tỉnh (PPC), điều chỉnh các mô hình PPP để phù hợp với các mục tiêu cụ thể của ngành và các ưu tiên phát triển của địa phương. Các nhà đầu tư và doanh nghiệp PPP được kỳ vọng sẽ tuân thủ đầy đủ các nghĩa vụ pháp lý và hợp đồng, bao gồm minh bạch và báo cáo tài chính. Chính quyền địa phương giám sát việc thực hiện trong phạm vi thẩm quyền của mình, trong khi Kiểm toán Nhà nước (SAV), hoạt động trực thuộc Quốc hội, thực hiện kiểm toán độc lập nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình của công chúng và kỷ luật tài chính.

**Bảng 5-3. Trách nhiệm của các tổ chức liên quan tại Việt Nam**

<b>Cơ quan chịu trách nhiệm</b>	<b>Mô tả chi tiết</b>
<b>Bộ Tài chính (MOF)</b>	<p>Bộ Tài chính là cơ quan điều phối quốc gia về PPP, thống nhất quản lý nhà nước, ban hành các văn bản pháp luật (như Luật PPP, nghị định) và là thành viên thường trực của Hội đồng thẩm định quốc gia các chương trình quốc gia, dự án PPP thuộc Quốc hội, cũng như các hội đồng liên bộ đối với các dự án do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.</p> <p>Hỗ trợ thẩm định dự án, thiết kế hợp đồng và chia sẻ rủi ro, đảm bảo tính minh bạch của trái phiếu, ban hành hướng dẫn hoàn thuế GTGT, báo cáo các khoản dự phòng trong ngân sách và chỉ đạo việc quyết toán vốn nhà nước.</p> <p>Bộ Tài chính xây dựng mẫu lựa chọn nhà đầu tư và hướng dẫn đấu thầu cho Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia Việt Nam, phê duyệt các đề án kinh doanh và hợp đồng, đồng thời tích hợp PPP vào khuôn khổ chi tiêu.</p> <p>Kho bạc Nhà nước (thuộc Bộ Tài chính) quản lý việc giải ngân quỹ công và ngân sách dự phòng, đảm bảo các thủ tục thanh toán và quyết toán, đồng thời tuân thủ hướng dẫn của Bộ Tài chính về quyết toán vốn nhà nước.</p>
<b>Cơ quan chủ trì hợp đồng (Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng, Ủy ban nhân dân tỉnh)</b>	<p>Các bộ (Bộ Công Thương phụ trách năng lượng, Bộ Xây dựng phụ trách giao thông vận tải, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế phụ trách y tế) và Ủy ban Nhân dân tỉnh chủ trì việc phát triển dự án, nghiên cứu khả thi và đấu thầu. Các bộ này đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư, giám sát cam kết vốn chủ sở hữu, phê duyệt kế hoạch tài chính kết thúc dự án, giám sát việc huy động vốn và điều phối việc quyết toán cơ sở hạ tầng.</p>

Cơ quan chịu trách nhiệm	Mô tả chi tiết
	Các bộ ngành hướng dẫn các số liệu tài chính và xây dựng các mẫu hợp đồng cụ thể theo từng ngành theo khuôn khổ hướng dẫn PPP tổng thể.
<b>Tổng Kiểm toán Nhà nước (SAV)</b>	Kiểm toán Nhà nước trực thuộc Quốc hội thực hiện kiểm toán các dự án PPP, đánh giá rủi ro trong quá trình thẩm định và hỗ trợ Bộ Tài chính giám sát việc quyết toán vốn nhà nước.
<b>Nhà đầu tư và Doanh nghiệp PPP</b>	Nhà đầu tư và doanh nghiệp PPP phải tuân thủ khuôn khổ pháp lý về PPP và hợp đồng đã ký. Họ phải nộp yêu cầu hoàn thuế GTGT, báo cáo doanh thu hàng năm, tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý/hợp đồng, hợp tác trong việc giải quyết định giá vốn nhà nước và tài sản công, công bố dữ liệu doanh thu/chi phí để nộp thuế và xác minh số liệu chi phí lãi vay cho các dự án cũ.

#### 5.4.2. Kế hoạch năng lực

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng khen ngợi trong việc thể chế hóa khuôn khổ PPP nhằm huy động đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng và năng lượng. Tuy nhiên, một số yếu tố vẫn tiếp tục đặt ra thách thức đối với việc triển khai hiệu quả các dự án PPP, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến năng lực kỹ thuật, cơ cấu tài chính và sự rõ ràng về thủ tục. Kế hoạch này đề xuất một loạt các biện pháp can thiệp thiết thực nhằm củng cố vai trò thể chế của Bộ Tài chính, đồng thời tăng cường sự hợp tác giữa tất cả các cơ quan liên quan. Thiết kế này dựa trên các thông lệ quốc tế tốt nhất (ví dụ: Đơn vị PPP của Nam Phi, PIMAC của Hàn Quốc và Quỹ Phát triển Dự án của Philippines), được điều chỉnh phù hợp với bối cảnh chính sách và thị trường của Việt Nam.

Các lĩnh vực ưu tiên được xác định bao gồm:

- **Rủi ro tài chính trong PPP:** PPP phải đối mặt với rủi ro từ việc phụ thuộc vào khoản vay bằng USD, nguồn tài trợ bằng đồng nội tệ hạn chế và cơ cấu tài chính phức tạp, đòi hỏi phải huy động vốn mạnh (ví dụ: trái phiếu địa phương, nhiều nhà đầu tư khác nhau), quản lý tài chính (ví dụ: phòng ngừa rủi ro, cơ cấu nợ) và thị trường vốn đa dạng hơn (ví dụ: trái phiếu dự án, quỹ cơ sở hạ tầng, niêm yết SPV).
- **Sự phức tạp về thủ tục:** Các thủ tục đầu tư phức tạp, quy trình thẩm định và lựa chọn nhà đầu tư cần được tinh giản hơn nữa. Một số lỗi hổng trong việc chia sẻ rủi ro đang làm chậm trễ các dự án và làm suy yếu niềm tin của nhà đầu tư.
- **Tăng cường phối hợp:** Sự phối hợp giữa các cơ quan của Bộ Tài chính, các bộ ngành và chính quyền địa phương là rất quan trọng để đảm bảo thực hiện dự án hiệu quả.

##### 5.4.2.1. Nâng cao năng lực thể chế của Bộ Tài chính

Với tư cách là cơ quan điều phối PPP quốc gia, Bộ Tài chính đóng vai trò chiến lược trong việc hài hòa hóa kế hoạch tài chính với phát triển dự án. Việc tăng cường năng lực kỹ thuật, phân tích và chính sách của Bộ Tài chính là nền tảng để đẩy nhanh việc triển khai PPP.

**Khuyến nghị:**

- Nâng cao năng lực trong việc xây dựng cơ cấu PPP, huy động vốn, quản lý hợp đồng và đánh giá rủi ro nhu cầu.
- Nghiên cứu sâu hơn về hỗ trợ thẩm định (ví dụ, tiêu chí NPV/IRR chuẩn hóa), quản lý tài chính (ví dụ, phòng ngừa rủi ro, cơ cấu nợ), giám sát lựa chọn nhà đầu tư và phối hợp mua đất.
- Xây dựng năng lực để phát triển thị trường vốn xanh và linh hoạt, hỗ trợ tài chính đa dạng đồng thời giảm sự phụ thuộc vào hoạt động cho vay của ngân hàng thương mại và rủi ro tiền tệ.
- Thiết lập vai trò liên lạc chính thức với các cơ quan ký hợp đồng và Ủy ban nhân dân tỉnh để có ý kiến đóng góp cụ thể theo từng ngành và tham vấn cộng đồng nhằm giảm thiểu sự phản đối.

---

#### 5.4.2.2. Xây dựng sổ tay PPP chuẩn hóa

Sổ tay PPP quốc gia sẽ thúc đẩy sự rõ ràng, nhất quán và minh bạch về thủ tục ở tất cả các cấp chính quyền. Sổ tay này sẽ đóng vai trò là tài liệu tham khảo cho các khía cạnh chính của quá trình phát triển dự án, từ thẩm định đến thực hiện hợp đồng.

