

QUY TRÌNH TRIỂN KHAI DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG THEO MÔ HÌNH PPP: ĐÁNH GIÁ TỪ THỰC TIỄN

IMPLEMENTATION PROCESS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) CONSTRUCTION INVESTMENT PROJECTS: AN EMPIRICAL ASSESSMENT

NGUYỄN MINH NHẤT¹

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích thực tiễn triển khai các dự án đầu tư xây dựng theo mô hình đối tác công – tư (PPP) tại Việt Nam giai đoạn 2021–2023. Nghiên cứu sử dụng dữ liệu thứ cấp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, CIEM, VCCI và báo cáo của một số địa phương. Kết quả chỉ ra rằng dù hành lang pháp lý từng bước được hoàn thiện, việc tổ chức triển khai vẫn còn nhiều bất cập. Các vấn đề nổi bật gồm chậm trễ trong chuẩn bị và thực hiện dự án, năng lực kỹ thuật giữa các địa phương chưa đồng đều, tỷ lệ dự án đấu thầu thành công ở mức thấp, khả năng huy động tín dụng hạn chế và cơ chế giám sát hợp đồng còn thiếu hiệu quả. Bên cạnh đó, một số địa phương đã có những cách tiếp cận tích cực như thành lập tổ công tác chuyên trách, qua đó rút ngắn thời gian chuẩn bị và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho nhà đầu tư. Kết quả nghiên cứu góp phần bổ sung bằng chứng thực tiễn cho việc đánh giá hiệu quả áp dụng PPP trong điều kiện Việt Nam.

Từ khóa: Đối tác công – tư (PPP), Quy trình triển khai dự án, đầu tư xây dựng, hiệu quả thực thi chính sách, huy động nguồn lực tư nhân.

Abstract: The article focuses on analyzing the practical implementation of investment projects in construction under the public-private partnership (PPP) model in Vietnam during the 2021–2023 period. The study employs secondary data from the Ministry of Planning and Investment, CIEM, VCCI, and reports from several localities. The findings indicate that, although the legal framework has been gradually improved, the organization and execution of projects still face numerous shortcomings. Prominent issues include delays in project preparation and implementation, uneven technical capacity across localities, a low rate of successful project bidding, limited access to credit financing, and ineffective contract monitoring mechanisms. In addition, certain localities have adopted proactive approaches, such as establishing dedicated task forces, thereby shortening preparation time and creating more favorable conditions for investors. The study contributes empirical evidence to the assessment of the effectiveness of PPP application in the Vietnamese context.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP), project implementation process, construction investment, policy execution efficiency, private sector resource mobilization.

(Ngày nhận bài: 22/8/2025, ngày sửa bài: 05/9/2025, ngày duyệt đăng: 09/9/2025)

1. Tổng quan

Trong bối cảnh nguồn lực ngân sách nhà nước ngày càng bị thu hẹp trước áp lực đầu tư phát triển hạ tầng và cung ứng dịch vụ công thiết yếu, Việt Nam đang đứng trước yêu cầu cấp thiết phải đa dạng hóa phương thức huy động vốn. Theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), nhu cầu vốn đầu tư cho hạ tầng đến năm 2030 tương đương khoảng 10% GDP mỗi năm, trong khi khả năng đáp ứng

từ ngân sách chỉ đạt dưới 50%. Trong tình hình đó, mô hình hợp tác công – tư (PPP) nổi lên như một cơ chế tiềm năng nhằm thu hút nguồn lực tài chính và kỹ thuật từ khu vực tư nhân.

Mặc dù hành lang pháp lý cho PPP đã được hoàn thiện qua Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Quốc hội, 2020), Luật số 90/2025/QH15 (Quốc hội, 2025), Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (Chính phủ, 2021) và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP (Chính

phủ, 2025), hiệu quả triển khai thực tế vẫn còn nhiều bất cập.

Điểm đặc biệt và cũng là đóng góp mới của nghiên cứu này so với các tài liệu hiện có là tập trung chuyên sâu vào quy trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo mô hình PPP – một nội dung thiết yếu nhưng chưa được khảo sát toàn diện trong nhiều nghiên cứu trước đây. Thay vì chỉ tiếp cận PPP ở góc độ chính sách chung, năng lực tài chính hay rủi ro đầu tư,

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

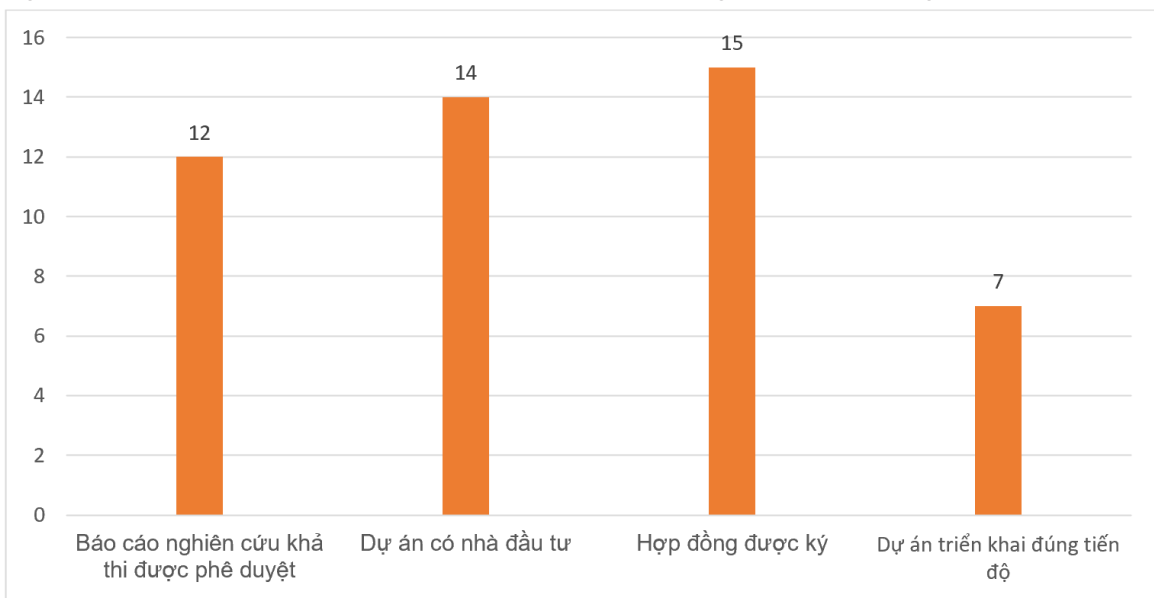


bài viết đi sâu phân tích các giai đoạn cụ thể trong chu trình triển khai dự án, bao gồm: lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, báo cáo nghiên cứu khả thi, lựa chọn nhà đầu tư, thành lập doanh nghiệp dự án và tổ chức thực hiện hợp đồng. Thông qua phân tích dữ liệu từ các cơ quan trung ương như Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), VCCI (2023), CIEM (2023), cùng với một số địa phương đã và đang triển khai PPP, nghiên cứu chỉ ra các nút thắt nổi bật trong từng khâu của quy trình – từ sự

chồng chéo về thủ tục, hạn chế trong năng lực kỹ thuật của các đơn vị chủ trì, đến việc thiếu các hướng dẫn vận hành chi tiết và chưa có cơ chế chia sẻ rủi ro hiệu quả.

