

HỢP ĐỒNG DỰ ÁN ĐẦU TƯ THEO PHƯƠNG THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TRONG LĨNH VỰC ĐIỆN GIÓ

NGUYỄN THU DUNG*

Trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng và cam kết giảm phát thải carbon, việc áp dụng mô hình đối tác công tư (PPP) trong phát triển các dự án điện gió là xu hướng tất yếu nhằm huy động nguồn lực xã hội hóa vào hạ tầng năng lượng. Bài viết cung cấp tổng quan về bộ hợp đồng dự án đầu tư PPP áp dụng trong lĩnh vực điện gió - một lĩnh vực đang thu hút mạnh mẽ sự quan tâm của cả nhà đầu tư trong và ngoài nước tại Việt Nam, bao gồm: hợp đồng PPP, hợp đồng mua bán điện (PPA), hợp đồng kỹ thuật, xây dựng, khai thác dự án PPP điện gió, hợp đồng tài chính (hợp đồng vay vốn và các thỏa thuận bảo lãnh của Chính phủ)¹.

Từ khóa: Mô hình đối tác công tư; phương thức; hợp đồng dự án đầu tư; hợp đồng mua bán điện; năng lượng tái tạo; điện gió.

In the context of the energy transition and commitments to reducing carbon emissions, the adoption of the public-private partnership (PPP) model in developing wind power projects has become an inevitable trend for mobilizing socialized resources for energy infrastructure. This article provides an overview of the contractual framework for PPP investment projects in the wind power sector - an area that is attracting significant interest from both domestic and foreign investors in Vietnam - including the PPP contract, the Power Purchase Agreement (PPA), the engineering, construction, and operation contracts for PPP wind power projects, as well as financial contracts (loan agreements and government guarantee arrangements).

Keywords: Public-private partnership model; method; investment project contract; power purchase agreement; renewable energy; wind power.

NGÀY NHẬN: 09/6/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/7/2025

NGÀY DUYỆT: 15/8/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.355.2025.1263>

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh chuyển dịch năng lượng và thu hút đầu tư vào các lĩnh vực năng lượng tái tạo, đặc biệt là điện gió, mô hình đầu tư theo phương thức PPP nổi lên như một công cụ pháp lý và tài chính hiệu quả để huy động nguồn lực tư nhân, chia sẻ rủi ro và bảo đảm chất lượng, tiến độ thực hiện dự án. Hợp đồng PPP trong

lĩnh vực điện gió không chỉ là văn bản ràng buộc quyền và nghĩa vụ giữa Nhà nước và nhà đầu tư mà còn là hạt nhân điều phối tổng thể các mối quan hệ pháp lý - kỹ thuật - tài chính giữa nhiều chủ thể liên quan. Việc xây dựng hệ thống hợp đồng chặt chẽ, bao gồm:

* ThS, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

hợp đồng PPP, hợp đồng mua bán điện, các hợp đồng kỹ thuật, khai thác và tài chính là điều kiện tiên quyết để dự án PPP điện gió vận hành bền vững và đáp ứng được kỳ vọng của cả khu vực công và khu vực tư.

Các dự án đầu tư theo phương thức PPP trong lĩnh vực điện gió, hệ thống hợp đồng đóng vai trò nền tảng pháp lý và điều phối các quan hệ giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu pháp lý truyền thống, phân tích và tổng hợp trên cơ sở các tài liệu tham khảo về các hợp đồng trong dự án đầu tư theo phương thức PPP lĩnh vực điện gió.