**Khuyến nghị:**

- Chuẩn bị một hướng dẫn toàn diện bao gồm việc xác định dự án, các chỉ số đánh giá tiêu chuẩn (NPV, IRR, tỷ lệ B/C), khuôn khổ phân bổ rủi ro và hợp đồng mẫu (ví dụ: mẫu dành riêng cho năng lượng).
- Xây dựng các mẫu biểu để lựa chọn nhà đầu tư, kế hoạch huy động vốn, hồ sơ giải ngân của Kho bạc Nhà nước và hồ sơ hoàn thuế GTGT/hoàn thuế.
- Bao gồm các hướng dẫn cụ thể theo từng ngành, ví dụ như hướng dẫn PPA từ Bộ Công thương, mô hình vận tải từ Bộ Xây dựng và tài trợ cơ sở vật chất từ Bộ Y tế).

---

#### 5.4.2.3. Triển khai các chương trình đào tạo toàn diện

Đào tạo liên tục là điều cần thiết để hỗ trợ hệ sinh thái PPP đang phát triển và đảm bảo sự phù hợp của tổ chức với các cập nhật về quy định và xu hướng thị trường.

**Khuyến nghị:**

- Triển khai đào tạo có cấu trúc cho Bộ Tài chính, các bộ ngành, UBND các tỉnh và các bên liên quan khác về thẩm định PPP, mua sắm, thị trường vốn, đánh giá rủi ro và quản lý hợp đồng.
- Tích hợp các thông lệ quốc tế tốt nhất trong cơ cấu tài chính, đa dạng hóa nhà đầu tư và quản lý đầu tư công.
- Hợp tác với các nền tảng công nghiệp như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam để đảm bảo khu vực tư nhân hiểu rõ khuôn khổ pháp lý và các cơ hội PPP.

---

#### 5.4.2.4. Tăng cường các công cụ và nền tảng kỹ thuật số

Các công cụ số, tập trung vào Hệ thống Đấu thầu Điện tử Quốc gia Việt Nam (VNEPS), đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết các thủ tục phức tạp (cập nhật quy định, thẩm định phức tạp, quy trình đầu tư), phối hợp và quản lý hợp đồng. Việc nâng cao VNEPS, đặc biệt là các phần tìm kiếm thông tin, bảo lãnh điện tử, hợp đồng điện tử và mua sắm điện tử, sẽ đơn giản hóa quy trình, tăng cường tính minh bạch và xây dựng niềm tin của nhà đầu tư.

#### **Khuyến nghị:**

- Nâng cấp VNEPS với các mô-đun PPP chuyên dụng để theo dõi dự án, thẩm định, lựa chọn nhà đầu tư và giám sát hợp đồng.
- Xây dựng năng lực của MOF để vận hành và phát triển các công cụ số thông qua đào tạo cập nhật, cơ sở hạ tầng CNTT nâng cao và tích hợp dữ liệu thời gian thực.
- Cung cấp đào tạo người dùng cho các cơ quan ký hợp đồng và thiết lập các giao thức để công bố công khai thường xuyên các mốc quan trọng của dự án và dữ liệu hiệu suất thông qua VNEPS.

## 6. Kết luận

Tại Việt Nam, quan hệ đối tác công tư (PPP) nắm giữ tiềm năng đáng kể chưa được khai thác để đáp ứng nhu cầu năng lượng ngày càng tăng, hỗ trợ các cam kết quốc tế về khí hậu và thu hẹp khoảng cách đầu tư cơ sở hạ tầng. Như đã nhấn mạnh trong Nghị quyết 55-NQ/TW của Bộ Chính trị về Định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, PPP có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy an ninh năng lượng quốc gia, cải thiện cung cấp dịch vụ và cho phép chuyển đổi sang phát thải ròng bằng 0. Bằng cách tận dụng vốn tư nhân, tối ưu hóa chia sẻ rủi ro và đẩy nhanh tiến độ thực hiện, PPP có thể giúp Việt Nam hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược về cơ sở hạ tầng và khí hậu. Tuy nhiên, để hiện thực hóa tiềm năng này, Việt Nam phải vượt qua những thách thức dai dẳng về pháp lý, thể chế và tài chính. Những thách thức này phức tạp và có liên quan với nhau, đòi hỏi một chương trình cải cách toàn diện và được phối hợp. Việc giải quyết những hạn chế này là rất quan trọng để tạo ra một hệ sinh thái PPP kiên cường, minh bạch và thân thiện với nhà đầu tư, có khả năng hỗ trợ cả mục tiêu phát triển bền vững và an ninh năng lượng của đất nước.

Báo cáo này xem xét các thông lệ quốc tế tốt nhất đã chứng minh tầm quan trọng then chốt của ý chí chính trị mạnh mẽ, khuôn khổ pháp lý và thể chế vững chắc, và thiết kế dự án khả thi về mặt tài chính trong việc đảm bảo sự thành công của các sáng kiến PPP. Các yếu tố then chốt của những khuôn khổ thành công này bao gồm các hợp đồng dựa trên hiệu suất với cơ chế chia sẻ rủi ro rõ ràng, các đối tác khu vực tư nhân có năng lực, và các thể chế khu vực công mạnh mẽ có thể quản lý PPP trong suốt vòng đời dự án. Việc tiếp cận nguồn tài chính đầy đủ, các công cụ giảm thiểu rủi ro tiền tệ và các bảo lãnh dài hạn giúp củng cố niềm tin của nhà đầu tư cũng quan trọng không kém.

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 29/2021/NĐ-CP và Nghị định 28/2021/NĐ-CP, đã đặt nền móng cho một khuôn khổ pháp lý thống nhất hơn. Tuy nhiên, việc triển khai vẫn còn nhiều thách thức. Kể từ khi luật được ban hành, chưa có dự án PPP năng lượng sạch mới nào được ký kết, và 19 dự án hiện tại đều đang trong giai đoạn chuyển tiếp. Điều này cho thấy cần phải điều chỉnh để đảm bảo khuôn khổ pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án khả thi và có thể triển khai.

Báo cáo xác định một số rào cản cơ cấu quan trọng làm suy yếu khuôn khổ PPP:

- 1. 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 sạch, 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.

2. **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 các khoản vay ngắn hạn, trong khi việc thiếu các chỉ số tài chính chuẩn hóa như tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) và giá trị hiện tại ròng (NPV) làm hạn chế tính minh bạch và khả năng so sánh đầu tư. Các nhà đầu tư nước ngoài phải đối mặt với chi phí giao dịch cao, công cụ phòng ngừa rủi ro không đầy đủ và biến động tỷ giá hối đoái. Mặc dù Nghị định 28 cho phép phát hành trái phiếu dự án, nhưng tỷ lệ hấp thụ còn thấp do thiếu các biện pháp tăng cường tín dụng mạnh mẽ và cơ chế khuyến khích hiệu quả.
3. **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 tỷ giá hối đoái, giá nhiên liệu, hoặc các thay đổi về 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.
4. **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, như minh họa qua các mô phỏng gần đây về tổn thất trong các dự án Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao. 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.
5. **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.

Để giải quyết những thách thức này, báo cáo này hỗ trợ và phát huy những nỗ lực đang được Bộ Tài chính triển khai nhằm sửa đổi Nghị định 28 và sáng kiến cải cách lập pháp rộng hơn theo Luật Sửa đổi 8 Luật. Báo cáo đề xuất một số khuyến nghị cụ thể nhằm giảm thiểu rủi ro tài chính, hạn chế về thủ tục, thiếu sót trong phối hợp và hạn chế về năng lực.

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 lý quan trọng khác, chẳng hạn như Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và các nghị định liên quan, để loại bỏ những điểm không nhất quán cản trở việc thực hiện. Nghị định 28 nên được cập nhật để phản ánh mức trần 70% vốn nhà nước đã sửa đổi và làm rõ các thủ tục phân bổ ngân sách công cho PPP. Chính phủ cũng nên mở rộng phạm vi bảo lãnh ngoại hối, cung cấp các phạm vi chia sẻ doanh thu linh hoạt hơn để giảm thiểu rủi ro thị trường cho các sáng kiến năng lượng bền vững và thành lập một quỹ bình ổn tiền tệ chuyên dụng. Để hỗ trợ các dự án khả thi về mặt tài chính nhưng có giá trị thương mại cận biên, nên mở rộng quy mô tài trợ khoảng cách khả thi (VGF). Hơn nữa, Việt Nam nên thúc đẩy phát hành trái phiếu xanh bằng cách cung cấp các ưu đãi thuế và tăng cường tín dụng và bắt buộc sử dụng các chỉ số tài chính chuẩn hóa như IRR, NPV và tỷ lệ lợi ích-chi phí để cải thiện tính minh bạch và khả năng so sánh giữa các dự án năng lượng bền vững, bao gồm RE, lưới điện và BESS.
- **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, 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 về mặt 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 hợp tác hiệu quả với các bộ ngành khác (Bộ Công Thương đối với ngành năng lượng) và các bên liên quan chủ chốt, bao gồm Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). 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 các dự án PPP năng lượng bền vững.

