



HOÀN THIỆN HỆ THỐNG QUY TRÌNH THỰC HIỆN DỰ ÁN PPP TẠI VIỆT NAM: TIẾP CẬN CẢI CÁCH DỰA TRÊN THỰC TIỄN VẬN HÀNH

IMPROVING THE PROCEDURAL FRAMEWORK FOR PPP PROJECT IMPLEMENTATION IN VIETNAM: A PRACTICE-BASED REFORM APPROACH

NGUYỄN MINH NHẤT¹

Tóm tắt: Trong giai đoạn 2021–2023, mặc dù Luật PPP năm 2020 và Nghị định 35/2021/NĐ-CP đã tạo nền tảng pháp lý, việc triển khai vẫn gặp nhiều khó khăn. Chỉ một số ít dự án được phê duyệt và đấu thầu thành công do thiếu hướng dẫn chi tiết, năng lực thẩm định hạn chế, cơ chế chia sẻ rủi ro và bảo lãnh chưa rõ ràng. Sự phối hợp liên ngành còn phân tán và thiếu công cụ giám sát minh bạch. Nghiên cứu đề xuất hoàn thiện hướng dẫn kỹ thuật theo từng loại hợp đồng, nâng cao năng lực nhân sự địa phương, ứng dụng số hóa giám sát và đánh giá chéo. Đồng thời, cần ổn định kế hoạch tài chính trung hạn, phát triển quỹ dự phòng và công cụ định lượng rủi ro. Những giải pháp này nhằm chuẩn hóa, minh bạch hóa và nâng cao hiệu quả quy trình PPP, qua đó tăng khả năng huy động nguồn lực tư nhân và thúc đẩy phát triển hạ tầng bền vững, phù hợp với định hướng mới của Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định 71/2025/NĐ-CP.

Từ khóa: Dự án phát triển hạ tầng, quy trình thực thi, Mô hình đối tác công – tư (PPP), nguồn lực tư nhân, định hướng cải cách.

Abstract: During the period 2021–2023, although the Law on Public–Private Partnership (PPP) of 2020 and Decree No. 35/2021/ND-CP established an initial legal framework, PPP project implementation in Vietnam continued to face significant challenges. Only a limited number of projects were approved and successfully tendered due to the lack of detailed technical guidance, limited appraisal capacity, and unclear risk-sharing and guarantee mechanisms. In addition, inter-agency coordination remained fragmented, and transparent monitoring and supervision tools were insufficient. This study proposes improvements to technical guidelines tailored to different types of PPP contracts, enhancement of local human resource capacity, and the application of digital solutions for monitoring and cross-evaluation. Furthermore, it emphasizes the need to stabilize medium-term financial planning, develop contingency funds, and apply quantitative risk assessment tools. These solutions aim to standardize, enhance transparency, and improve the effectiveness of PPP implementation processes, thereby increasing the capacity to mobilize private resources and promoting sustainable infrastructure development in line with the new orientations set out in Law No. 90/2025/QH15 and Decree No. 71/2025/ND-CP.

Keywords: Infrastructure development projects, implementation process, Public–private partnership (PPP), private resources, reform orientation.

(Ngày nhận bài: 03/09/2025, ngày sửa bài: 10/09/2025, ngày duyệt đăng: 15/12/2025)

1. Đặt vấn đề

Trước áp lực ngày càng gia tăng về nhu cầu đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trong khi nguồn lực ngân sách công còn hạn chế, mô hình đối tác công – tư (PPP) đã trở thành một giải pháp chiến lược được nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt tại khu vực châu Á – Thái Bình Dương, áp dụng nhằm huy động nguồn lực tư nhân cho cung ứng dịch vụ công và thúc đẩy phát

triển kinh tế – xã hội bền vững (Asian Development Bank, 2020).

Tại Việt Nam, việc ban hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020, cùng với văn bản hướng dẫn thi hành là Nghị định 35/2021/NĐ-CP, đã đánh dấu bước hoàn thiện thể chế ban đầu cho việc triển khai các dự án PPP trên phạm vi toàn quốc. Trong giai đoạn thực thi đầu tiên, một số địa phương như TP. Hồ Chí Minh

và Quảng Ninh đã đạt kết quả tích cực nhờ năng lực tổ chức và kinh nghiệm thực tiễn (CIEM, 2023; Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023).

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai giai đoạn 2021–2023 cho thấy hệ thống quy trình thực hiện dự án PPP còn nhiều bất cập, cả về kỹ thuật lẫn thể chế tổ chức. Từ khâu chuẩn bị đầu tư, lập báo cáo nghiên cứu khả thi, đến lựa chọn nhà đầu tư và thực hiện hợp

¹ Viện Đào tạo và Hợp tác quốc tế, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội



đồng, nhiều địa phương còn gặp rất nhiều khó khăn. Nguyên nhân chính là thiếu hướng dẫn chi tiết, năng lực thẩm định còn hạn chế, quy trình phối hợp liên ngành phân tán và cơ chế chia sẻ rủi ro chưa rõ ràng.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong hơn 100 dự án PPP được đề xuất trên cả nước, chỉ có khoảng 12 dự án được phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi. Con số này thấp do nhiều hồ sơ chưa đáp ứng yêu cầu kỹ thuật và tài chính, quy trình lập và thẩm định còn lúng túng, dẫn đến kéo dài thời gian phê duyệt. Chỉ có chưa đến 15 dự án tiến hành đấu thầu thành công, trong đó một phần là dự án điều chỉnh hoặc kế thừa từ giai đoạn trước. Nguyên nhân là quy định về hồ sơ mời thầu và tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư chưa đầy đủ, cơ chế bảo lãnh và chia sẻ rủi ro còn thiếu, làm giảm sức hấp dẫn đối với nhà đầu tư tư nhân. Trong số này, khoảng 75% dự án mới đi đến ký kết hợp đồng chính thức sau đàm phán (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; IICP, 2023). Thực trạng trên phản ánh những vướng mắc mang tính hệ thống trong quy trình thực hiện PPP. Các khó khăn này xuất hiện rõ nét tại các địa phương còn thiếu kinh nghiệm và chưa thiết lập được cơ chế phối hợp tài chính minh bạch trong khuôn khổ đầu tư công trung hạn.