Dữ liệu thực tiễn cho thấy, trong giai đoạn 2021–2023, tỷ lệ các dự án PPP được tổ chức đấu thầu thành công là rất thấp. Chỉ khoảng 12 báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt trong số hơn 100 đề xuất được nộp. Có 14 dự án hoàn tất quá trình lựa chọn nhà đầu tư và 15 hợp đồng được

ký kết, trong đó một phần là dự án điều chỉnh hoặc kế thừa từ giai đoạn trước (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; CIEM, 2023). Phần lớn các trường hợp thành công xuất hiện tại những địa phương có kinh nghiệm và cơ cấu điều phối PPP chuyên trách như Quảng Ninh hoặc TP.HCM (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023; Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng, 2023). Trong khi đó, nhiều tỉnh thành khác vẫn lúng túng trong việc tổ chức các bước kỹ thuật theo đúng quy định của pháp luật.



Hình 1. Dự án PPP giai đoạn năm 2021- 2023 [1; 6]

Trên cơ sở những phát hiện thực chứng nêu trên, bài viết không chỉ đóng góp dữ liệu mới về thực trạng triển khai PPP tại Việt Nam, mà còn đặt nền móng cho việc đánh giá và thiết kế lại quy trình thực hiện dự án theo hướng hiệu quả, minh bạch và khả thi hơn. Nghiên cứu kỳ vọng sẽ góp phần định hướng cải cách thể chế, tăng cường tính khả thi trong thực hiện chính sách PPP, và mở rộng cơ hội hợp tác công – tư trong đầu tư phát triển hạ tầng tại Việt Nam giai đoạn tới.

2. Phương pháp tiếp cận và nghiên cứu

Nghiên cứu được triển khai dựa trên việc khai thác có hệ thống các nguồn dữ liệu thứ cấp mang tính định chế và thực tiễn cao, với mục tiêu phân tích chuyên sâu quy trình tổ chức thực hiện các dự án đầu tư xây dựng theo mô hình đối tác công – tư (PPP) tại Việt Nam.

Cơ sở dữ liệu nghiên cứu bao gồm hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành — trong đó nổi bật là Luật

Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Quốc hội, 2020), Luật số 90/2025/QH15 (Quốc hội, 2025), Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (Chính phủ, 2021) và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP (Chính phủ, 2025) — cùng các báo cáo chuyên đề, biên bản khảo sát và dữ liệu điều tra của các cơ quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), VCCI (2023), CIEM (2023), IICP (2023), cũng như các địa phương có thực tiễn PPP tiêu biểu như TP. Hồ Chí Minh (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023) và Hải Phòng (Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng, 2023).

Thay vì tiếp cận theo chiều rộng chính sách, bài viết tập trung đi sâu vào phân tích chiều sâu quy trình – tức các bước vận hành cụ thể của dự án PPP – từ giai đoạn chuẩn bị, thẩm định đến đấu thầu, ký kết hợp đồng và triển khai thực tế. Việc lựa chọn hướng tiếp cận này nhằm làm rõ các rào cản thủ tục, điểm nghẽn kỹ thuật và khoảng trống hướng dẫn đang tồn tại, từ đó đề xuất cơ sở khoa học cho việc cải thiện hiệu

quả thực thi mô hình PPP trong điều kiện Việt Nam hiện nay.

3. Bản chất cấu trúc và vận hành của dự án PPP

Mô hình PPP đại diện cho một cơ chế hợp tác mang tính thể chế giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong việc đầu tư phát triển, xây dựng, vận hành và cung cấp các dịch vụ công thiết yếu. Khác với mô hình đầu tư công truyền thống, dự án PPP không chỉ đơn thuần là sự chuyển giao vốn hay nguồn lực, mà là một cấu trúc phức hợp về pháp lý, tài chính, quản trị và phân bổ trách nhiệm giữa các chủ thể với thời hạn hợp tác kéo dài. Dưới đây là các đặc điểm nền tảng định hình bản chất của mô hình này:

Cấu trúc pháp lý và chủ thể tham gia

Theo quy định tại Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Quốc hội, 2020), mô hình này cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Bộ, cơ quan ngang Bộ và UBND cấp

tình được ký kết hợp đồng với nhà đầu tư tư nhân, bao gồm cả tổ chức trong và ngoài nước. Trong nhiều trường hợp, nhà đầu tư sẽ thành lập một doanh nghiệp dự án (SPV) để chịu trách nhiệm pháp lý và tài chính xuyên suốt quá trình thực hiện. Hợp đồng PPP với thời hạn dao động từ 10 đến 50 năm – đóng vai trò như một công cụ ràng buộc quyền, nghĩa vụ và phân bổ lợi ích giữa các bên trong toàn bộ vòng đời dự án (Chính phủ, 2021).

Phân bổ rủi ro theo nguyên tắc tối ưu hóa

Một điểm phân biệt then chốt giữa PPP và đầu tư công truyền thống nằm ở cơ chế phân bổ rủi ro. Nhà nước thường đảm nhận các rủi ro vĩ mô như thay đổi chính sách, rủi ro pháp lý hoặc chậm trễ giải phóng mặt bằng – những yếu tố vượt ngoài khả năng dự báo của khu vực tư (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Ngược lại, các rủi ro kỹ thuật, chi phí đầu tư, sai sót trong vận hành thường được giao cho nhà đầu tư tư nhân xử lý. Trong trường hợp rủi ro doanh thu không đạt mức kỳ vọng, một số mô hình hợp đồng cho phép cơ chế chia sẻ linh hoạt nhằm cân bằng lợi ích (CIEM, 2023).

Cơ chế tài chính hỗn hợp và hoàn vốn dài hạn

Thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách nhà nước, dự án PPP khai thác tiềm năng hoàn vốn từ dòng tiền hoạt động, kết hợp với một phần hỗ trợ từ nguồn vốn công. Hình thức hỗ trợ có thể bao gồm: vốn góp, thanh toán

định kỳ, hoặc đầu tư công trình phụ trợ nhằm đảm bảo tính khả thi tài chính (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Điểm nổi bật là sau khi kết thúc thời hạn hợp đồng, tài sản được chuyển giao cho Nhà nước mà không đòi hỏi bồi hoàn, giúp giảm áp lực tài khóa dài hạn (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023).