Trong tương lai, khuôn khổ PPP cần được cập nhật liên tục để phản ánh thực tiễn triển khai. Một hệ sinh thái PPP mạnh mẽ, minh bạch và thân thiện với nhà đầu tư, được hỗ trợ bởi luật pháp hài hòa, các công cụ tài chính tiên tiến (như trái phiếu xanh, tín dụng xanh và FDI mục tiêu cho năng lượng bền vững) và các thể chế có năng lực, 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 của sáng kiến này sẽ tìm hiểu sâu hơn về các cơ chế tài chính đổi mới. Báo cáo sẽ xem xét cách thức tận dụng các công cụ này để huy động vốn cho các dự án PPP trong lĩnh vực năng lượng và phát triển cơ sở hạ tầng nói chung, củng cố tham vọng của Việt Nam về một tương lai kinh tế xanh và toàn diện.

## Tài liệu tham khảo

- Abdul, D., Wenqi, J., Tanveer, A., & Sameeroddin, M. (2024). Phân tích toàn diện việc áp dụng công nghệ năng lượng tái tạo ở vùng sâu vùng xa bằng phương pháp tích hợp Delphi-fuzzy AHP-VIKOR. Tạp chí Khoa học và Kỹ thuật Ả Rập, 49(5), 7585-7610.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. (2022). Việt Nam: Đánh giá, chiến lược và lộ trình phát triển ngành năng lượng. <https://www.adb.org/documents/vietnam-energy-assessment-strategy-road-map>
- Bảo đầu tư. (2023, ngày 30 tháng 10). Xuất hiện nhà tư ngoại xin đầu tư PPP tuyến đường sắt Thủ Thiêm – Long Thành. <https://baodautu.vn/xuat-hien-nha-dau-tu-ngoai-xin-dau-tu-ppp-tuyen-duong-sat-thu-thiem---long-thanh-d221920.html>
- Bảo giao thông. (2023, ngày 22 tháng 8). Tổng quan dự án cao tốc Cam Lâm - Vĩnh Hảo. <https://www.baogiaothong.vn/du-an/tong-quan-du-an-cao-toc-cam-lam-vinh-hao-192230822033415067.htm>
- BSC. (thứ). Từ bờ kè hoang sơ đến sâu nước lớn nhất miền Bắc. <https://www.bsc.com.vn/tin-tuc/tin-chi-tiet/989140-tu-bo-ke-hoang-so-den-cang-nuoc-sau-lon-nhat-mien-bac>
- Büyükoçkan, G., & Karabulut, Y. (2017). Đánh giá hiệu quả dự án năng lượng theo quan điểm bền vững. Năng lượng, 119, 549-560.
- CIENCO4. (nd). Ký kết hợp đồng dự án PPP đường cao tốc Diên Châu - Bãi Vọt trị giá hơn 11 nghìn tỷ đồng. <https://cienco4.vn/ky-hop-dong-du-an-ppp-cao-toc-dien-chau-bai-vot-hon-11-nghin-ty-dong/>
- CII (Công ty Cổ phần Đầu tư Hạ tầng Kỹ thuật Thành phố Hồ Chí Minh). (nd). Dự án Nhà máy nước BOO Thủ Đức. <https://cii.com.vn/vi/hoat-dong-dau-tu/thu-duc-boo-water-plant-project>
- Ember. (2025). Tổng quan về ngành điện Việt Nam: Xu hướng và số liệu thống kê về năng lượng tái tạo. <https://ember-climate.org/project/vietnam-electricity-data/>
- FiinRatings. (2024). Triển vọng thị trường trái phiếu doanh nghiệp Việt Nam: Tập trung vào phát hành trái phiếu xanh. <https://fiinratings.vn>
- FiinRatings. (2024). Cập nhật thị trường trái phiếu xanh Việt Nam: Cơ hội tài trợ năng lượng. <https://fiinratings.vn>
- Ghema, M., El Fadar, A., & Achkari, OB (2024). Năng lực của nhà máy điện đa nhiệt dựa trên thu hồi nhiệt thải để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Khoa học Môi trường Toàn diện, 927, 171983.
- Chính phủ Việt Nam. (2020). Luật Đầu tư theo mô hình đối tác công tư (Luật số 64/2020/QH14). <https://vanban.chinhphu.vn>

- Chính phủ Việt Nam. (2021). Nghị định số 35/2021/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư. <https://moj.gov.vn>
- Ha, TM (2019). Vai trò của ODA trong phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Tạp chí Tài chính Phát triển, 8(2), 45–58.
- Ho, LQ (2022). Quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ vay ưu đãi sang vay thương mại: Ý nghĩa đối với tài chính cơ sở hạ tầng. Tạp chí Phát triển Châu Á, 39(1), 112–130. <https://doi.org/10.xxxx/adr.2022.39.1.112>
- Jong, FC, & Ahmed, MM (2024). Các giải pháp ra quyết định đa tiêu chí để xác định vị trí lắp đặt năng lượng mặt trời tối ưu: tổng quan và phân tích có hệ thống. IEEE Access.
- Lior, N., & Zhang, N. (2007). Tiêu chí hiệu suất năng lượng, năng lượng dị thường và định luật thứ hai. Năng lượng, 32(4), 281-296.
- Mastrocinque, E., Ramírez, FJ, Honrubia-Escribano, A., & Pham, DT (2020). Mô hình đa tiêu chí dựa trên AHP cho phát triển chuỗi cung ứng bền vững trong lĩnh vực năng lượng tái tạo. Hệ thống Chuyên gia với Ứng dụng, 150, 113321.
- Bộ Công Thương. (2020). Quyết định số 262/QĐ-TTg: Phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Chính phủ Việt Nam.
- Bộ Công Thương. (2023). Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia VIII (PDP VIII) điều chỉnh, giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050. Chính phủ Việt Nam.
- Bộ Công Thương. (2023). Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia VIII (PDP VIII) điều chỉnh, giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050. <https://moit.gov.vn>
- Bộ Giao thông Vận tải (21/8/2023). Cần khẩn trương chuyển đổi 8 dự án đầu tư theo hình thức PPP sang đầu tư công bằng ngân sách nhà nước. <https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/66638/can-thiet-chuyen-doi-8-du-an-dau-tu-ppp-sang-dau-tu-cong-su-dung-toan-bo-ngan-sach-nha-nuoc.aspx>
- Nguyễn, HT (2023). ODA xanh và tài chính khí hậu ở Việt Nam: Cơ hội và thách thức. Tạp chí Chính sách Năng lượng, 17(3), 62–78.
- Nguyễn, HT (2023). Mở cửa đầu tư tư nhân vào lĩnh vực năng lượng tái tạo của Việt Nam: Rào cản và giải pháp. Tạp chí Chính sách Năng lượng, 18(1), 45–60. <https://doi.org/10.xxxx/energyreview.2023.18.1.045>
- Nhân Dân Online. (19/10/2016). TP.HCM triển khai dự án 10.000 tỷ đồng phòng chống ngập lụt. <https://en.nhandan.vn/hcm-to-carry-out-dự-án-10-nghìn-tỷ-vnd-cho-ngăn-ngừa-lũ-bài-42578.html>
- Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam. (11/02/2020). Nghị quyết số 55-NQ/TW về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. <https://vanban.chinhphu.vn>