Trong bối cảnh đó, sự ra đời của Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP được kỳ vọng sẽ bổ sung và hoàn thiện quy trình pháp lý. Các văn bản này quy định rõ hơn về trách nhiệm, thời hạn xử lý và cơ chế phối hợp trong triển khai PPP. Tuy nhiên, vì mới ban hành, việc chuyển hóa quy định thành thực tiễn vẫn còn là thách thức.

Xuất phát từ thực trạng trên, nghiên cứu này tiếp cận vấn đề theo hướng hoàn thiện tổ chức thực thi các dự án PPP. Trọng tâm của nghiên cứu là phân tích kinh nghiệm triển khai giai đoạn 2021–2023, đối chiếu với những quy định cụ thể trong Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất hệ thống giải pháp vận hành nhằm chuẩn hóa các bước kỹ thuật, nâng cao năng lực tổ chức ở địa phương, hoàn thiện cơ chế phối hợp và giám sát, đồng thời củng cố nền tảng tài

chính và cơ chế chia sẻ rủi ro. Các giải pháp này được xây dựng từ phân tích thực tiễn và định hướng pháp lý hiện hành, với mục tiêu nâng cao hiệu quả quản trị dự án và tăng cường khả năng huy động nguồn lực tư nhân cho phát triển hạ tầng tại Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Để tiếp cận một cách hệ thống thực trạng triển khai dự án đầu tư xây dựng theo hình thức đối tác công – tư (PPP) tại Việt Nam, bài viết tiến hành phân tích tổng hợp các nguồn tài liệu chính thức bao gồm hệ thống văn bản pháp lý hiện hành, báo cáo đánh giá từ các bộ, ngành trung ương và dữ liệu thực tiễn tại một số địa phương tiêu biểu trong giai đoạn 2021–2023. Trên nền tảng đó, nghiên cứu đi sâu vào phân tích chuỗi các bước then chốt trong quy trình thực hiện dự án PPP – từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư, đàm phán và ký kết hợp đồng cho đến khâu triển khai và giám sát thực hiện.

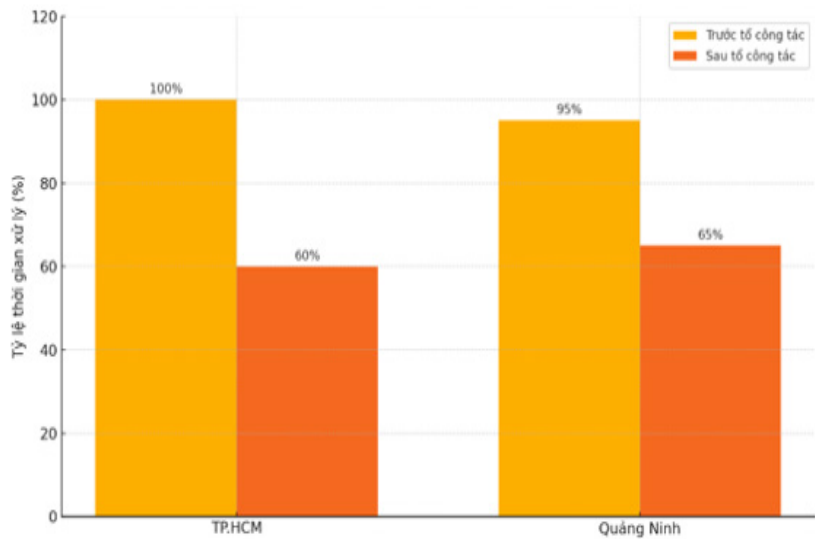
Đánh giá không chỉ dừng lại ở việc nhận diện những kết quả tích cực bước đầu, mà còn làm rõ các điểm nghẽn về thể chế, kỹ thuật và tổ chức thực thi đang cản trở hiệu quả vận hành mô hình PPP. Đặc biệt, bài viết chú trọng các nguyên nhân cốt lõi của các bất cập này trong mối liên hệ với năng lực thực tiễn, quy trình pháp lý và cơ chế phối hợp giữa các cấp. Từ đó, nghiên cứu đề xuất hệ thống giải pháp nhằm nâng cao

hiệu quả tổ chức thực hiện quy trình PPP, bảo đảm tính đồng bộ và khả thi, phù hợp với các yêu cầu mới của Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP.

3. Đánh giá chung thực trạng quy trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP

3.1. Kết quả đạt được

Trước khi Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định 71/2025 chính thức có hiệu lực, quy trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo phương thức PPP tại Việt Nam giai đoạn 2021–2023 đã có những bước tiến đáng ghi nhận trên nhiều khâu, từ lập hồ sơ dự án, lựa chọn nhà đầu tư đến ký kết và triển khai hợp đồng. Cụ thể, ở giai đoạn lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, việc ban hành Luật PPP năm 2020 cùng với Nghị định 35/2021 đã tạo hành lang pháp lý rõ ràng hơn, giúp nâng cao chất lượng chuẩn bị đầu tư. Các địa phương như Quảng Ninh và TP.HCM đã chủ động áp dụng mô hình tổ công tác chuyên trách kết hợp với tư vấn độc lập, qua đó cải thiện đáng kể chất lượng phân tích tài chính, đánh giá rủi ro và giảm thời gian xử lý hồ sơ (CIEM, 2023; Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023). Đồng thời, việc công khai thông tin dự án trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia được thực hiện nghiêm túc hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư tiếp cận, tăng tính minh bạch và cạnh tranh trong thị trường PPP.