Tối ưu hóa vai trò của hai khu vực

PPP tận dụng lợi thế chiến lược của cả hai khu vực: Nhà nước đóng vai trò thiết kế chính sách, giám sát tuân thủ và định hướng phát triển, trong khi khu vực tư nhân đảm nhiệm các hoạt động kỹ thuật, vận hành và quản lý tài chính. Chính cấu trúc này giúp nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ và tạo điều kiện cho đổi mới sáng tạo trong quản lý công (CIEM, 2023).

Nâng cao chất lượng dịch vụ thông qua cơ chế hợp đồng

Chất lượng của dịch vụ công trong các dự án PPP thường được cải thiện đáng kể nhờ các điều khoản kiểm soát chặt chẽ trong hợp đồng. Các tiêu chuẩn về hiệu suất, cơ chế giám sát độc lập và chế tài xử lý vi phạm được quy định cụ thể nhằm đảm bảo nhà đầu tư chịu trách nhiệm toàn diện trong suốt quá trình cung ứng dịch vụ (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023). Hơn nữa, sự cạnh tranh trong đấu thầu và áp dụng công nghệ hiện đại giúp tối ưu hóa hiệu quả hoạt động và giảm thiểu lãng phí.

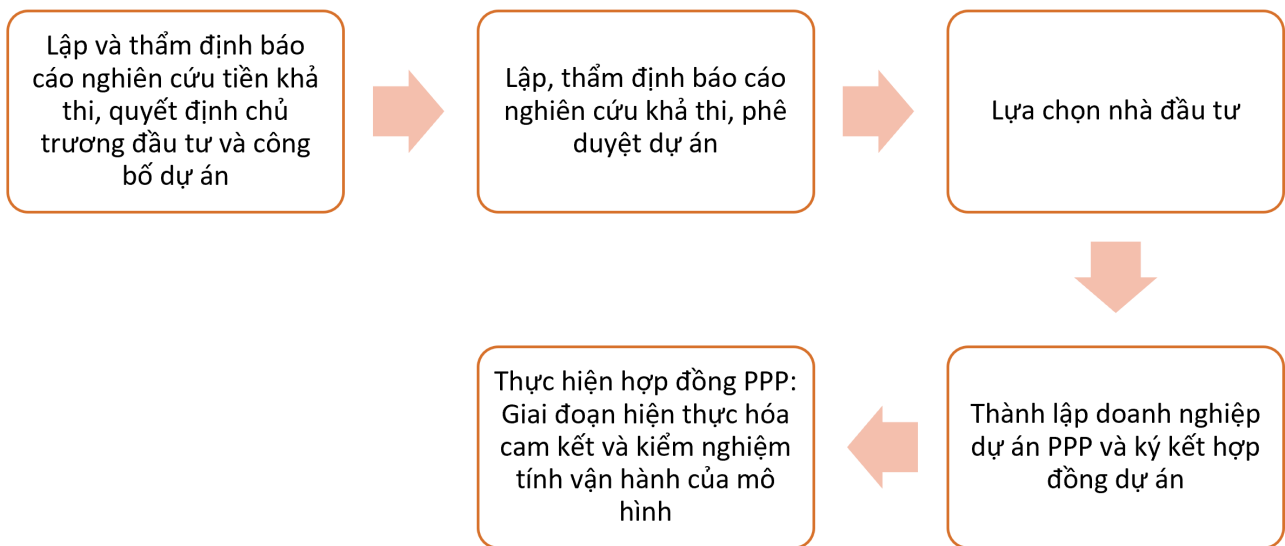
Ứng dụng linh hoạt trong nhiều lĩnh vực trọng yếu

Với tính chất hợp tác dài hạn, mô hình PPP phù hợp với các lĩnh vực đòi hỏi vốn đầu tư lớn và yêu cầu kỹ thuật cao như giao thông, cấp thoát nước, xử lý môi trường, y tế, giáo dục, công nghệ thông tin và nhà ở xã hội. Khả năng ứng dụng đa ngành này tạo điều kiện để mở rộng không gian hợp tác giữa khu vực công và tư trong dài hạn (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023).

4. Phân tích tổng thể quy trình triển khai các dự án đầu tư xây dựng theo mô hình đối tác công – tư (PPP)

Nghiên cứu này phản ánh những kinh nghiệm, khó khăn và kết quả triển khai trong giai đoạn trước. Do vậy, quy trình triển khai dự án PPP được xem xét trên cơ sở thực tiễn giai đoạn 2021–2024, khi hành lang pháp lý chủ yếu dựa vào Luật PPP năm 2020 và Nghị định 35/2021/NĐ-CP. Từ năm 2015, Luật số 90/2025/QH15 cùng Nghị định số 71/2025/NĐ-CP có hiệu lực, đánh dấu sự thay đổi quan trọng trong cơ chế thực hiện, đặc biệt ở việc phân tách quy trình theo cấp quyết định chủ trương đầu tư và cấu phần nguồn vốn, qua đó hình thành khuôn khổ pháp lý mới cho giai đoạn tiếp theo

Quy trình triển khai dự án PPP được cấu trúc thành năm bước liên tiếp, phản ánh mạch vận hành từ chuẩn bị, lựa chọn đến thực thi dự án. Hình 2 thể hiện tổng thể các bước trong quy trình.



Hình 2. Quy trình triển khai các dự án đầu tư xây dựng theo mô hình đối tác công – tư (PPP)



4.1. Lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định chủ trương đầu tư và công bố dự án

Giai đoạn lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (BCNCKT) đóng vai trò then chốt trong cấu trúc triển khai một dự án PPP, bởi đây là bước đặt nền móng cho toàn bộ chuỗi hoạt động tiếp theo. Trên cơ sở phân tích sơ bộ về nhu cầu đầu tư, tính khả thi kỹ thuật, phương án tài chính và cơ chế phân bổ rủi ro, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ đưa ra quyết định chủ trương đầu tư – tạo điều kiện pháp lý cần thiết để công bố dự án và thu hút nhà đầu tư tư nhân tiềm năng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; VCCI, 2023)

Thực tế triển khai cho thấy một số địa phương đã chủ động cải tiến quy trình ở bước này. Trường hợp tỉnh Quảng Ninh là một ví dụ điển hình, với việc thành lập tổ công tác PPP cấp tỉnh nhằm hỗ trợ chuyên môn và điều phối kỹ thuật ngay từ giai đoạn tiền khả thi, góp phần nâng cao tỷ lệ dự án được phê duyệt và rút ngắn thời gian chuẩn bị hồ sơ (CIEM, 2023). Việc ban hành biểu mẫu thống nhất kèm theo Nghị định số 35/2021/NĐ-CP cũng tạo điều kiện thuận lợi bước đầu cho các cơ quan lập BCNCKT tiếp cận quy trình bài bản hơn (Chính phủ, 2021).