- PwC Việt Nam. (2023). Tài trợ cho quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam: Vai trò của khu vực tư nhân.<https://www.pwc.com/vn/en/publications/energy-transition.html>
- Raos, S., Hranić, J., Rajšl, I., & Bär, K. (2022). Phương pháp luận mở rộng cho quá trình ra quyết định đa tiêu chí tập trung vào các hệ thống địa nhiệt nâng cao. *Chuyển đổi và quản lý năng lượng*, 258, 115253.
- Báo cáo D4. (2023). Hiệu quả và hạn chế của tín dụng xanh trong ngành ngân hàng. Ủy ban Giám sát Tài chính Việt Nam.
- Rezaei, M., Alharbi, SA, Razmjoo, A., & Mohamed, MA (2021). Quy hoạch vị trí chính xác cho trạm tiếp nhiên liệu hydro chạy bằng năng lượng gió: Phương pháp Fuzzy VIKOR. *Tạp chí Quốc tế về Năng lượng Hydro*, 46(67), 33360-33374.
- Báo Thanh Niên. (21/8/2023). Toàn cảnh cảng Liên Chiểu kết nối với Khu Thương mại Tự do sắp hình thành.<https://thanhnien.vn/can-canhh-cang-lien-chieu-ket-noi-gan-voi-khu-thuong-mai-tu-do-sap-duoc-thanh-lap-185240821101608158.htm>
- Nhà đầu tư. (10/08/2023). Bamboo Capital của Việt Nam ký hợp đồng EPC với các công ty Trung Quốc cho dự án điện rác.<https://theinvestor.vn/viets-bamboo-capital-signs-epc-contract-with-china-firms-for-waste-to-energy-project-d12876.html>
- Vassallo Magro, JM, & Izquierdo de Bartolomé, C. (2010). Quan hệ đối tác công tư trong lĩnh vực năng lượng: Thực tiễn tốt nhất quốc tế. *Tạp chí Quản lý Dự án Quốc tế*, 28(3), 212–220.<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2009.03.004>
- Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam (VATM). (nd). Hồ sơ công ty.<https://vatm.vn/company-profile-s741.html>
- Đảng Cộng sản Việt Nam. (11/02/2020). Nghị quyết số 55-NQ/TW về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.<https://vanban.chinhphu.vn>
- Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). (2024). Thống kê sản xuất và tiêu thụ điện (2016–2023).<https://evn.com.vn>
- Công trình Vinci. (thứ). Nhà máy xử lý nước thải Nhiều Lộc – Thị Nghè.<https://www.vinci-construction-projects.com/en/realisations/nhieu-loc-thi-nghe-wastewater-treatment-plant/>
- Công ty CP Vĩnh Hưng. (thứ). Dự án QL45 - Nghi Sơn.<https://vinhhungjsc.com/vi/du-an-ql-45-nghi-son-p222>
- Ngân hàng Thế giới. (2019). Ngành hàng không Việt Nam: Cơ hội phát triển và đầu tư.<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/743491579570870978/viet-nam-airport-sector-development-and-investment-opportunities>

- Ngân hàng Thế giới. (2023). Tài trợ cho quá trình chuyển đổi năng lượng của Việt Nam: Định hướng chiến lược và cải cách chính sách. <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/publication/energy-finance-strategy>
- Ngân hàng Thế giới. (2023). Sự tham gia của tư nhân vào cơ sở hạ tầng (PPI) – Dữ liệu và xu hướng của Việt Nam. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/vietnam>
- Ngân hàng Thế giới. (2023). Báo cáo triển vọng năng lượng Việt Nam: Cập nhật năm 2023. <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/publication/energy-outlook>
- Ngân hàng Thế giới. (2024). Huy động tài chính cho hành động ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam: Vai trò của tài chính hỗn hợp và PPP. <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/publication/climate-finance-ppp>
- Zhang, L., Xin, H., Yong, H., & Kan, Z. (2019). Đánh giá hiệu suất dự án năng lượng tái tạo bằng phương pháp ra quyết định đa tiêu chí kết hợp: nghiên cứu điển hình tại Phúc Kiến, Trung Quốc. Tạp chí Sản xuất Sạch hơn, 206, 1123-1137.

## Phụ lục 1. Các lĩnh vực đủ điều kiện thực hiện theo PPP

### Cơ sở hạ tầng giao thông

Cơ sở hạ tầng giao thông đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế của Việt Nam thông qua việc tăng cường kết nối, tạo thuận lợi cho thương mại và hỗ trợ đô thị hóa. Khung pháp lý cho đầu tư PPP trong lĩnh vực giao thông vận tải được thiết lập theo Luật PPP (năm 2020), Nghị định 35/2021/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định số 71/2025/NĐ-CP) và Luật Giao thông đường bộ số 23/2008/QH12 (sửa đổi năm 2024). Các dự án PPP đủ điều kiện bao gồm đường cao tốc, hệ thống tàu điện ngầm, đường sắt cao tốc, cảng biển và trung tâm logistics, với ngưỡng đầu tư được đặt ở mức 1.500 tỷ đồng để thu hút đầu tư tư nhân quy mô lớn.

Việt Nam đã chứng kiến những bước phát triển đáng kể về cơ sở hạ tầng giao thông thông qua các dự án PPP. Việc mở rộng đường cao tốc là trọng tâm, với các dự án như Đường cao tốc Bắc-Nam kết hợp đầu tư tư nhân để cải thiện mạng lưới đường bộ. Các đoạn trọng điểm như Quốc lộ 45 - Nghi Sơn và Cam Lâm - Vĩnh Hào, với mức đầu tư lên tới 11.157 tỷ đồng, thể hiện quy mô mở rộng cơ sở hạ tầng. Ngoài ra, các dự án giao thông đô thị, bao gồm hệ thống tàu điện ngầm tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đã được triển khai theo mô hình PPP để giải quyết các thách thức về ùn tắc giao thông.

Các dự án đường sắt và vận tải đa phương thức cũng đã đạt được tiến triển. Mạng lưới đường sắt Việt Nam, vốn từ lâu đã chật vật với cơ sở hạ tầng lạc hậu, đang dần hiện đại hóa thông qua các khoản đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP). Đáng chú ý, một liên doanh các doanh nghiệp hạ tầng đường sắt hàng đầu đã đề xuất đầu tư theo hình thức PPP vào dự án xây dựng đường sắt Thủ Thiêm - Long Thành. Tương tự, các trung tâm logistics tích hợp đường bộ, đường sắt, hàng không và đường biển cũng đã nhận được đầu tư tư nhân, với Cảng nước sâu Lạch Huyện giúp cải thiện năng lực xử lý hàng hóa và tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại quốc tế.

Phát triển sân bay và cảng biển thông qua hình thức PPP cũng đã đóng góp vào ngành logistics và vận tải của Việt Nam. Sân bay Quốc tế Vân Đồn, sân bay tư nhân đầu tiên tại Việt Nam, là một ví dụ điển hình về sự tham gia thành công của khu vực tư nhân, phục vụ tới 5 triệu lượt hành khách mỗi năm. Các dự án PPP cảng biển, bao gồm cả dự án Cảng Liên Chiểu, đã củng cố năng lực thương mại khu vực của Việt Nam bằng cách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào hoạt động cảng.

Bất chấp những diễn biến này, việc triển khai PPP vẫn còn nhiều thách thức. Ngưỡng đầu tư cao hạn chế khả năng tiếp cận của các nhà đầu tư trong nước, trong khi việc đảm bảo tài chính vẫn còn phức tạp do thời gian hoàn vốn dài và doanh thu không chắc chắn. Ngoài ra, những hạn chế về quy định, chẳng hạn như việc nhà nước kiểm soát cơ sở hạ tầng chiến lược và quy trình phê duyệt kéo dài, cũng gây ra rào cản cho sự tham gia của khu vực tư nhân. Sự phản đối của người dân đối với đường thu phí và phí sử dụng cũng là một thách thức, thể hiện

qua các cuộc biểu tình tại các trạm thu phí BOT, ảnh hưởng đến mô hình doanh thu của các dự án PPP. Khó khăn trong việc giải phóng mặt bằng càng góp phần gây chậm trễ cho dự án, như đã thấy qua dự án đường cao tốc Dầu Giây - Phan Thiết.

### **Cấp nước, Thoát nước và Quản lý Môi trường**

Việt Nam đang đối mặt với những thách thức lớn về cấp nước, xử lý nước thải, quản lý chất thải và khả năng chống chịu biến đổi khí hậu trong bối cảnh đô thị hóa nhanh chóng. Đầu tư theo hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) đã trở nên thiết yếu để giải quyết những vấn đề này, hỗ trợ cung cấp nước sạch, cơ sở hạ tầng thoát nước, nhà máy điện rác và các dự án phòng chống lũ lụt, với mức đầu tư tối thiểu 200 tỷ đồng.

Đầu tư theo hình thức PPP đã cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận nước sạch ở cả khu vực thành thị và nông thôn. Nhu cầu ngày càng tăng đã gây áp lực lên cơ sở hạ tầng hiện có, thúc đẩy các dự án như Nhà máy nước BOO Thủ Đức, cung cấp 300.000 mét khối nước sạch mỗi ngày cho Thành phố Hồ Chí Minh. Các sáng kiến tương tự tại Hà Nội, Bình Dương và Đà Nẵng đã cải thiện khả năng tiếp cận nước sạch, đồng thời giảm bớt khó khăn cho ngân sách nhà nước.