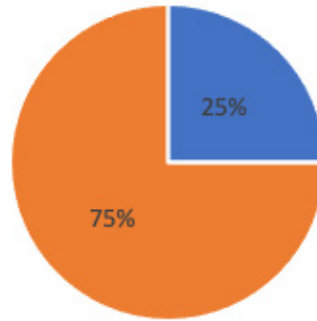


Hình 1. Tỷ lệ thời gian xử lý hồ sơ dự án PPP tại TP.HCM và Quảng Ninh trước và sau khi áp dụng tổ công tác chuyên trách



Kết quả tại Hình 1 cho thấy thời gian xử lý hồ sơ tại TP.HCM giảm từ mức 100% xuống còn 60%, tương ứng tiết kiệm 40% thời gian. Tại Quảng Ninh, tỷ lệ này giảm từ 95% xuống 65%, tương ứng tiết kiệm 30%. Điều này phản ánh tác động tích cực của việc thành lập tổ công tác chuyên trách trong việc rút ngắn quy trình xử lý hồ sơ, tăng cường tính minh bạch và hiệu quả trong triển khai các dự án PPP.

Trong giai đoạn lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, Nghị định 35/2021/NĐ-CP đã bước đầu thiết lập một số biểu mẫu và cấu trúc hồ sơ thống nhất, qua đó góp phần giảm bớt sự khác biệt giữa các địa phương trong đánh giá thiết kế cơ sở, tổng mức đầu tư và các chỉ tiêu tài chính như NPV, IRR. Tuy nhiên, các hướng dẫn này mới dừng ở mức khung chung, chưa đủ chi tiết cho những trường hợp hợp đồng phức tạp hoặc lĩnh vực đầu tư chuyên ngành. Chính vì vậy, nhiều địa phương vẫn gặp lúng túng khi áp dụng, nhất là với yêu cầu phân tích rủi ro, phương thức thanh toán định kỳ hay chia sẻ doanh thu. Điều này cho thấy dù đã có tiến bộ trong việc chuẩn hóa, hệ thống hướng dẫn vẫn còn thiếu chiều sâu và cần tiếp tục được hoàn thiện theo hướng chi tiết hóa cho từng loại hợp đồng PPP, phù hợp với thực tiễn vận hành.



- Địa phương có đủ năng lực lập hồ sơ nghiên cứu khả thi
- Địa phương chưa có đủ năng lực lập hồ sơ nghiên cứu khả thi

Hình 2. Tỷ lệ địa phương có đủ năng lực lập báo cáo khả thi

(Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; CIEM, 2023; VCCI, 2023)

Kết quả Hình 2 cho thấy có khoảng 25% địa phương đã đủ năng lực lập hồ sơ nghiên cứu khả thi độc lập, không còn phụ thuộc hoàn toàn vào hướng dẫn từ trung ương, đây là tín hiệu tích cực về năng lực thể chế địa phương. Dù tỷ lệ này còn khiêm tốn, nhưng đây là dấu hiệu cho thấy quá trình phân cấp và đào tạo nguồn nhân lực PPP bước đầu phát huy hiệu quả, góp phần rút ngắn thời gian chuẩn bị dự án và nâng cao chất lượng hồ sơ ở một số địa phương tiên phong.

Bước lựa chọn nhà đầu tư cũng cho thấy sự chuyển biến rõ nét với gần 15 dự án tổ chức đấu thầu thành công, chủ yếu qua hình thức đấu thầu rộng rãi qua mạng. Việc áp dụng phương pháp chấm điểm tích hợp các tiêu chí tài chính và kỹ thuật đã giúp nâng cao chất lượng nhà đầu tư được lựa chọn, tăng độ cạnh tranh và giảm thiểu rủi ro lựa chọn sai đối tác.

Giai đoạn thành lập doanh nghiệp dự án và ký kết hợp đồng PPP cũng cho thấy sự chuyên nghiệp hóa trong tổ chức thực hiện: nhiều địa phương đã chủ động rút ngắn thời gian đăng ký pháp nhân, thống nhất cơ cấu vốn góp ngay từ đầu, đồng thời chuẩn hóa nội dung hợp đồng về chia sẻ rủi ro, thanh toán định kỳ và nghĩa vụ pháp lý giữa hai bên. Theo thống kê, tỷ lệ dự án ký kết hợp đồng chính thức đạt khoảng 75% trong số dự án đủ điều kiện sau đấu thầu - một chỉ số cho thấy sự cải thiện đáng kể về mức độ hoàn tất quy trình.

Giai đoạn triển khai hợp đồng tại các địa phương như TP.HCM, Bình

Dương tiếp tục ghi nhận những tiến bộ về tốc độ bàn giao mặt bằng, cấp phép xây dựng và giám sát thi công. Đặc biệt, một số dự án đã bước đầu áp dụng cơ chế thanh toán định kỳ gắn với kết quả đầu ra, cập nhật dữ liệu vận hành để phục vụ việc điều chỉnh hợp đồng - đây là bước đi quan trọng trong hướng tiếp cận quản lý hiệu quả theo vòng đời dự án. Những tiến triển này cho thấy, khi khung pháp lý được hoàn thiện, năng lực tổ chức được củng cố và cơ chế thực hiện được chuẩn hóa, quy trình PPP tại Việt Nam có thể vận hành hiệu quả hơn, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn công và thu hút nguồn lực tư nhân bền vững vào phát triển hạ tầng.

3.2. Các hạn chế tồn tại và nguyên nhân

3.2.1. Những tồn tại

Trong giai đoạn 2021-2023, mặc dù khung pháp lý PPP đã được đặt nền tảng với Luật PPP năm 2020 và Nghị định 35/2021/NĐ-CP, việc triển khai trên thực tế vẫn gặp nhiều điểm nghẽn. Trước hết, các hướng dẫn kỹ thuật còn dừng ở mức khung, thiếu các quy định chi tiết cho từng loại hợp đồng hoặc lĩnh vực đặc thù, dẫn tới sự lúng túng của các địa phương khi xử lý những dự án phức tạp có sử dụng vốn ngân sách hoặc yêu cầu cơ chế chia sẻ rủi ro.

Bên cạnh đó, năng lực tổ chức thực hiện tại các địa phương còn chưa đồng đều khi phần lớn chưa hình thành được đội ngũ chuyên trách đủ kiến thức về tài chính, pháp lý và kỹ thuật để đảm nhiệm toàn bộ quy trình lập,



thẩm định và giám sát dự án PPP; tình trạng phụ thuộc quá mức vào tư vấn bên ngoài mà không kiểm soát được chất lượng hồ sơ vẫn khá phổ biến.