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm sáng nêu trên, vẫn tồn tại nhiều thách thức có tính hệ thống. Một trong những khó khăn nổi bật là sự thiếu đồng đều về năng lực giữa các địa phương trong việc tổ chức lập hồ sơ, đặc biệt với các dự án mang tính chất chuyên sâu như môi trường, y tế, logistics hoặc xử lý nước thải (Trung tâm IICP, 2023). Dù Luật PPP năm 2020 yêu cầu báo cáo phải bao gồm các nội dung như đề xuất phương án chia sẻ rủi ro, phân tích tài chính sơ bộ và khả năng cân đối nguồn vốn công, nhưng thực tế cho thấy các nội dung này thường được trình bày chung chung, thiếu định lượng rõ ràng (Quốc hội, 2020).

Khảo sát do VCCI và USAID thực hiện năm 2023 tại 15 tỉnh thành cho thấy 68% cán bộ chuyên trách cho rằng báo cáo tiền khả thi còn hạn chế về chiều sâu phân tích, nhất là trong các nội dung đánh giá hiệu quả tài chính và rủi ro đầu tư (VCCI, 2023). Bên cạnh đó, phương án hoàn vốn

trong nhiều báo cáo vẫn chưa đủ rõ ràng, khiến hội đồng thẩm định phải yêu cầu chỉnh sửa nhiều lần, kéo theo thời gian thẩm định trung bình lên tới 5–6 tháng, vượt xa giới hạn 90 ngày quy định (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023).

Một nội dung quan trọng nhưng vẫn còn thiếu hướng dẫn cụ thể là cơ chế chia sẻ rủi ro doanh thu – yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến quyết định tham gia của khu vực tư nhân. Dù Luật PPP có đề cập đến cơ chế chia sẻ tăng/giảm doanh thu (Điều 82), song chưa có hướng dẫn rõ về cách xác định ngưỡng doanh thu cơ sở, điều kiện kích hoạt hỗ trợ hay phương pháp giám sát thực hiện (Quốc hội, 2020). Điều này tạo ra tâm lý dè dặt, đặc biệt trong nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ – những đối tượng thường thiếu năng lực tự xây dựng báo cáo đề xuất dự án.

Về công khai thông tin, Nghị định số 35/2021/NĐ-CP quy định dự án phải được công bố trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia trong vòng 5 ngày làm việc kể từ khi có quyết định chủ trương đầu tư (Chính phủ, 2021). Tuy nhiên, khảo sát thực hiện tại nhiều địa phương cho thấy tỷ lệ tuân thủ đúng hạn còn thấp chỉ đạt dưới 40% gây hạn chế về tính minh bạch và cơ hội tiếp cận thông tin cho các nhà đầu tư tiềm năng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; VCCI, 2023).

Tổng thể, giai đoạn lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi là bước đi thiết yếu giúp định hình cấu trúc, lộ trình và rủi ro của toàn bộ dự án PPP. Những nỗ lực đổi mới như việc ban hành mẫu biểu, thành lập tổ công tác chuyên trách và tăng cường phối hợp liên ngành là tín hiệu tích cực. Tuy nhiên, để giai đoạn này thực sự phát huy vai trò nền tảng, cần tiếp tục hoàn thiện hướng dẫn kỹ thuật theo lĩnh vực, tăng cường hỗ trợ từ trung ương và nâng cao năng lực chuyên môn cho đội ngũ địa phương nhằm đảm bảo chất lượng và tính khả thi của hồ sơ ngay từ bước khởi đầu.

4.2. Lập, thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, phê duyệt dự án

Giai đoạn lập và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi (BCNCKT) đóng vai trò trung tâm trong quy trình triển khai dự án PPP, khi toàn bộ cấu trúc tài chính, kỹ thuật và pháp lý của

dự án được cụ thể hóa. Trên cơ sở báo cáo tiền khả thi, BCNCKT là tài liệu có tính chất quyết định nhằm xác lập các tham số đầu tư như tổng mức vốn, phương án hoàn vốn, chỉ tiêu tài chính (NPV, IRR), mô hình phân bổ rủi ro, cùng với các tác động môi trường – xã hội và yêu cầu pháp lý liên quan (Quốc hội, 2020).

Trên thực tế, một số địa phương và bộ ngành đã chủ động cải tiến chất lượng BCNCKT bằng cách phối hợp chặt chẽ với các đơn vị tư vấn có năng lực, đồng thời tích cực ứng dụng mô hình tài chính để phân tích sâu kịch bản dòng tiền và mức độ nhạy cảm của dự án. Đây là bước tiến đáng ghi nhận trong việc chuyên nghiệp hóa quy trình chuẩn bị dự án PPP tại Việt Nam. Sự tham gia ngày càng sâu rộng của khu vực tư nhân trong việc đề xuất và hỗ trợ kỹ thuật cho bước khả thi cũng góp phần tạo ra những báo cáo có cấu trúc logic và độ tin cậy cao hơn so với giai đoạn trước (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023).

Tuy nhiên, nhiều khó khăn vẫn tồn tại khiến tỷ lệ dự án vượt qua giai đoạn này còn rất thấp. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong giai đoạn 2021–2023, chỉ có khoảng 12 báo cáo nghiên cứu khả thi được phê duyệt trên tổng số hơn 100 đề xuất dự án PPP (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Một trong những nguyên nhân chính là năng lực lập báo cáo tại nhiều địa phương vẫn còn hạn chế – chỉ khoảng 25% số tỉnh, thành có khả năng tự xây dựng BCNCKT mà không cần phụ thuộc hoàn toàn vào đơn vị tư vấn (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Điều này không chỉ làm tăng chi phí chuẩn bị dự án (dao động từ 1 đến 3 tỷ đồng), mà còn dẫn đến sự thiếu kiểm soát chất lượng nội dung do bị phụ thuộc quá mức vào đánh giá từ bên ngoài.

Khó khăn còn đến từ khung hướng dẫn pháp lý. Tuy Nghị định số 35/2021/NĐ-CP đã đưa ra yêu cầu chung về nội dung BCNCKT, song chưa có hướng dẫn chi tiết theo từng loại hình hợp đồng như BOT, BOO, BTL... (Chính phủ, 2021). Việc thiếu khung tham chiếu cụ thể dẫn đến tình trạng báo cáo bị soạn thảo một cách máy móc, không phản ánh được đặc thù từng loại hình dự án, đặc biệt trong lĩnh vực phi truyền thống như xử

lý chất thải, giáo dục, hoặc công nghệ thông tin.

Thêm vào đó, Quỹ chuẩn bị dự án PPP – vốn được kỳ vọng sẽ hỗ trợ các cơ quan nhà nước trong việc thuê tư vấn và triển khai bước chuẩn bị kỹ thuật – vẫn chưa được vận hành hiệu quả như kỳ vọng theo Chiến lược PPP giai đoạn 2022–2025 (CIEM, 2023). Thiếu nguồn lực tài chính dự phòng là rào cản lớn khiến nhiều dự án bị đình trệ ngay từ bước khả thi.