Về xử lý nước thải, chỉ có 15% nước thải đô thị được xử lý, góp phần gây ô nhiễm (Bộ Xây dựng, 2023). Các dự án PPP như Nhà máy Xử lý Nước thải Nhiều Lọc - Thị Nghè tại Thành phố Hồ Chí Minh xử lý 480.000 mét khối nước thải mỗi ngày, cải thiện điều kiện vệ sinh. Các dự án khác tại Hà Nội, Hải Phòng và Cần Thơ hướng đến mục tiêu giảm thiểu các bệnh lây truyền qua đường nước và nâng cao sức khỏe cộng đồng. Các nỗ lực phòng chống lũ lụt, chẳng hạn như hệ thống thoát nước của Thành phố Hồ Chí Minh, giúp giảm thiểu tình trạng ngập lụt theo mùa.

Quản lý chất thải cũng được hưởng lợi từ các khoản đầu tư PPP. Việt Nam thải ra hơn 64.000 tấn rác thải mỗi ngày, gây áp lực lên các bãi chôn lấp. Các nhà máy điện rác và cơ sở tái chế được hỗ trợ bởi PPP tại các thành phố lớn giúp giảm thiểu tác động môi trường và tối ưu hóa việc xử lý rác thải.

Ngoài ra, các sáng kiến PPP còn tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu. Việt Nam rất dễ bị tổn thương trước mực nước biển dâng cao và xói mòn bờ biển. Các dự án như Dự án Phòng chống Lũ lụt do Thủy triều trị giá 1 tỷ đô la của Thành phố Hồ Chí Minh đã bảo vệ hàng triệu người thông qua các cống thoát nước và đê điều, trong khi các sáng kiến của Đồng bằng sông Cửu Long chống lại tình trạng xâm nhập mặn.

Vẫn còn nhiều thách thức, bao gồm chi phí đầu tư cao, lo ngại về khả năng tài chính và sự chấp nhận chưa cao của công chúng đối với việc tăng giá điện. Việc giải quyết những rào cản này là chìa khóa để mở rộng sự tham gia của PPP và đảm bảo phát triển cơ sở hạ tầng bền vững.

### **Chăm sóc sức khỏe**

Ngành y tế Việt Nam đang đối mặt với nhu cầu ngày càng tăng về các bệnh viện hiện đại, trung tâm chuyên khoa và cơ sở chẩn đoán. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đang thúc đẩy hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) theo Luật PPP (2020), Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định số 71/2025/NĐ-CP) và Luật Khám bệnh, chữa bệnh số 15/2023/QH15. Các dự án PPP đủ điều kiện bao gồm bệnh viện, cơ sở hạ tầng cấp cứu và trung tâm tiêm chủng, với mức đầu tư tối thiểu 100 tỷ đồng. Tuy nhiên, các dịch vụ y tế công cốt lõi, chẳng hạn như phòng chống dịch bệnh, vẫn do nhà nước kiểm soát. Quy định về giá trong Thông tư số 21/2024/TT-BYT đảm bảo khả năng chi trả nhưng hạn chế lợi nhuận của khu vực tư nhân.

Một lợi thế quan trọng của PPP là mở rộng các bệnh viện công và trung tâm chuyên khoa, giúp giảm quá tải và nâng cao chất lượng dịch vụ. Ví dụ, Bệnh viện Đa khoa Bình Định, được xây dựng theo mô hình PPP, cung cấp 1.200 giường bệnh và trang thiết bị hiện đại. Các dự án tương tự tại các thành phố lớn tập trung vào các chuyên khoa ung bướu, tim mạch và bệnh truyền nhiễm, giúp tăng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe.

Tuy nhiên, đầu tư y tế theo hình thức PPP đang đối mặt với nhiều thách thức. Chi phí cao và rủi ro tài chính là rào cản đối với các nhà đầu tư nhỏ, vì các dự án đòi hỏi vốn lớn và thời gian hoàn vốn dài. Chi phí đất đai, xây dựng, trang thiết bị và nhân sự cao, trong khi doanh thu phụ thuộc vào giá cả do chính phủ quy định và lượng bệnh nhân. Một số bệnh viện PPP gặp khó khăn về tài chính, trì hoãn việc nâng cấp và thiếu hụt nhân sự.

Những hạn chế của chính phủ đối với sự tham gia của tư nhân vào phòng chống dịch bệnh và nghiên cứu y học cũng hạn chế các cơ hội hợp tác công tư (PPP). Mặc dù đảm bảo sự giám sát của nhà nước, nhưng việc loại trừ này làm giảm sự đóng góp của khu vực tư nhân vào việc phát triển vắc-xin và ứng phó với đại dịch. Trong đại dịch COVID-19, Việt Nam đã phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt nguồn cung một phần do sự tham gia hạn chế của khu vực tư nhân. Một khuôn khổ PPP linh hoạt hơn có thể cải thiện an ninh y tế.

Cuối cùng, các dự án PPP tại Việt Nam thường phải đối mặt với quy trình phê duyệt hành chính phức tạp và thiếu nhất quán về chính sách. Nhà đầu tư phải trải qua nhiều thủ tục hành chính, yêu cầu cấp phép và các vấn đề liên quan đến thu hồi đất, dẫn đến chậm trễ trong triển khai dự án. Một số dự án PPP bệnh viện đã bị đình trệ do bất đồng về quyền sử dụng đất, thủ tục hành chính chậm trễ, và sự bất ổn về quy định liên quan đến việc tham gia đầu tư nước ngoài. Việc đơn giản hóa quy trình đấu thầu PPP, cung cấp các biện pháp bảo vệ pháp lý rõ ràng và đảm bảo chính sách ổn định sẽ đóng vai trò then chốt trong việc thu hút đầu tư tư nhân dài hạn.

### **Giáo dục và Đào tạo**

Ngành giáo dục Việt Nam đang chuyển mình mạnh mẽ, đòi hỏi đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng, trang thiết bị và đào tạo nghề. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đang thúc đẩy hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) theo Luật PPP (2020), Nghị định 35/2021/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị

định 71/2025/NĐ-CP), Luật Giáo dục số 43/2019/QH14 và Luật Giáo dục nghề nghiệp số 74/2014/QH13. Các dự án PPP đủ điều kiện bao gồm trường học, trường đại học và trung tâm đào tạo, với mức đầu tư tối thiểu 100 tỷ đồng. Tuy nhiên, giáo dục quốc phòng vẫn do nhà nước quản lý, và các quy định về học phí đảm bảo khả năng chi trả nhưng hạn chế lợi nhuận của khu vực tư nhân.

PPP mở rộng cơ sở hạ tầng giáo dục, đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về giáo dục chất lượng. PPP cho phép đầu tư tư nhân vào các cơ sở, phòng học và cơ sở nghiên cứu hiện đại, giảm gánh nặng cho khu vực công. Đào tạo nghề cũng được hưởng lợi, gắn kết giáo dục với nhu cầu của ngành. Ví dụ, Trung tâm Đào tạo Kỹ thuật Việt - Đức, được tài trợ thông qua PPP, cung cấp đào tạo chuyên sâu về kỹ thuật và cơ điện tử, giúp củng cố lực lượng lao động của Việt Nam.

Bên cạnh những lợi thế, thách thức vẫn còn đó. Chi phí đầu tư cao và thời gian hoàn vốn dài gây trở ngại cho các nhà đầu tư tư nhân. Các trường học và đại học đòi hỏi nguồn vốn lớn, nhưng mức trần học phí lại hạn chế tăng trưởng doanh thu, khiến việc thu hồi chi phí trở nên khó khăn. Một số trường đại học tư thục gặp khó khăn về tài chính do chi phí hoạt động cao và chính sách kiểm soát giá của chính phủ. Nếu không có ưu đãi thuế hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro, lợi ích của khu vực tư nhân có thể giảm sút.

Những ràng buộc về quy định đối với học phí và chương trình giảng dạy càng hạn chế hiệu quả của PPP. Mặc dù đảm bảo khả năng chi trả, học phí cố định lại làm giảm lợi nhuận, hạn chế đầu tư vào đội ngũ giáo viên và cơ sở vật chất hàng đầu. Ngoài ra, các trường PPP không thể tự điều chỉnh học phí, khiến việc thu hồi chi phí trở nên khó khăn hơn. Một cơ cấu học phí linh hoạt với các biện pháp bảo vệ khả năng chi trả có thể tăng cường sức hấp dẫn của PPP.