Một hạn chế khác là cơ chế phối hợp giai đoạn trước đây còn phân tán, thiếu sự vận hành liên thông giữa các cấp và cơ quan quản lý, khiến thời gian chuẩn bị và thẩm định dự án bị kéo dài (CIEM, 2023). Đáng chú ý, Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định 71/2025/NĐ-CP, đã bổ sung quy định cụ thể hơn về quy trình, trách nhiệm và thời hạn xử lý. Tuy nhiên, các quy định này mới có hiệu lực từ năm 2025, do đó hiệu quả áp dụng chưa thể hiện rõ.

Cuối cùng, mặc dù cơ chế tài chính và chia sẻ rủi ro trong các dự án đối tác công tư đã được luật hóa từ năm 2020, song trong giai đoạn trước vẫn thiếu vắng những công cụ định lượng và cơ chế vận hành cụ thể. Luật số 90/2025/QH15 cùng với Nghị định 71/2025/NĐ-CP (có hiệu lực từ năm 2025) đã lần đầu tiên thiết lập khung pháp lý rõ ràng hơn về cơ chế chia sẻ doanh thu và rủi ro tài chính giữa Nhà nước và nhà đầu tư, đồng thời quy định cụ thể hơn về quy trình, trách nhiệm và giới hạn can thiệp. Tuy vậy, việc chuyển hóa các quy định này vào thực tiễn triển khai để hình thành những mô hình tài chính bền vững cho từng loại dự án vẫn là một quá trình đầy thách thức, đòi hỏi sự hoàn thiện đồng bộ về thể chế, năng lực quản trị cũng như công cụ giám sát và đánh giá.

3.2.2. Nguyên nhân

Những hạn chế trên bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân mang tính hệ thống. Trước hết, tiến trình chi tiết hóa pháp luật PPP diễn ra chậm hơn so với nhu cầu thực tiễn. Trong khi Luật PPP năm 2020 và Nghị định 35/2021/NĐ-CP đã thiết lập khung pháp lý cơ bản, các khoảng trống kỹ thuật trong hợp đồng BOT, BLT, BOO chỉ mới được điều chỉnh từng bước qua Nghị định 71/2025 và Luật 90/2025.

Bên cạnh đó, năng lực tổ chức thực hiện tại nhiều địa phương chưa đáp ứng yêu cầu. Việc chưa hình thành bộ phận chuyên trách PPP khiến quá trình lập, thẩm định và giám sát dự án thiếu sự nhất quán, dẫn đến phụ thuộc vào tư vấn ngoài và giảm tính chủ động.

Một nguyên nhân khác là cơ chế phối hợp giữa trung ương và địa phương trước đây chưa liên thông, thiếu cơ chế số hóa và công cụ giám sát minh bạch. Dù Luật số 90/2025 đã bổ sung trách nhiệm phối hợp, nhưng để thực thi hiệu quả cần có sự tổ chức và đầu tư về công cụ quản trị.

Ngoài ra, biến động chính sách đầu tư công và tài khóa tiếp tục tạo ra mức độ bất định cho nhà đầu tư, nhất là trong việc huy động vốn dài hạn. Việc tích hợp dự án PPP vào kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa thực sự ổn định.

Cuối cùng, cơ chế tài chính và chia sẻ rủi ro tuy đã được bổ sung bằng các quy định mới, nhưng khâu hướng dẫn vận hành, đo lường rủi ro và kiểm soát thực thi vẫn chưa hoàn chỉnh. Đây là nguyên nhân chính khiến các tổ chức tín dụng và nhà đầu tư còn thận trọng khi tham gia.

4. Giải pháp hoàn thiện quy trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP

4.1. Hoàn thiện và chi tiết hóa hướng dẫn kỹ thuật theo từng loại hợp đồng PPP

Khung pháp lý mới với Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định 71/2025/NĐ-CP đã bổ sung đáng kể về quy trình và thời hạn xử lý hồ sơ, song vẫn còn khoảng trống liên quan đến kỹ thuật triển khai. Trong thực tiễn, nhiều dự án PPP thuộc các lĩnh vực khác nhau từ giao thông, y tế đến giáo dục, môi trường v.v. đều có đặc thù tài chính và cơ chế hoàn vốn khác biệt, nhưng hệ thống hướng dẫn hiện hành chưa cung cấp đủ chi tiết để xử lý những tình huống chuyên ngành.

Điều cần thiết trước hết là xây dựng bộ hướng dẫn kỹ thuật chi tiết hóa theo từng loại hợp đồng (BOT, BLT, BOO, BTL...). Trong đó có quy định cụ thể về cấu trúc hồ sơ, phương pháp xác định dòng tiền, các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả kinh tế – xã hội, và chuẩn mực so sánh phương án. Đây là bước quan trọng để hạn chế sự vận dụng tùy tiện, bảo đảm tính thống nhất trong lập và thẩm định dự án.

Song song với đó, cần phát triển các công cụ phân tích định lượng bắt buộc gắn liền với hướng dẫn kỹ thuật. Bao gồm phân tích độ nhạy, dự báo

dòng tiền, mô hình hóa rủi ro và đánh giá tác động ngân sách trung dài hạn. Việc tích hợp các công cụ này không chỉ nâng cao chất lượng hồ sơ dự án mà còn giúp các bên tham gia có cùng nền tảng dữ liệu để đàm phán minh bạch. Qua đó giảm thiểu tình trạng phụ thuộc vào tư vấn bên ngoài.

Ngoài ra, hệ thống hướng dẫn kỹ thuật cần được thiết kế theo hướng có cơ chế cập nhật định kỳ. Cơ chế này phải phản ánh kinh nghiệm triển khai từ thực tiễn địa phương cũng như xu hướng quốc tế. Khi thị trường PPP biến động nhanh và yêu cầu về tài chính, công nghệ ngày càng cao, việc duy trì khả năng điều chỉnh kịp thời sẽ giúp các quy định giữ được tính thích ứng. Nhờ đó tránh rơi vào tình trạng hình thức hoặc chậm thay đổi.