Ở khâu thẩm định, mặc dù quy định thời hạn tối đa là 90 ngày, song theo ghi nhận thực tế, quy trình này thường kéo dài từ 5 đến 7 tháng, đặc biệt đối với các dự án nhóm A hoặc có liên quan đến sử dụng vốn công (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Nguyên nhân chủ yếu là do sự chông chéo trong lấy ý kiến giữa các bộ, ngành như Tài chính, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư, cũng như cơ chế phối hợp liên ngành còn thiếu hiệu quả. Thẩm quyền phê duyệt BCNCKT, tùy thuộc vào quy mô, thuộc về Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng hoặc Chủ tịch UBND cấp tỉnh – và với các dự án đặc thù còn phải trình thêm ý kiến từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Chính phủ, 2021). Mô hình xét duyệt đa tầng này góp phần bảo đảm tính kiểm soát, nhưng lại kéo dài chu kỳ chuẩn bị, ảnh hưởng trực tiếp đến kế hoạch đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

Một thách thức kỹ thuật đáng kể khác là năng lực đánh giá định lượng tại các Sở Kế hoạch và Đầu tư còn chưa đồng đều. Theo khảo sát của VCCI (2023), hơn 57% cán bộ cho biết họ gặp khó khăn trong việc thẩm định chỉ số tài chính – xã hội do thiếu hướng dẫn kỹ thuật cụ thể và phần mềm tính toán hỗ trợ. Điều này dẫn đến xu hướng phụ thuộc vào kết quả phân tích của đơn vị tư vấn, làm giảm tính khách quan trong quá trình ra quyết định.

Ngoài ra, yếu tố môi trường – xã hội mặc dù đã được quy định như một cấu phần bắt buộc trong BCNCKT, song phần lớn các báo cáo môi chỉ dừng lại ở mức đánh giá tổng quan, chưa đi sâu vào rủi ro pháp lý liên quan đến giải phóng mặt bằng, tái định cư, hoặc tác động đến nhóm yếu thế – những yếu tố thường phát sinh tranh chấp và khiếu kiện trong giai đoạn vận hành

dự án (VCCI, 2023).

Đáng lưu ý, trong một số trường hợp, quá trình thẩm định bị gián đoạn do điều chỉnh quy hoạch ngành, thay đổi định hướng đầu tư công hoặc các biến động chính sách vĩ mô như chuyển hướng ưu tiên sang phục hồi sau COVID-19 trong giai đoạn 2022–2023 (Trung tâm IICP, 2023). Những yếu tố ngoài chuyên môn kỹ thuật này tạo ra rủi ro không lường trước trong việc duy trì tiến độ triển khai dự án PPP.

4.3. Lựa chọn nhà đầu tư

Lựa chọn nhà đầu tư là khâu trung tâm trong chuỗi quy trình triển khai dự án PPP, nơi hội tụ nhiều yếu tố quyết định về tính minh bạch, năng lực tổ chức và mức độ sẵn sàng đầu tư từ khu vực tư nhân. Khác với các hình thức đấu thầu thông thường trong đầu tư công, đấu thầu PPP không chỉ nhằm mục tiêu chọn được nhà đầu tư có giá thấp nhất, mà quan trọng hơn là lựa chọn nhà đầu tư có năng lực tổng thể – cả về tài chính, kỹ thuật và khả năng quản trị rủi ro – để đồng hành cùng Nhà nước trong suốt vòng đời dự án.

Theo quy định tại Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Quốc hội, 2020) và Nghị định số 35/2021/NĐ-CP (Chính phủ, 2021), hình thức đấu thầu rộng rãi được xác định là cơ chế mặc định để đảm bảo sự cạnh tranh và công khai thông tin. Các bước triển khai bao gồm lập hồ sơ mời thầu (HSMT), công bố trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, tổ chức tiếp nhận và đánh giá hồ sơ dự thầu, đàm phán hợp đồng và công bố kết quả lựa chọn. Việc quy định rõ ràng quy trình này là một tiến bộ thể chế đáng ghi nhận, giúp nâng cao tính thống nhất và giảm dư địa cho tùy tiện trong lựa chọn nhà đầu tư.

Trong thực tiễn, một số địa phương như Quảng Ninh, Bình Dương và TP. Đà Nẵng đã áp dụng cách tiếp cận bài bản bằng cách thành lập tổ công tác chuyên trách PPP, đồng thời ban hành bộ tiêu chí đánh giá nhà đầu tư cụ thể cho từng lĩnh vực như giao thông, xử lý nước thải, giáo dục hoặc y tế. Những địa phương này thường tổ chức đấu thầu thành công nhờ vào việc chuẩn bị kỹ lưỡng HSMT, cung cấp thông tin đầy đủ về tình trạng hạ tầng, cơ chế tài chính, thời gian hoàn vốn và chia

sẻ rủi ro – những yếu tố thiết yếu giúp doanh nghiệp định lượng hiệu quả đầu tư và kiểm soát kỳ vọng lợi nhuận.

Tuy nhiên, nhìn tổng thể, giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư trong giai đoạn 2021–2023 vẫn đối mặt với nhiều vướng mắc có tính hệ thống. Cả nước chỉ có chưa đến 15 dự án PPP được tổ chức đấu thầu thành công, chiếm tỷ lệ rất thấp so với hơn 100 đề xuất dự án đã được nộp (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023). Nhiều dự án bị hủy thầu hoặc buộc chuyển sang đầu tư công do không có nhà đầu tư tham gia, hoặc chỉ có một nhà đầu tư mua HSMT – dẫn đến mất tính cạnh tranh và vi phạm nguyên tắc đấu thầu rộng rãi.

Phân tích sâu nguyên nhân cho thấy có ba nhóm vấn đề chính:

Năng lực chuẩn bị hồ sơ mời thầu: HSMT là tài liệu quan trọng nhằm truyền tải toàn bộ thông tin kỹ thuật – tài chính của dự án tới nhà đầu tư. Tuy nhiên, khảo sát năm 2023 của VCCI cho thấy hơn 60% nhà đầu tư đánh giá HSMT chưa đủ thông tin để ra quyết định đầu tư, đặc biệt là về hiện trạng kỹ thuật, phương án thu phí, phân bổ rủi ro và cơ chế hỗ trợ từ Nhà nước (VCCI, 2023). Nguyên nhân là do phần lớn các địa phương thiếu đội ngũ chuyên trách về PPP, dẫn đến việc lập HSMT mang tính hình thức hoặc sao chép từ mẫu cũ, không phù hợp với điều kiện cụ thể của từng dự án.

Công cụ đánh giá nhà đầu tư hiệu quả: Nhiều địa phương vẫn áp dụng cách đánh giá theo tiêu chí định tính hoặc lấy giá trị cam kết cao nhất làm cơ sở lựa chọn, mà chưa triển khai các mô hình định lượng như phân tích chi phí – lợi ích (CBA), đánh giá tài chính chi tiết hoặc phân tích độ nhạy dòng tiền. Điều này dễ dẫn đến tình trạng lựa chọn nhà đầu tư thiếu năng lực thực tế, ảnh hưởng tới chất lượng hợp đồng và tiến độ triển khai sau khi ký kết (VCCI, 2023).