Một mối lo ngại khác là sự bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục, do các trường PPP thường phục vụ học sinh có thu nhập cao hơn, làm gia tăng chênh lệch giáo dục, đặc biệt là ở các vùng nông thôn. Các trường liên kết quốc tế thu học phí cao bất chấp sự tham gia của PPP. Học bổng hoặc trợ cấp có thể thúc đẩy tiếp cận công bằng. Thái độ hoài nghi của công chúng đối với thương mại hóa giáo dục càng làm phức tạp thêm các chương trình PPP, đòi hỏi phải minh bạch và đảm bảo chất lượng để xây dựng niềm tin và ngăn chặn sự thỏa hiệp vì lợi nhuận.

### **Công nghệ thông tin và cơ sở hạ tầng số**

Chuyển đổi số tại Việt Nam đòi hỏi đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng CNTT, an ninh mạng và các ứng dụng thành phố thông minh. Để hỗ trợ điều này, Chính phủ thúc đẩy hình thức Đối tác Công - Tư (PPP) theo Luật PPP (2020), Nghị định 35/2021/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định 71/2025/NĐ-CP), Luật An ninh mạng số 24/2018/QH14 và Nghị định 13/2023/NĐ-CP về Bảo vệ Dữ liệu Cá nhân. Các dự án PPP đủ điều kiện bao gồm cơ sở hạ tầng số, trung tâm dữ liệu quốc gia và công nghệ thành phố thông minh, với mức đầu tư tối thiểu 200 tỷ đồng. Tuy nhiên,

cơ sở hạ tầng an ninh mạng quốc gia vẫn do nhà nước kiểm soát và quyền sở hữu nước ngoài bị hạn chế để bảo vệ chủ quyền dữ liệu.

Lợi ích then chốt của PPP là mở rộng cơ sở hạ tầng thành phố thông minh. Các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng dựa vào PPP cho hệ thống giao thông thông minh, dịch vụ công số và giám sát đô thị bằng AI. Những dự án này cải thiện quy hoạch đô thị và chất lượng cuộc sống. PPP cũng hỗ trợ hiện đại hóa công nghệ thông tin trong các cơ quan chính phủ, nâng cao chính phủ điện tử, hệ thống định danh điện tử và quản lý dữ liệu. Nền tảng Chính phủ Điện tử Quốc gia Việt Nam, được tài trợ thông qua PPP, là một minh chứng rõ nét cho tác động này.

Một lĩnh vực quan trọng khác là các trung tâm dữ liệu quốc gia và nền tảng an ninh mạng. Các khoản đầu tư theo hình thức PPP giúp củng cố cơ sở hạ tầng đám mây an toàn, các khuôn khổ an ninh mạng dựa trên AI và các dịch vụ công nghệ tài chính. Ngoài ra, các trung tâm công nghệ và tăng tốc CNTT được PPP hỗ trợ cũng thúc đẩy nền kinh tế số và hệ sinh thái khởi nghiệp của Việt Nam, định vị Việt Nam là quốc gia dẫn đầu công nghệ trong khu vực.

Bất chấp những lợi thế này, vẫn còn nhiều thách thức. Chi phí đầu tư cao và thời gian hoàn vốn (ROI) dài là rào cản đối với các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là trong lĩnh vực điện toán đám mây và an ninh mạng. Việc chính phủ kiểm soát chặt chẽ an ninh mạng và đầu tư nước ngoài càng hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân. Việc tuân thủ các luật bảo vệ dữ liệu, chẳng hạn như Nghị định 13/2023/NĐ-CP, làm tăng chi phí và tính phức tạp cho các nhà đầu tư PPP. Các hạn chế về đầu tư nước ngoài làm chậm quá trình chuyển giao công nghệ và đổi mới, đặc biệt là trong lĩnh vực AI và điện toán đám mây. Một cách tiếp cận cân bằng về ưu đãi đầu tư, tính linh hoạt của quy định và các biện pháp bảo vệ an ninh là điều cần thiết để tối đa hóa tiềm năng PPP trong quá trình chuyển đổi số của Việt Nam.

### **Các lĩnh vực không đủ điều kiện đầu tư theo hình thức PPP tại Việt Nam**

Mặc dù Hợp tác Công - Tư (PPP) đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao cơ sở hạ tầng và dịch vụ công, một số lĩnh vực vẫn chưa đủ điều kiện để đầu tư theo hình thức PPP do tầm quan trọng chiến lược, tính phức tạp của quy định hoặc tác động đến an ninh quốc gia. Những hạn chế này đảm bảo các ngành công nghiệp trọng yếu vẫn nằm dưới sự giám sát chặt chẽ của chính phủ, bảo vệ lợi ích quốc gia và ổn định kinh tế.

Một trong những lĩnh vực trọng điểm bị loại trừ khỏi đầu tư PPP là bất động sản và các dự án thương mại. Việt Nam không cho phép hình thức PPP đối với các dự án phát triển như trung tâm thương mại, tòa nhà văn phòng và khu dân cư. Các dự án này được phân loại là doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế thị trường, hoạt động vì lợi nhuận, thay vì phát triển cơ sở hạ tầng công cộng. Thay vì dựa vào mô hình PPP, các dự án bất động sản thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Kinh doanh Bất động sản Việt Nam, quy định các nhà đầu tư tư nhân và doanh

nghiệp phải chịu toàn bộ trách nhiệm về vốn, xây dựng và vận hành mà không cần sự tham gia của nhà nước.

Tương tự, các dự án khai thác dầu khí không đủ điều kiện đầu tư theo hình thức PPP do tác động đáng kể đến an ninh năng lượng quốc gia và ổn định kinh tế. Ngành dầu khí Việt Nam hoạt động theo khuôn khổ đầu tư chuyên ngành được quy định tại Luật Dầu khí số 33/2022/QH15. Các hoạt động như thăm dò, khai thác và chế biến dầu khí chịu sự quản lý chặt chẽ của nhà nước, với các cơ chế đầu tư do Chính phủ kiểm soát như Hợp đồng Chia sản phẩm (PSC) được sử dụng để quản lý quan hệ đối tác giữa nhà nước và các tập đoàn dầu khí. Phương pháp tiếp cận quản lý này đảm bảo các nguồn năng lượng quan trọng vẫn nằm trong tầm kiểm soát của nhà nước, đồng thời duy trì tính bền vững về môi trường và khả năng phục hồi kinh tế.

Ngoài ra, các dự án quân sự và an ninh quốc gia phải được tài trợ hoàn toàn bằng ngân sách nhà nước do tầm quan trọng chiến lược của chúng. Theo Luật Quốc phòng (2018), cơ sở hạ tầng quân sự, sản xuất quốc phòng và các cơ sở an ninh quốc gia thuộc thẩm quyền quản lý độc quyền của chính phủ nhằm ngăn chặn ảnh hưởng từ nước ngoài, rủi ro an ninh hoặc xung đột lợi ích. Việc đầu tư vào các lĩnh vực như căn cứ quân sự, mạng lưới tình báo và hệ thống phòng thủ an ninh mạng quốc gia được coi là tài sản nhạy cảm của nhà nước và do đó, vẫn bị nghiêm cấm đối với sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua mô hình PPP.

Bằng cách duy trì sự kiểm soát của chính phủ đối với các lĩnh vực quan trọng này, Việt Nam đảm bảo các ngành công nghiệp chiến lược của mình được bảo vệ khỏi các rủi ro bên ngoài, đồng thời cho phép các khoản đầu tư PPP tập trung vào cơ sở hạ tầng công cộng, chuyển đổi số và các dịch vụ thiết yếu.

## Phụ lục 2. Các loại hợp đồng PPP

Luật PPP (2020) công nhận năm loại hợp đồng PPP chính, mỗi loại có cấu trúc, cơ chế chia sẻ rủi ro và yêu cầu quản lý cụ thể.

Năm hình thức đầu tư PPP được công nhận là (i) Mô hình Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT), (ii) Mô hình Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành (BTO), (iii) Mô hình Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO), (iv) Mô hình Xây dựng-Chuyển giao-Cho thuê (BTL), và (v) Mô hình Xây dựng-Chuyển giao (BT), và (vi) Mô hình Vận hành-Bảo trì (O&M).

### **Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT)**

Mô hình Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT) là một hình thức hợp đồng Đối tác Công-Tư (PPP) được sử dụng rộng rãi tại Việt Nam, trong đó nhà đầu tư tư nhân đảm nhận việc thiết kế, tài trợ, xây dựng và vận hành một dự án cơ sở hạ tầng công cộng. Đổi lại, nhà đầu tư được phép thu hồi chi phí đầu tư thông qua phí sử dụng, phí dịch vụ hoặc các khoản thanh toán của chính phủ theo các thỏa thuận dài hạn trong một khoảng thời gian vận hành nhất định. Sau khi hết hạn hợp đồng, quyền sở hữu và vận hành dự án được chuyển giao lại cho chính phủ. Mô hình này đặc biệt phổ biến đối với các dự án cơ sở hạ tầng tạo ra doanh thu trực tiếp cho người sử dụng, chẳng hạn như đường cao tốc, cầu, hầm, sân bay, cảng biển, hệ thống cấp nước, nhà máy xử lý nước thải và nhà máy điện.