Như vậy, để hoàn thiện nền tảng kỹ thuật cho PPP cần một hệ thống hướng dẫn chuyên sâu, chi tiết và cập nhật liên tục theo loại hợp đồng và đặc thù ngành. Đây là điều kiện tiên quyết để các dự án PPP đạt hiệu quả thực chất và bền vững.

4.2. Năng lực nhân sự và tổ chức thực hiện tại địa phương

Một trong những điều kiện tiên quyết để mô hình PPP vận hành hiệu quả là sự hiện diện của đội ngũ chuyên trách có tính ổn định tại cấp địa phương. Nhân sự tham gia PPP không chỉ cần hiểu luật, mà còn phải am tường về tài chính công, hợp đồng và quản trị rủi ro. Đây là năng lực liên ngành mà đào tạo truyền thống trong khu vực công chưa cung cấp đầy đủ.

Trong giai đoạn tới, các địa phương cần thiết lập đơn vị chuyên trách với cơ cấu bền vững. Đơn vị này không thể hoạt động kiêm nhiệm, mà phải có thẩm quyền rõ ràng, ngân sách riêng và cơ chế phối hợp chặt chẽ với các sở, ngành. Khi có một đầu mối đủ năng lực, các quyết định liên quan đến dự án sẽ thống nhất và kịp thời, thay vì rơi vào tình trạng phân tán và kéo dài.

Để tăng cường tính bền vững, cần hình thành mạng lưới chuyên gia PPP cấp vùng hoặc khu vực bao gồm những cán bộ đã được đào tạo chuyên sâu và có thể hỗ trợ kỹ thuật liên tỉnh đối với các dự án có cấu trúc tài chính phức tạp. Cơ chế luân chuyển cán bộ có kinh nghiệm PPP giữa các địa phương cũng là một giải pháp phù hợp



nhằm chia sẻ nguồn lực chuyên môn và thúc đẩy học hỏi liên ngành.

Đồng thời, địa phương cần đầu tư phát triển các công cụ quản lý dự án PPP trên nền tảng số, bao gồm phần mềm theo dõi tiến độ, lưu trữ hồ sơ, kiểm soát thanh toán và đánh giá hiệu quả thực hiện. Việc tích hợp hệ thống này với cơ sở dữ liệu quốc gia sẽ giúp nâng cao tính minh bạch, đồng bộ và hỗ trợ ra quyết định chính sách tốt hơn.

Cuối cùng, nội dung liên quan đến PPP cần được đưa vào kế hoạch phát triển nguồn nhân lực hàng năm của địa phương, với chỉ tiêu cụ thể và gắn với đánh giá kết quả công tác cán bộ. Khi nhân sự được đầu tư đúng mức, có cơ hội học hỏi và phát triển nghề nghiệp rõ ràng, sẽ hình thành được lực lượng thực thi có năng lực chuyên sâu và khả năng phản ứng linh hoạt trước những thách thức trong quá trình triển khai. Có thể khẳng định, nâng cao năng lực tổ chức và nhân sự là giải pháp then chốt giúp hiện thực hóa các định hướng chính sách về PPP, đồng thời bảo đảm rằng quy trình kỹ thuật và cơ chế tài chính của mô hình này được vận hành hiệu quả, thực chất và bền vững tại cấp địa phương – nơi quyết định phần lớn sự thành công của các dự án PPP trong thực tế.

4.3. Cơ chế giám sát số hóa và đánh giá chéo trong thẩm định PPP

Một trong những thách thức lớn trong thực thi PPP hiện nay là làm thế nào để bảo đảm quy trình thẩm định dự án diễn ra minh bạch, liên thông và có trách nhiệm giải trình rõ ràng. Luật số 90/2025 và Nghị định 71/2025 đã đặt nền tảng về trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan. Tuy nhiên, để cơ chế này phát huy hiệu quả, cần có một hệ thống giám sát và công cụ số hóa hiện đại, đồng thời phải bổ sung cơ chế đánh giá chéo nhằm hạn chế rủi ro cục bộ.

Thứ nhất, xây dựng nền tảng số hóa thẩm định thống nhất toàn quốc. Hệ thống này cần cho phép nộp hồ sơ trực tuyến, theo dõi tiến độ xử lý và lưu trữ toàn bộ văn bản phản hồi. Khi dữ liệu được cập nhật theo thời gian thực, mọi bên liên quan có thể giám sát quá trình thẩm định mà không phụ thuộc vào báo cáo thủ công. Việc số hóa còn giúp loại bỏ sự chồng chéo về giấy tờ và giảm thời gian xử lý.

Thứ hai, thiết lập cơ chế công khai tiến độ thẩm định trên nền tảng số. Một bảng điều khiển (dashboard) có thể hiển thị tình trạng từng dự án, cơ quan đang xử lý và thời gian còn lại cho mỗi bước. Khi tiến độ được công khai, trách nhiệm giải trình sẽ được nâng cao, đồng thời tạo áp lực để các cơ quan tuân thủ đúng thời hạn. Đây cũng là cơ sở để cộng đồng doanh nghiệp và nhà đầu tư theo dõi, từ đó tăng cường lòng tin vào cơ chế PPP.

Thứ ba, áp dụng hệ thống chấm điểm hiệu quả xử lý hồ sơ tại từng địa phương. Điểm số có thể dựa trên tiêu chí như thời gian phản hồi, chất lượng thẩm định, mức độ minh bạch và tỷ lệ hồ sơ bị trả lại. Việc công bố bảng xếp hạng định kỳ không chỉ khuyến khích địa phương cải thiện, mà còn giúp trung ương có cơ sở phân bổ nguồn lực hỗ trợ theo mức độ thực thi.

Thứ tư, hình thành hội đồng đánh giá chéo liên tỉnh. Mỗi dự án có giá trị lớn hoặc cấu trúc tài chính phức tạp cần được đánh giá thêm bởi một nhóm chuyên gia độc lập từ địa phương khác. Cơ chế đánh giá chéo giúp hạn chế thiên vị, giảm rủi ro “vừa đá bóng vừa thổi còi” và nâng cao độ tin cậy của kết quả thẩm định. Đồng thời, đây cũng là kênh học hỏi lẫn nhau giữa các địa phương, tạo sự lan tỏa về năng lực.