Cơ chế pháp lý về đấu thầu và chỉ định thầu: Trong các trường hợp không có nhà đầu tư tham gia, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư cho phép áp dụng hình thức chỉ định thầu với điều kiện đặc biệt. Tuy nhiên, khái niệm “trường hợp đặc biệt” chưa được quy định cụ thể, gây tâm lý e dè trong thực hiện và khiến các địa phương mất nhiều thời gian để xin ý kiến các cơ



quan cấp trên (Quốc hội, 2020). Việc thiếu hướng dẫn chi tiết này làm tăng rủi ro pháp lý và giảm tính linh hoạt trong xử lý các tình huống phát sinh.

Ngoài ra, môi trường vĩ mô và niềm tin thị trường cũng đóng vai trò đáng kể. Trong bối cảnh lãi suất biến động, tỷ giá không ổn định, và cơ chế chia sẻ rủi ro doanh thu chưa rõ ràng, nhiều doanh nghiệp – đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài hoặc doanh nghiệp vừa và nhỏ – lựa chọn đứng ngoài cuộc chơi PPP tại Việt Nam. Một số nhà đầu tư phản ánh rằng các dự án PPP hiện nay mang nặng yếu tố hành chính, thiếu yếu tố thị trường, khiến mức độ rủi ro cao trong khi cơ hội sinh lời lại không tương xứng (VCCI, 2023).

4.4. Thành lập doanh nghiệp dự án PPP và ký kết hợp đồng dự án

Sau khi lựa chọn được nhà đầu tư, quy trình triển khai dự án PPP bước sang giai đoạn thiết lập nền tảng pháp lý và vận hành thông qua việc thành lập doanh nghiệp dự án và ký kết hợp đồng chính thức. Đây là hai bước có ý nghĩa quyết định, bởi chúng không chỉ cụ thể hóa cam kết giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, mà còn tạo ra khung thể chế để phân bổ trách nhiệm, nguồn lực và rủi ro trong suốt vòng đời dự án.

Về mặt tích cực, cơ chế thành lập doanh nghiệp dự án riêng biệt – theo quy định tại Điều 45 của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Quốc hội, 2020) – đã tạo điều kiện để nhà đầu tư tách bạch nghĩa vụ tài chính, bảo đảm sự minh bạch về quản trị và nâng cao khả năng huy động vốn. Mô hình này giúp giới hạn rủi ro pháp lý và tài chính cho nhà đầu tư mẹ, đồng thời cung cấp một thực thể có tư cách pháp nhân độc lập để đứng tên ký hợp đồng, tiếp cận tín dụng và quản lý vận hành dự án. Trên thực tế, nhiều địa phương như Quảng Ninh hay Bình Dương đã hỗ trợ tích cực cho nhà đầu tư trong việc cấp phép thành lập doanh nghiệp dự án, góp phần rút ngắn thời gian chuẩn bị từ vài tháng xuống chỉ còn 4-6 tuần.

Tuy vậy, khảo sát năm 2023 của VCCI cho thấy nhiều nhà đầu tư PPP vẫn gặp trở ngại trong quá trình đăng ký doanh nghiệp dự án, đặc biệt liên quan đến việc xác định ngành nghề kinh doanh phù hợp, quy định về vốn

pháp định hoặc sự không thống nhất trong phân chia quyền lợi giữa các thành viên liên danh (VCCI, 2023). Ngoài ra, do doanh nghiệp dự án thường mới thành lập, chưa có tài sản đảm bảo và chưa ký hợp đồng chính thức, nên nhiều tổ chức tín dụng ngại cấp vốn vay – nhất là trong bối cảnh cơ chế chia sẻ rủi ro chưa rõ ràng.

Về ký kết hợp đồng PPP, đây là văn bản pháp lý tối quan trọng, điều chỉnh toàn bộ mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư trong các vấn đề như tổng mức đầu tư, tiến độ triển khai, phương thức hoàn vốn, cơ chế thanh toán, chia sẻ rủi ro và giải quyết tranh chấp. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư đã quy định rõ các nội dung bắt buộc trong hợp đồng, tuy nhiên hiện vẫn chưa có mẫu hợp đồng chuẩn áp dụng cho từng loại hình như BOT, BOO hay BTL – dẫn đến việc đàm phán bị kéo dài, chi phí pháp lý phát sinh lớn và khó bảo đảm tính đồng bộ giữa các dự án (Quốc hội, 2020; Nguyễn Thị Hương, 2024).

Từ thực tiễn triển khai, thời gian đàm phán hợp đồng trung bình kéo dài từ 4-6 tháng với dự án nhóm B, và lên tới 9 tháng hoặc hơn đối với nhóm A, do các bên khó đạt đồng thuận ở các điều khoản then chốt như cơ chế điều chỉnh giá, cam kết doanh thu tối thiểu hoặc quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; VCCI, 2023). Thực tế này cho thấy nhu cầu cấp thiết về thiết lập khung đàm phán chuẩn hóa, đi kèm các quy trình kỹ thuật minh bạch để hỗ trợ chính quyền địa phương và doanh nghiệp – nhất là trong bối cảnh đa số nhà đầu tư trong nước vẫn là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, khó tiếp cận dịch vụ tư vấn pháp lý chuyên sâu.

Một vấn đề đáng lưu ý khác là sự thiếu ổn định của nội dung hợp đồng trong giai đoạn đầu thực hiện. Trong số 15 dự án PPP cấp quốc gia được ký hợp đồng từ năm 2021, có tới 7 hợp đồng đã phải điều chỉnh trong vòng hai năm đầu triển khai – chủ yếu liên quan đến tổng mức đầu tư, tiến độ thực hiện hoặc phương án thanh toán (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023). Nguyên nhân không chỉ đến từ sai lệch trong dự báo, mà còn do

yếu tố pháp lý chưa rõ ràng, chẳng hạn như thiếu tiêu chí xác định doanh thu cơ sở, chưa có công cụ giám sát doanh thu hoặc chưa thiết kế cơ chế ứng phó rủi ro ngoại sinh như lạm phát, biến động tỷ giá.

Mặt khác, trong khi vai trò giải quyết tranh chấp trong hợp đồng PPP được đề cập, cơ chế thực thi vẫn còn lỏng lẻo. Nhiều hợp đồng không nêu rõ phương án lựa chọn trọng tài độc lập, không thiết lập cơ chế hòa giải trung gian hoặc không quy định quy trình xác nhận doanh thu thực tế – khiến khi phát sinh mâu thuẫn, cả hai bên đều gặp khó trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ quyền lợi một cách hợp pháp và hiệu quả (VCCI, 2023).