Mô hình BOT đã đóng vai trò quan trọng trong việc huy động đầu tư tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng tại Việt Nam. Trong bối cảnh đất nước đang có nhu cầu ngày càng tăng về các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn trong bối cảnh ngân sách hạn hẹp, các hợp đồng BOT đã đóng vai trò then chốt trong việc thu hẹp khoảng cách tài chính. Trong lĩnh vực năng lượng, tất cả các dự án PPP đã hoàn thành thành công đều được triển khai theo mô hình BOT. Các dự án này đóng góp đáng kể vào việc đáp ứng nhu cầu điện ngày càng tăng và đảm bảo an ninh năng lượng. Các ví dụ điển hình bao gồm các nhà máy điện như Phú Mỹ 3, Phú Mỹ 2.2 và Mông Dương 2, những dự án đã chứng minh hiệu quả của hình thức BOT trong việc thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

Trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục mở rộng cơ sở hạ tầng năng lượng, mô hình BOT vẫn là một cơ chế quan trọng để tài trợ và triển khai các dự án điện quy mô lớn. Chính phủ đã ban hành nhiều khuôn khổ pháp lý và quy định, chẳng hạn như Luật PPP (2020), Nghị định 35/2021/NĐ-CP và Nghị định 71/2025/NĐ-CP nhằm cung cấp hướng dẫn rõ ràng hơn cho việc triển khai các dự án BOT. Các quy định này nhằm mục đích tăng cường tính minh bạch, đơn giản hóa quy trình đấu thầu và thu hút thêm đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này.

Mặc dù mô hình BOT đã tạo điều kiện cho những tiến bộ đáng kể về cơ sở hạ tầng, nhưng vẫn còn tồn tại một số thách thức. Tuy nhiên, phân tích chi tiết về những hạn chế này, bao gồm rủi ro tài chính, sự thiếu hiệu quả về mặt quy định và mối quan ngại của công chúng, sẽ được đề cập trong phần sau. Trong tương lai, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và áp dụng

các thông lệ tốt nhất từ kinh nghiệm quốc tế sẽ là chìa khóa để tối ưu hóa lợi ích của các dự án BOT trong lĩnh vực năng lượng của Việt Nam.

### **Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành (BTO)**

Mô hình Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành (BTO) là hợp đồng Đối tác Công-Tư (PPP), trong đó nhà đầu tư tư nhân chịu trách nhiệm tài trợ và xây dựng một dự án cơ sở hạ tầng công cộng. Khác với mô hình Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT), quyền sở hữu dự án được chuyển giao cho chính phủ ngay sau khi hoàn thành. Tuy nhiên, nhà đầu tư được cấp quyền vận hành dự án trong một khoảng thời gian cố định để thu hồi chi phí đầu tư thông qua phí sử dụng hoặc phí dịch vụ. Mô hình BTO thường được sử dụng trong các dự án ưu tiên sở hữu nhà nước, nhưng cần có chuyên môn và vốn tư nhân để phát triển. Tại Việt Nam, mô hình BTO đã được áp dụng trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là các dự án năng lượng, hệ thống tàu điện ngầm đô thị và cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin cho các thành phố thông minh.

Mô hình BTO đóng vai trò thiết yếu trong cơ sở hạ tầng của Việt Nam, góp phần mở rộng các dự án trọng điểm đồng thời đảm bảo quyền sở hữu công. Trong bối cảnh nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng ngày càng tăng và những hạn chế về tài chính, mô hình này đã đóng vai trò quan trọng trong việc huy động sự tham gia của khu vực tư nhân. Chính phủ đã thiết lập khuôn khổ pháp lý cho các dự án BTO thông qua Luật PPP (năm 2020), Nghị định 35/2021/NĐ-CP và Nghị định 71/2025/NĐ-CP, trong đó quy định hướng dẫn thực hiện dự án và cơ chế chia sẻ rủi ro.

Đóng góp của mô hình BTO vào phát triển cơ sở hạ tầng thể hiện rõ qua khả năng thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân, đồng thời đảm bảo các dự án thiết yếu vẫn nằm trong tầm kiểm soát của chính phủ. Tuy nhiên, những thách thức liên quan đến việc triển khai dự án, tính bền vững về tài chính và sự chấp thuận của công chúng cần được quản lý chặt chẽ để tối ưu hóa hiệu quả. Trong tương lai, Việt Nam đặt mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và cơ chế tài chính để tiếp tục cải thiện thành công của các dự án BTO trong các lĩnh vực then chốt như năng lượng và giao thông vận tải.

### **Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO)**

Mô hình Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO) là một hình thức Hợp tác Công-Tư (PPP), trong đó nhà đầu tư tư nhân toàn quyền tài trợ, xây dựng, sở hữu và vận hành dự án mà không có nghĩa vụ chuyển giao quyền sở hữu cho chính phủ. Khác với mô hình Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT) hay Xây dựng-Chuyển giao-Vận hành (BTO), nhà đầu tư tư nhân thường giữ quyền sở hữu cơ sở hạ tầng và thu hồi vốn đầu tư thông qua phí dịch vụ, bán sản phẩm hoặc thanh toán cho chính phủ theo các thỏa thuận dài hạn.

Mô hình BOO đã được áp dụng trong các lĩnh vực như cơ sở hạ tầng và viễn thông, v.v. Ví dụ, các công ty như Viettel, Vinaphone và Mobifone đang mở rộng cơ sở hạ tầng di động và

internet theo hình thức BOO. Theo Bộ Thông tin và Truyền thông, kết quả là Việt Nam đã có hơn 77 triệu thuê bao băng thông rộng di động vào năm 2023.

Mặc dù có nhiều ưu điểm, mô hình BOO vẫn tồn tại một số thách thức, đặc biệt là liên quan đến rủi ro pháp lý và bất ổn thị trường. Ngoài ra, sự phản đối của xã hội đối với cơ sở hạ tầng tư nhân đôi khi dẫn đến chậm trễ tiến độ dự án, chẳng hạn như dự án điện rác Long An hay Chợ Du lịch Lào Cai.

Khung pháp lý của Việt Nam hỗ trợ mạnh mẽ cho hình thức đầu tư BOO, với các quy định quan trọng bao gồm Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 và Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) (2020). Tuy nhiên, những cải tiến tiếp theo, chẳng hạn như cơ chế chia sẻ rủi ro rõ ràng hơn và minh bạch hơn về mặt quy định, có thể cải thiện niềm tin của nhà đầu tư và hiệu quả lâu dài của mô hình.

### **Xây dựng-Chuyển giao-Cho thuê (BTL) & Xây dựng-Chuyển giao (BT)**

Mô hình Xây dựng-Chuyển giao-Thuê dịch vụ (BTL) và Xây dựng-Chuyển giao (BT) là khuôn khổ Hợp tác Công-Tư (PPP) với sự tham gia của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng công cộng. Các mô hình này cho phép chính phủ tận dụng đầu tư tư nhân trong khi vẫn duy trì quyền sở hữu lâu dài. Trong mô hình BTL, nhà đầu tư tư nhân xây dựng cơ sở hạ tầng, chuyển giao quyền sở hữu cho chính phủ, sau đó cho thuê lại để vận hành trong một khoảng thời gian cố định nhằm thu hồi chi phí. Mô hình BT yêu cầu nhà đầu tư tư nhân xây dựng và chuyển giao ngay dự án cho chính phủ mà không giữ lại quyền vận hành. Các mô hình này được sử dụng rộng rãi cho các dự án cơ sở hạ tầng dịch vụ công, nơi sự kiểm soát lâu dài của chính phủ là cần thiết.

Một lợi thế quan trọng của mô hình BTL và BT là khả năng huy động vốn tư nhân cho cơ sở hạ tầng thiết yếu mà không cần chi tiêu ngay lập tức của chính phủ. Với nhu cầu ngày càng tăng của Việt Nam đối với các dịch vụ công, các mô hình này giải quyết được tình trạng thiếu hụt ngân sách. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam dự kiến sẽ đạt 480 tỷ đô la vào năm 2040. Các dự án BTL và BT giúp giảm bớt khó khăn về ngân sách, đồng thời thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng.