Thứ năm, thí điểm cơ chế sandbox số hóa cho thẩm định PPP. Một số dự án có thể được lựa chọn để thử nghiệm quy trình thẩm định hoàn toàn trực tuyến, tích hợp mô-đun phân tích tài chính, đánh giá rủi ro và kiểm soát pháp lý tự động. Sau giai đoạn thử nghiệm, kinh nghiệm và dữ liệu sẽ được tổng hợp để hoàn thiện hệ thống trước khi nhân rộng toàn quốc.

Thứ sáu, tích hợp công cụ phân tích định lượng trong nền tảng số. Hệ thống thẩm định không chỉ dừng ở chức năng lưu trữ và theo dõi, mà phải có các mô-đun phân tích dòng tiền, dự báo ngân sách, mô phỏng rủi ro và đánh giá tác động xã hội. Các công cụ này sẽ giúp cơ quan nhà nước giảm sự phụ thuộc vào tư vấn bên ngoài và nâng cao chất lượng ra quyết định.

Thứ bảy, thiết lập cơ chế phản hồi hai chiều. Nhà đầu tư và địa phương cần có kênh chính thức để phản ánh những vướng mắc ngay trong quá trình thẩm định. Khi phản hồi được ghi nhận và xử

lý nhanh chóng, quy trình sẽ trở nên linh hoạt và phù hợp hơn với thực tiễn. Điều này đồng thời giúp hệ thống hướng dẫn kỹ thuật không bị lỗi thời, mà được điều chỉnh kịp thời theo nhu cầu thị trường.

Tóm lại, cơ chế giám sát số hóa và đánh giá chéo không chỉ là sự bổ sung kỹ thuật, mà còn là bước nâng cấp căn bản trong quản trị PPP. Khi toàn bộ quy trình thẩm định được số hóa, minh bạch hóa và giám sát khách quan, khu vực công sẽ tăng cường được năng lực điều phối, còn khu vực tư nhân sẽ có thêm niềm tin để đầu tư dài hạn. Đây chính là nền tảng giúp thị trường PPP tại Việt Nam vận hành hiệu quả và bền vững hơn trong giai đoạn tới.

4.4. Ổn định hóa kế hoạch tài chính trung hạn cho PPP bằng công cụ dự báo và cam kết ngân sách

Một trong những yếu tố quyết định sự hấp dẫn của dự án PPP là khả năng dự đoán và ổn định nguồn lực tài chính từ phía Nhà nước. Trong khi Luật số 90/2025 và Nghị định 71/2025 đã bổ sung quy định về trách nhiệm phối hợp, phân công nghĩa vụ, thì vấn đề ổn định tài khóa và gắn kết giữa kế hoạch đầu tư công trung hạn với nghĩa vụ PPP vẫn còn nhiều khoảng trống. Đây là lĩnh vực đòi hỏi những giải pháp mang tính chiến lược, vượt ra ngoài các quy định khung.

Trước hết, cần tái cấu trúc mối quan hệ giữa kế hoạch đầu tư công trung hạn và nghĩa vụ tài chính PPP.

Thực tiễn cho thấy, nhiều dự án PPP đã được phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi nhưng không thể triển khai do chưa được tích hợp kịp thời vào danh mục đầu tư công. Việc thiếu cam kết rõ ràng dẫn đến tình trạng hợp đồng PPP phải điều chỉnh hoặc đình trệ. Để khắc phục, mỗi kỳ kế hoạch đầu tư công trung hạn cần dành một “trần ngân sách” cố định cho PPP, được phân bổ theo ngành và theo vùng. Cam kết này không chỉ có ý nghĩa tài chính mà còn tạo niềm tin cho nhà đầu tư rằng nguồn vốn đối ứng của Nhà nước luôn có sẵn.

Kế tiếp, cần phát triển các công cụ dự báo tài khóa trung hạn.

Hệ thống dự báo phải tính đến nghĩa vụ chi trả của Nhà nước trong suốt vòng đời hợp đồng, bao gồm cả vốn góp, chi thanh toán định kỳ và các khoản hỗ trợ rủi ro. Khi dự báo được tích hợp vào quản lý nợ công, Nhà nước sẽ kiểm soát tốt hơn nghĩa vụ tài chính tiềm ẩn và tránh rơi



vào tình trạng quá tài ngân sách. Đây cũng là cơ sở để các tổ chức tín dụng và nhà đầu tư tư nhân yên tâm hơn khi đánh giá tính bền vững của dự án.

Một giải pháp quan trọng khác là thiết lập cơ chế cam kết ngân sách ràng buộc đối với hợp đồng PPP. Hiện nay, nhiều cam kết của Nhà nước chỉ dừng ở mức “hỗ trợ theo khả năng”. Điều này tạo ra sự bất định lớn, nhất là với các dự án có thời gian thu hồi vốn dài. Cần thiết lập một cơ chế pháp lý trong đó nghĩa vụ thanh toán định kỳ hoặc vốn góp được ghi nhận chính thức như một phần của chi ngân sách trung hạn, không thể bị điều chỉnh tùy tiện. Sự ràng buộc này giúp nâng cao tính kỷ luật tài khóa và giảm thiểu rủi ro hợp đồng.

Song song, cần hình thành các công cụ phân bổ vốn dựa trên tiêu chí minh bạch. Việc bố trí nguồn vốn PPP hiện nay vẫn chịu ảnh hưởng nặng nề từ cơ chế xin-cho. Thay vào đó, một bộ tiêu chí gồm mức độ cấp bách, khả năng giải ngân, hiệu quả kinh tế – xã hội và tác động ngân sách cần được xây dựng để làm cơ sở cho quyết định phân bổ. Khi tiêu chí rõ ràng, nhà đầu tư có thể dự đoán cơ hội dự án, còn các địa phương sẽ có động lực cải thiện năng lực chuẩn bị hồ sơ.