Từ các phân tích trên, có thể thấy rằng thành lập doanh nghiệp dự án và ký kết hợp đồng PPP là hai giai đoạn then chốt, có ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ, chất lượng và khả năng kiểm soát rủi ro của toàn bộ dự án. Về phía tích cực, khung pháp lý hiện hành đã tạo điều kiện cơ bản để các bên tiến hành hợp tác theo hướng minh bạch, tách bạch trách nhiệm và dễ kiểm soát tài chính. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả thực thi, cần tiếp tục:

- (i) hoàn thiện quy định về ngành nghề, vốn pháp định và thủ tục đăng ký doanh nghiệp PPP
- (ii) ban hành mẫu hợp đồng chuẩn cho từng loại hình,
- (iii) thiết lập cơ chế hỗ trợ tài chính – pháp lý từ Trung ương cho địa phương và doanh nghiệp nhỏ,
- (iv) tăng cường năng lực đàm phán – giám sát hợp đồng tại các cơ quan có thẩm quyền.

Chỉ khi những yếu tố này được cải thiện đồng bộ, các dự án PPP mới có thể chuyển từ giai đoạn “cam kết” sang giai đoạn “thực thi” một cách hiệu quả, bền vững và đáng tin cậy.

4.5. Thực hiện hợp đồng PPP: Giai đoạn hiện thực hóa cam kết và kiểm nghiệm tính vận hành của mô hình

Giai đoạn thực hiện hợp đồng là bước chuyển từ lý thuyết sang thực tiễn trong chuỗi quy trình triển khai PPP. Sau khi hoàn tất ký kết và thành lập doanh nghiệp dự án, các bên liên quan bước vào hiện thực hóa những cam kết được quy định trong hợp đồng, thông qua loạt hoạt động như chuẩn bị đầu tư, giải phóng mặt bằng,

huy động vốn, xây dựng, nghiệm thu và vận hành. Đây là giai đoạn phức tạp nhất, bởi nó đồng thời kiểm nghiệm mức độ phù hợp của thiết kế pháp lý – kỹ thuật – tài chính, cũng như hiệu quả phối hợp giữa khu vực công và tư (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023; VCCI, 2023).

Một điểm tích cực dễ nhận thấy là trong những năm gần đây, một số địa phương như Quảng Ninh, Bình Dương và Đà Nẵng đã chủ động thành lập tổ công tác PPP chuyên trách, qua đó rút ngắn thời gian chuẩn bị và hỗ trợ kịp thời nhà đầu tư trong thủ tục xây dựng và giải phóng mặt bằng. Các kết quả bước đầu này đã góp phần củng cố niềm tin cho khu vực tư nhân về triển vọng triển khai PPP, dù quy mô các dự án còn hạn chế (CIEM, 2023).

Tuy nhiên, ở phạm vi rộng hơn, vẫn còn tồn tại nhiều rào cản kỹ thuật và thể chế ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng triển khai. Thứ nhất, điều kiện tiên quyết để khởi công như bàn giao mặt bằng và cấp phép xây dựng thường bị chậm trễ. Theo thống kê tại TP.HCM, chỉ 2/6 dự án PPP triển khai giai đoạn 2021–2023 được bàn giao mặt bằng đúng thời hạn do vướng mắc trong xác định giá đất, phê duyệt kinh phí đền bù hoặc thiếu cơ chế phối hợp liên ngành (Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, 2023). Đây là nguyên nhân phổ biến dẫn đến tình trạng “hợp đồng có hiệu lực nhưng không thể triển khai thực địa.”

Bên cạnh đó, việc phê duyệt thiết kế kỹ thuật và ký kết hợp đồng tín dụng cũng kéo dài đáng kể. Trung bình, các dự án nhóm B mất khoảng 5 tháng để được phê duyệt thiết kế, và thêm 4–5 tháng nữa cho việc hoàn tất thủ tục tín dụng, làm trì hoãn tiến độ thi công và gia tăng chi phí lãi vay (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2023).

Trong giai đoạn thi công, sự phối hợp giữa doanh nghiệp dự án và cơ quan nhà nước còn thiếu chặt chẽ. Một số dự án BOT vướng vào tranh chấp do thay đổi thiết kế nhưng chưa có cơ chế phê duyệt điều chỉnh kịp thời, trong khi các dự án trong lĩnh vực xử lý môi trường lại thiếu hệ thống giám sát kỹ thuật độc lập, dẫn đến sai lệch kỹ thuật không được kiểm soát sớm (CIEM, 2023). Điều này đặt ra yêu cầu cần thiết lập bộ tiêu chuẩn

giám sát và đội ngũ kiểm tra độc lập để bảo đảm chất lượng triển khai theo cam kết hợp đồng.

Về tài chính, các hợp đồng theo hình thức BLT hoặc BTL ghi nhận nhiều trường hợp thanh toán định kỳ bị chậm. Theo khảo sát của VCCI (2023), gần 47% doanh nghiệp dự án cho biết phải chờ từ 90 đến 120 ngày mới nhận được thanh toán từ cơ quan nhà nước. Nguyên nhân phần lớn đến từ quy trình kiểm tra chứng từ chậm trễ, chênh lệch số liệu và việc bố trí ngân sách không đúng hạn.

Ngoài ra, cơ chế chia sẻ rủi ro doanh thu một điểm cốt lõi trong các hợp đồng PPP vẫn chưa vận hành hiệu quả. Trong số 15 dự án có điều khoản chia sẻ doanh thu, chỉ 3 dự án được áp dụng hỗ trợ khi doanh thu thực tế thấp hơn mức cam kết, chủ yếu do chưa có hướng dẫn cụ thể về xác định doanh thu cơ sở, tiêu chí kích hoạt hoặc phương thức tính toán (CIEM, 2023). Điều này dẫn đến tâm lý e ngại của doanh nghiệp khi phải đơn phương gánh chịu rủi ro thị trường.

Một điểm đáng lưu ý là công tác kiểm toán hợp đồng và giám sát vận hành còn thiếu hệ thống và chưa được thực hiện định kỳ. Các báo cáo đánh giá giai đoạn 2021–2023 ghi nhận tỷ lệ lớn dự án PPP phát sinh sai lệch chi phí vận hành (xấp xỉ 70% trong các trường hợp được rà soát), song chưa có quy định rõ ràng về cơ chế xử lý vi phạm (CIEM, 2023). Bên cạnh đó, việc thiếu công cụ đánh giá hiệu suất định lượng (Key Performance Indicators – KPIs) cũng làm giảm khả năng điều chỉnh hợp đồng một cách khoa học và minh bạch (VCCI, 2023; CIEM, 2023).

Về điều chỉnh hợp đồng, mặc dù Luật PPP cho phép sửa đổi trong một số trường hợp cụ thể, nhưng thủ tục còn phức tạp, kéo dài và thiếu hướng dẫn chi tiết theo loại hình dự án. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), CIEM (2023) và Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM (2023), khoảng 35% hợp đồng PPP phải điều chỉnh trong vòng ba năm đầu triển khai chủ yếu liên quan đến tổng mức đầu tư, tiến độ thực hiện hoặc cơ chế thanh toán, song thời gian xử lý có thể kéo dài nhiều tháng do phải lấy ý kiến từ nhiều bộ, ngành.