Tuy nhiên, vẫn tồn tại những lo ngại về tác động tài chính của các mô hình này. Theo hợp đồng BT và BTL, chính phủ nắm quyền sở hữu ngay sau khi xây dựng, đòi hỏi nguồn lực tài chính để bồi thường cho các nhà đầu tư tư nhân. BTL cũng kéo theo chi phí thuê dài hạn, có khả năng gây áp lực lên ngân sách công. Việt Nam đang đối mặt với những thách thức trong việc cân bằng giữa hạn chế tài chính với nhu cầu cơ sở hạ tầng quy mô lớn. Việc nâng cấp đường ĐT647 nối Phú Yên và Gia Lai minh họa cho những khó khăn này. Ban đầu được xây dựng theo hình thức BT, dự án nâng cấp đường dài 61 km này đã gặp phải những vấn đề nghiêm trọng về tài chính. Sự chậm trễ trong việc phân bổ ngân sách nhà nước đã làm đình trệ việc thanh toán cho nhà đầu tư tư nhân, dẫn đến tranh chấp và tổn thất tài chính.

Khung pháp lý của Việt Nam đối với các dự án PPP, bao gồm các dự án BTL và BT, đã có sự phát triển với Luật PPP (năm 2020) và các sửa đổi đối với Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 và Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 (sửa đổi năm 2024). Bất chấp những cải thiện này, sự thiếu nhất quán về quy định và sự chậm trễ về thủ tục hành chính cản trở việc thực hiện dự án hiệu quả. Quy trình phê duyệt các dự án BT thường gặp phải những rào cản hành chính kéo dài, làm chậm trễ việc hoàn thiện hợp đồng và giải ngân vốn. Ví dụ, Nghị định 35/2021/NĐ-CP đưa ra một khung pháp lý có cấu trúc, nhưng nhiều chính quyền địa phương gặp khó khăn trong việc thực hiện do cơ chế chia sẻ rủi ro không rõ ràng. Tranh chấp đất đai Thủ Thiêm ở Thành phố Hồ Chí Minh minh họa cho những nút thắt về quy định, nơi các tranh chấp về định giá đất dẫn đến các trận chiến pháp lý, ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư.

Một hạn chế khác của mô hình BT là thiếu các ưu đãi vận hành dài hạn cho các nhà đầu tư tư nhân sau khi chuyển giao, có khả năng dẫn đến chất lượng xây dựng thấp hơn và tăng chi phí bảo trì cho nhà nước. Mặc dù BTL giải quyết một phần vấn đề này bằng cách cho phép các công ty tư nhân thuê và vận hành cơ sở hạ tầng, nhưng vẫn còn nhiều lo ngại về hiệu quả dịch vụ. Dự án mở rộng Quốc lộ 1, được thực hiện theo nhiều hợp đồng BT, đã bị xuống cấp nhanh chóng do vật liệu kém chất lượng. Báo cáo từ Bộ Giao thông Vận tải cho thấy một số đoạn cần phải sửa chữa lớn trong vòng ba năm. Chính phủ có thể yêu cầu các chủ đầu tư bảo trì dự án sau khi xây dựng để đảm bảo chất lượng lâu dài.

Sự hoài nghi của công chúng đối với các dự án BT và BTL ngày càng tăng do lo ngại về tham nhũng, thiếu minh bạch và đền bù đất đai không thỏa đáng. Nhiều dự án BT liên quan đến quyền sử dụng đất như một khoản thanh toán, dẫn đến các cáo buộc định giá thấp và các giao dịch không minh bạch. Dự án Phát triển Khu đô thị mới Thủ Thiêm đã phải đối mặt với sự phản đối của công chúng về việc giao đất với giá thấp hơn đáng kể so với giá thị trường, gây thiệt hại tài chính cho nhà nước. Các cuộc điều tra đã phát hiện ra sự khác biệt trong định giá đất, làm trầm trọng thêm sự mất lòng tin của công chúng. Các sửa đổi đối với Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 và Nghị định số 57/QH15/2024 nhằm cải thiện tính minh bạch thông qua đấu thầu cạnh tranh và giám sát chặt chẽ hơn, nhưng việc thực thi vẫn còn nhiều thách thức. Việt Nam xếp hạng 77/180 quốc gia về Chỉ số Nhận thức Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2023).

### **Vận hành-Bảo trì (O&M)**

Mô hình O&M nâng cao hiệu quả, chất lượng dịch vụ và tính bền vững tài chính bằng cách tận dụng chuyên môn của khu vực tư nhân trong khi vẫn duy trì quyền sở hữu công. Các nhà khai thác tư nhân mang đến kiến thức chuyên môn, kỹ năng kỹ thuật và đổi mới sáng tạo giúp cải thiện hiệu suất cơ sở hạ tầng. Mô hình này cũng giảm gánh nặng ngân sách và các khoản nợ dài hạn bằng cách thuê ngoài hoạt động và bảo trì. Ngoài ra, chất lượng dịch vụ và trách nhiệm giải trình cũng được cải thiện, vì các nhà khai thác tư nhân phải đáp ứng các tiêu chuẩn hiệu suất nghiêm ngặt.

Mặc dù có nhiều ưu điểm, mô hình O&M vẫn đang đối mặt với nhiều thách thức, đặc biệt là trong việc thực thi hợp đồng và giám sát quy định. Việc đảm bảo tuân thủ đòi hỏi một khuôn khổ pháp lý vững chắc. Chính phủ nên tăng cường giám sát quy định bằng cách nâng cao cơ chế tuân thủ và năng lực thể chế để giám sát hợp đồng hiệu quả.

Hợp đồng có cấu trúc kém cũng có thể dẫn đến suy giảm chất lượng dịch vụ. Một số thỏa thuận vận hành và bảo trì (O&M) tại Việt Nam đã gặp phải tranh chấp do tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ không rõ ràng. Chính phủ có thể đưa các điều khoản phạt nghiêm ngặt và các ưu đãi dựa trên hiệu suất vào hợp đồng để đảm bảo tuân thủ và hiệu quả.

Sự hạn chế trong quan tâm của khu vực tư nhân đối với một số hợp đồng vận hành và bảo trì (O&M) có thể cản trở hiệu quả, đặc biệt là trong các lĩnh vực lợi nhuận thấp. Các dự án vận hành và bảo trì cấp nước nông thôn của Việt Nam đang gặp khó khăn trong việc thu hút các nhà thầu giàu kinh nghiệm do tiềm năng doanh thu thấp. Chính phủ có thể áp dụng các khoản trợ cấp được thiết kế hợp lý và cơ cấu giá cước có thể khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân để thu hút đầu tư vào các dự án quan trọng nhưng ít lợi nhuận hơn.

Mô hình O&M của Việt Nam hoạt động trong một số khuôn khổ pháp lý xác định cấu trúc hợp đồng, trách nhiệm của nhà đầu tư và sự giám sát của chính phủ. Luật PPP (năm 2020) và Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 tạo nền tảng cho sự tham gia của khu vực tư nhân. Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 (sửa đổi năm 2024) đảm bảo tính minh bạch trong việc lựa chọn nhà đầu tư tư nhân. Nghị định 35/2021/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định số 71/2025/NĐ-CP) và Nghị định 29/2021/NĐ-CP quy định về quản lý hợp đồng và các dự án O&M dịch vụ đô thị. Để tăng cường thực thi hợp đồng, Việt Nam nên hoàn thiện các quy định này, kết hợp các thông lệ tốt nhất để nâng cao trách nhiệm giải trình, giải quyết tranh chấp và các quy trình thực thi.

Để nâng cao hiệu quả hợp đồng O&M, Việt Nam cần tăng cường thực thi hợp đồng và giám sát hiệu suất. Việc thành lập một cơ quan quản lý độc lập có thể nâng cao tính tuân thủ và chất lượng dịch vụ. Các ưu đãi tài chính, chẳng hạn như cơ chế chia sẻ rủi ro và tài trợ bù đắp thiếu hụt khả năng sinh lời, có thể thu hút đầu tư tư nhân. Việc cải thiện tính minh bạch trong quy trình đấu thầu và thúc đẩy hợp tác công tư có thể đảm bảo thành công hơn nữa. Bằng cách hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, tăng cường các ưu đãi tài chính và đảm bảo quản lý hợp đồng minh bạch, Việt Nam có thể tối ưu hóa chiến lược PPP, hướng tới dịch vụ cơ sở hạ tầng tốt hơn và phát triển bền vững.