Một điểm then chốt khác là hình thành quỹ tài chính chuyên biệt cho PPP. Quỹ này có thể bao gồm Quỹ chuẩn bị dự án, Quỹ thanh toán định kỳ và Quỹ chia sẻ rủi ro. Mỗi quỹ có cơ chế vận hành độc lập nhưng cùng mục tiêu là bảo đảm nguồn lực dài hạn, giảm gánh nặng cho ngân sách hàng năm. Việc vận hành quỹ chuyên biệt cũng giúp Nhà nước chủ động hơn trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính, đồng thời tạo ra “lá chắn” ổn định để bảo vệ các dự án trong bối cảnh biến động tài khóa.

Ngoài ra, cần phát triển cơ chế giám sát tài chính dài hạn. Mỗi hợp đồng PPP cần được gắn với một báo cáo dự báo chi ngân sách kéo dài ít nhất 10–20 năm. Báo cáo này phải được cập nhật định kỳ và công khai để cả Quốc hội, địa phương và nhà đầu tư có thể theo dõi. Khi nghĩa vụ được minh bạch, rủi ro tài khóa sẽ được kiểm soát chặt chẽ hơn, tránh tình trạng bất ngờ phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng.

Trong trung hạn, cần thiết lập cơ chế phối hợp tài chính liên ngành. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các

địa phương phải có kênh trao đổi dữ liệu tài chính thống nhất. Hệ thống này sẽ bảo đảm rằng nghĩa vụ PPP không bị “bỏ sót” trong kế hoạch đầu tư công và được phản ánh đầy đủ trong cân đối ngân sách. Khi dữ liệu tài chính được chia sẻ, các dự án sẽ ít gặp tình trạng chậm phê duyệt hoặc thiếu vốn đối ứng.

Về dài hạn, Việt Nam cần tiến tới phát triển thị trường vốn cho PPP. Ngoài ngân sách công, nguồn vốn tư nhân huy động qua trái phiếu dự án hoặc các công cụ tài chính dài hạn có thể đóng vai trò quan trọng. Tuy nhiên, để thị trường vốn vận hành hiệu quả, Nhà nước cần xây dựng khung pháp lý rõ ràng cho trái phiếu PPP, bao gồm quy định về bảo lãnh, xếp hạng tín nhiệm và công bố thông tin. Đây sẽ là bước đi chiến lược giúp giảm gánh nặng ngân sách và mở rộng kênh huy động vốn cho các dự án hạ tầng.

Cuối cùng, ổn định chính sách đầu tư công là điều kiện tiên quyết. Mọi nỗ lực về kỹ thuật, dự báo hay quỹ tài chính sẽ mất hiệu lực nếu quy hoạch ngành, kế hoạch sử dụng đất hoặc chính sách tài khóa liên tục thay đổi. Do đó, cần ban hành cơ chế “khóa cứng” đối với các dự án PPP đã được tích hợp vào kế hoạch trung hạn. Khi một dự án đã được ghi nhận, việc thay đổi phải đi kèm điều kiện nghiêm ngặt và có giải trình công khai. Chỉ khi đó, môi trường đầu tư PPP mới có thể duy trì sự ổn định cần thiết.

Có thể thấy, ổn định hóa kế hoạch tài chính trung hạn cho PPP không chỉ là câu chuyện về phân bổ vốn, mà còn là một chiến lược quản trị tài khóa bền vững. Khi công cụ dự báo, cơ chế cam kết, quỹ tài chính và thị trường vốn được kết hợp đồng bộ, Việt Nam sẽ xây dựng được nền tảng tài chính đủ mạnh để bảo đảm tính khả thi của các dự án PPP trong dài hạn. Đây chính là điều kiện then chốt để PPP trở thành công cụ huy động nguồn lực xã hội hiệu quả và bền vững.

4.5. Phát triển công cụ định lượng và quỹ dự phòng quản trị rủi ro tài chính PPP

Trong mô hình PPP, rủi ro tài chính là yếu tố quyết định đến khả năng thành công của dự án. Nhà đầu tư cần dự đoán được doanh thu, chi phí và nghĩa vụ tài chính trong suốt vòng đời hợp đồng. Cơ quan nhà nước có trách nhiệm bảo đảm tính bền vững của ngân sách khi tham

gia cam kết. Luật số 90/2025 và Nghị định 71/2025 đã xác lập nguyên tắc chia sẻ rủi ro doanh thu. Tuy vậy, các văn bản này chưa cung cấp công cụ định lượng và cơ chế dự phòng cụ thể. Ví dụ, giải pháp cần tập trung vào việc phát triển hệ thống công cụ phân tích và thiết lập quỹ dự phòng để bảo đảm tính khả thi.

Thứ nhất, cần xây dựng bộ công cụ định lượng rủi ro chuẩn hóa. Bộ công cụ này bao gồm mô hình phân tích độ nhạy, mô hình mô phỏng Monte Carlo và công cụ dự báo dòng tiền. Khi áp dụng, các bên tham gia có thể đánh giá tác động của biến động chi phí, lãi suất, tỷ giá hoặc lưu lượng sử dụng dịch vụ lên khả năng hoàn vốn. Một hệ thống chuẩn hóa như vậy sẽ giúp giảm tình trạng đánh giá chủ quan và tăng tính minh bạch trong thẩm định.

Thứ hai, cần phát triển khung chỉ số đo lường rủi ro tài chính. Các chỉ số như hệ số bao phủ dịch vụ nợ (DSCR), tỷ lệ vốn góp nhà nước, tỷ lệ biến động doanh thu tối đa cho phép cần được xác định và công bố. Việc thiết lập khung chỉ số giúp nhà đầu tư và ngân hàng có cơ sở thống nhất khi đánh giá dự án. Đồng thời, cơ quan quản lý có thể sử dụng bộ chỉ số để giám sát rủi ro theo thời gian thực.