Tổng hợp lại, giai đoạn thực hiện

hợp đồng PPP tại Việt Nam đã đạt được một số kết quả tích cực, đặc biệt tại các địa phương có kinh nghiệm và cơ chế hỗ trợ chuyên trách. Tuy nhiên, hiệu quả triển khai vẫn bị cản trở bởi các yếu tố như:

- (i) chậm trễ trong giải phóng mặt bằng và huy động vốn;
- (ii) thiếu đồng bộ trong phối hợp các bên liên quan;
- (iii) quy trình thanh toán và điều chỉnh hợp đồng còn phức tạp;
- (iv) chưa có hệ thống giám sát kỹ thuật và kiểm toán định kỳ hiệu quả.

Để nâng cao hiệu quả và tính bền vững của mô hình PPP, cần tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý điều chỉnh giai đoạn vận hành, đồng thời thúc đẩy thiết lập hệ sinh thái hỗ trợ kỹ thuật – tài chính – kiểm toán từ Trung ương đến địa phương. Việc chuyển trọng tâm từ “quản lý thủ tục” sang “quản trị hiệu quả” sẽ là yếu tố then chốt giúp PPP trở thành công cụ phát triển hạ tầng bền vững trong dài hạn.

5. Kết luận

Trong những năm gần đây, mô hình đối tác công – tư (PPP) đã từng bước khẳng định vai trò như một giải pháp quan trọng trong việc huy động nguồn lực xã hội cho phát triển hạ tầng, đặc biệt trong bối cảnh ngân sách nhà nước ngày càng chịu áp lực từ các nhiệm vụ chi đầu tư công. Thực tiễn triển khai tại Việt Nam cho thấy nhiều dự án PPP đã góp phần mở rộng kết cấu hạ tầng giao thông, y tế, giáo dục và cấp thoát nước ở các địa phương như Quảng Ninh, Bình Dương, TP.HCM, tạo động lực phát triển kinh tế – xã hội tại chỗ và khu vực lân cận.

Một số tiến bộ đáng ghi nhận bao gồm việc hình thành hành lang pháp lý tương đối đầy đủ với Luật PPP (2020) và các nghị định hướng dẫn; quá trình thể chế hóa cơ chế chia sẻ rủi ro bước đầu được cụ thể hóa trong một số hợp đồng; và các nỗ lực tăng cường đào tạo, xây dựng năng lực cho cán bộ tại các cơ quan thực thi. Bên cạnh đó, một số địa phương năng động đã chủ động thiết lập tổ công tác PPP chuyên trách, hỗ trợ kỹ thuật từ khâu chuẩn bị hồ sơ đến đàm phán hợp đồng, qua đó tăng khả năng hấp thụ vốn đầu tư tư nhân.

Tuy vậy, mô hình PPP vẫn đang



đối mặt với nhiều rào cản hệ thống kéo dài qua toàn bộ chuỗi thực hiện dự án. Chất lượng báo cáo tiền khả thi và khả thi còn chưa đáp ứng yêu cầu về chiều sâu phân tích, đặc biệt trong các chỉ số tài chính – kinh tế và phân bổ rủi ro. Công tác đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư vẫn thiếu tính minh bạch và sức hấp dẫn khi hồ sơ mời thầu còn thiếu thông tin quan trọng, đồng thời chưa có cơ chế đánh giá định lượng để phản ánh đầy đủ năng lực thực tế của doanh nghiệp. Quá trình thành lập doanh nghiệp dự án và ký kết hợp đồng cũng thường xuyên gặp vướng mắc do chưa có hướng dẫn hợp đồng chuẩn cũng như quy định cụ thể cho việc xử lý các tình huống phát sinh trong đàm phán.”

Đặc biệt, ở giai đoạn triển khai và giám sát hợp đồng, nhiều dự án bị chậm trễ do giải phóng mặt bằng không đúng tiến độ, khó khăn trong tiếp cận tín dụng, hoặc thiếu hệ thống giám sát kỹ thuật độc lập. Tình trạng thanh toán chậm, không đồng nhất số liệu giữa các bên, cũng như hạn chế trong áp dụng cơ chế chia sẻ doanh thu càng làm gia tăng rủi ro tài chính đối với nhà đầu tư. Ngoài ra, việc điều chỉnh hợp đồng trong quá trình thực hiện – dù cần thiết – vẫn bị trì hoãn do quy trình phức tạp và chưa có hướng dẫn đầy đủ theo từng loại hình PPP.

Từ năm 2025, Luật số 90/2025/QH15 và Nghị định số 71/2025/NĐ-CP chính thức có hiệu lực, tạo nên bước chuyển quan trọng trong khung pháp

lý về PPP. Một trong những điểm đổi mới nổi bật là quy trình triển khai dự án được phân định rõ ràng hơn theo cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư và theo cấu phần nguồn vốn, qua đó tăng tính minh bạch và giảm chồng chéo thủ tục. Đồng thời, luật và nghị định mới cũng bổ sung quy định về tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư, hoàn thiện hướng dẫn lập hợp đồng mẫu (bao gồm cả hợp đồng O&M), cùng cơ chế chuyển tiếp để bảo đảm sự ổn định của các dự án đang thực hiện. Những điều chỉnh này kỳ vọng sẽ khắc phục hạn chế của giai đoạn 2021–2023, đồng thời mở ra khuôn khổ pháp lý đầy đủ hơn cho việc huy động nguồn lực tư nhân, nâng cao hiệu quả triển khai và quản lý dự án PPP trong giai đoạn tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Báo cáo tổng kết 2 năm thi hành Luật PPP. Hà Nội, 2023.
- [2] Quốc hội. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Luật PPP), số 64/2020/QH14, ban hành ngày 18/6/2020.
- [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] VCCI. “Thực trạng và giải pháp cải thiện môi trường đầu tư PPP tại Việt Nam”, Hội thảo USAID-VCCI, 2023.
- [6] CIEM. Đánh giá hiệu quả điều chỉnh hợp đồng PPP sau ký kết tại Việt Nam. Hà Nội, 2023.
- [7] 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.
- [8] Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng. Tổng hợp khó khăn trong các dự án PPP cấp thành phố. Hải Phòng, 2023.
- [9] Nguyễn Thị Hương. “Phân tích chính sách chia sẻ rủi ro trong Luật PPP”, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 593, 2024.
- [10] Trung tâm IICP. Chi phí và thời gian đàm phán hợp đồng PPP: Thực trạng và khuyến nghị. Hà Nội, 2023.
- [11] Quốc Hội. Luật số 90/2025/QH15 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư, 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.