Thứ ba, cần hình thành quỹ dự phòng rủi ro tài chính cho PPP. Quỹ này có thể huy động từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, vốn vay ưu đãi hoặc nguồn xã hội hóa. Mục đích chính của quỹ là bảo đảm khả năng thanh toán khi doanh thu dự án sụt giảm ngoài dự đoán, hoặc khi xảy ra biến cố chính sách – pháp lý. Việc có quỹ dự phòng sẽ giảm gánh nặng cho ngân sách hàng năm, đồng thời bảo đảm tính ổn định của hợp đồng.

Thứ tư, ngoài quỹ dự phòng, cần thiết lập quỹ thanh toán định kỳ. Với các hợp đồng BTL, BLT hay hợp đồng cung cấp dịch vụ công, Nhà nước đóng vai trò bên mua dịch vụ. Khi đó, nghĩa vụ chi trả cần được ghi nhận trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và được bảo đảm bởi một quỹ riêng. Quỹ thanh toán định kỳ giúp loại bỏ tình trạng chậm trễ, nợ đọng và bảo đảm nhà đầu tư có dòng tiền ổn định để hoàn trả vốn vay.

Thứ năm, cần có quy trình kích hoạt quỹ. Cần có quy định chặt chẽ về ngưỡng doanh thu cơ sở, phương



pháp xác định nguyên nhân và cơ chế phê duyệt. Khi quy trình rõ ràng, nhà đầu tư sẽ yên tâm hơn, còn Nhà nước vẫn duy trì được kỷ luật tài khóa. Đồng thời, cần phát triển công cụ giám sát độc lập. Các quỹ dự phòng và quỹ thanh toán phải được kiểm toán định kỳ và công khai báo cáo. Việc này giúp tăng cường trách nhiệm giải trình, đồng thời hạn chế rủi ro thất thoát hoặc lạm dụng nguồn lực công.

Thứ sáu, về dài hạn Việt Nam nên hướng tới tích hợp công cụ bảo hiểm rủi ro tài chính vào PPP. Các sản phẩm bảo hiểm có thể bao gồm bảo hiểm doanh thu tối thiểu, bảo hiểm tỷ giá hoặc bảo hiểm lãi suất. Khi kết hợp với quỹ dự phòng, công cụ bảo hiểm sẽ tạo ra một lớp bảo vệ kép, giúp dự án duy trì tính khả thi ngay cả trong bối cảnh biến động mạnh.

Cuối cùng, cần xây dựng năng lực phân tích rủi ro tại cơ quan nhà nước. Không thể phụ thuộc hoàn toàn vào tư vấn bên ngoài để mô phỏng rủi ro. Đội ngũ chuyên trách cần được đào tạo về công cụ định lượng, quản trị tài

chính công và giám sát hợp đồng. Khi năng lực này được nâng cao, cơ quan nhà nước sẽ chủ động hơn trong việc thương thảo và kiểm soát rủi ro, thay vì chỉ phản ứng thụ động.

Như vậy, phát triển công cụ định lượng và quỹ dự phòng quản trị rủi ro tài chính không chỉ giúp giảm bớt sự bất định trong PPP, mà còn tạo ra nền tảng cho một môi trường đầu tư minh bạch, ổn định và bền vững. Khi rủi ro được nhận diện, đo lường và quản lý bằng công cụ hiện đại, niềm tin của khu vực tư nhân và các tổ chức tín dụng sẽ được củng cố, từ đó mở rộng dư địa cho Việt Nam huy động vốn xã hội hóa phát triển hạ tầng.

5. Kết luận

Giai đoạn 2021–2023 ghi nhận một số chuyển biến tích cực trong quy trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP tại Việt Nam. Đặc biệt là trong việc hoàn thiện khung pháp lý, nâng cao chất lượng chuẩn bị hồ sơ và tăng cường tính minh bạch trong công bố thông tin dự

án. Một số địa phương đã bước đầu thiết lập bộ máy chuyên trách về PPP, góp phần rút ngắn thời gian xử lý thủ tục hành chính, cải thiện chất lượng thẩm định và nâng cao hiệu quả trong lựa chọn nhà đầu tư.

Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cũng cho thấy nhiều vướng mắc còn tồn tại, đặc biệt liên quan đến năng lực tổ chức thực hiện, tính đồng bộ trong quy trình phối hợp liên ngành và sự thiếu ổn định của các cơ chế tài chính hỗ trợ. Trên cơ sở phân tích toàn diện thực trạng, bài viết đề xuất một hệ thống giải pháp có tính khả thi và phù hợp với đặc thù áp dụng ở các cấp hành chính khác nhau, nhằm hoàn thiện quy trình thực hiện dự án PPP theo hướng chuẩn hóa, linh hoạt và hiệu quả. Việc triển khai đồng bộ các giải pháp này không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công và thu hút bền vững nguồn lực tư nhân, mà còn đóng vai trò thiết yếu trong việc cải thiện chất lượng dịch vụ công, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và hướng tới phát triển hạ tầng bền vững tại Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Asian Development Bank (ADB). Public–Private Partnership Monitor 2020. Manila, Philippines.
- [2] Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Báo cáo tổng kết 2 năm thi hành Luật PPP. Hà Nội, 2023.
- [3] Chính phủ. Nghị định 35/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, ban hành ngày 29/03/2021.
- [4] Chính phủ. Nghị định số 71/2025/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 35/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, ban hành ngày 28/03/2025.
- [5] CIEM. Đánh giá hiệu quả điều chỉnh hợp đồng PPP sau ký kết tại Việt Nam. Hà Nội, 2023.
- [6] Quốc hội. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Luật PPP), số 64/2020/QH14, ban hành ngày 18/6/2020.
- [7] Quốc hội. Luật số 90/2025/QH15 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Hải quan, Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, ban hành ngày 25/06/2025.
- [8] Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM. Báo cáo tình hình triển khai dự án PPP trên địa bàn thành phố. TP.HCM, 2023.
- [9] Trung tâm IICP. Chi phí và thời gian đàm phán hợp đồng PPP: Thực trạng và khuyến nghị. Hà Nội, 2023.
- [10] VCCI. “Thực trạng và giải pháp cải thiện môi trường đầu tư PPP tại Việt Nam”, Hội thảo USAID–VCCI, 2023.