2. Kết quả nghiên cứu

Bản chất của PPP là thỏa thuận giữa hai chủ thể mà một bên là cơ quan nhà nước và một bên là thực thể tư nhân. Một số tổ chức tài chính quốc tế sử dụng các từ, như: “hợp tác”, “đối tác”, “liên doanh” “thỏa thuận làm việc chung” hay “giao dịch thương mại” nhưng đều thống nhất ở quan điểm: PPP là một hợp đồng mang tính ràng buộc giữa các bên, đồng thời còn là một mối quan hệ kinh doanh giữa bên Nhà nước và bên tư nhân cho dù động lực của bên Nhà nước chỉ là lợi ích công nhưng động lực của bên tư nhân lại là lợi nhuận. Cũng có quan điểm cho rằng, PPP có bản chất là quan hệ hợp tác đầu tư giữa Nhà nước và tư nhân². Các thỏa thuận đều hướng tới việc phân bổ hoặc chia sẻ rủi ro, nguồn lực, lợi ích và là một dấu hiệu quan trọng của khái niệm PPP và yếu tố lợi ích mang tính đền bù cân xứng là những gì khu vực tư nhân mong muốn có được khi tham gia vào PPP.

Hợp đồng dự án đầu tư theo phương thức PPP thường được gọi là “bộ hợp đồng”, vì trong một dự án, đặc biệt trong các lĩnh vực phức tạp, như: điện gió, năng lượng, hạ tầng... không chỉ có một hợp đồng duy nhất mà là một tập hợp các hợp đồng có liên kết chặt chẽ giữa nhiều bên liên quan. Vì vậy, bộ hợp đồng dự án PPP là tập hợp các văn bản pháp lý quan trọng, là căn cứ pháp lý để thực

hiện quyền và nghĩa vụ của các bên khi thực hiện dự án PPP³.

Về bản chất pháp lý, để làm rõ hơn hợp đồng dự án PPP, cần tiếp cận ở 3 góc độ⁴:

(1) Ở góc độ quy trình đầu tư, cách tiếp cận này phản ánh tính chất nghiệp vụ và kỹ thuật pháp lý của hợp đồng PPP, khi được dùng để xác lập và điều chỉnh các quan hệ pháp lý trong suốt quá trình triển khai dự án. Đây là cách tiếp cận đúng và cần thiết, vì hợp đồng PPP không chỉ đơn thuần là một giao kết đơn lẻ mà là kết quả của quá trình đàm phán phức tạp, bao gồm nhiều tài liệu đi kèm như phụ lục kỹ thuật, hợp đồng tài chính, thỏa thuận bảo lãnh. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chủ yếu nhấn mạnh khía cạnh hình thức và chưa làm rõ tính chất pháp lý riêng biệt của loại hợp đồng so với hợp đồng dân sự hoặc thương mại thông thường.

(2) Ở góc độ đối tượng của hợp đồng, hợp đồng dự án PPP là một loại hợp đồng “nhượng quyền”, được tập trung vào nội dung cốt lõi của hợp đồng PPP - đó là việc Nhà nước cho phép nhà đầu tư tư nhân thực hiện một công trình, dịch vụ công mà lẽ ra là trách nhiệm của khu vực công. Điều này dường như đúng với một số mô hình BOT, BOO,... khi nhà đầu tư tư nhân được trao quyền khai thác trong thời gian nhất định để thu hồi vốn (mang tính nhượng quyền khai thác tài sản hoặc dịch vụ công cộng). Tuy nhiên, cách tiếp cận này chủ yếu nhấn mạnh việc chuyển giao, trao quyền sử dụng, quản lý từ Nhà nước cho tư nhân và thường áp dụng cho các lĩnh vực có tài sản công hoặc dịch vụ công có thể nhượng quyền. Trong khi đó, quan hệ đối tác công tư không chỉ đơn thuần có quan hệ nhượng quyền khai thác mà còn nhiều hình thức hợp tác đa chiều khác trên cơ sở hợp tác đầu tư, chia sẻ rủi ro với cơ chế tài chính linh hoạt. Trong các hình thức PPP, vai trò của Nhà nước còn là người phối hợp triển khai, cam kết thanh toán, chia sẻ doanh thu và đảm nhận các trách nhiệm pháp lý lâu dài.

(3) Ở góc độ chủ thể và mục đích ký kết, nếu căn cứ vào chủ thể ký kết, có một số quan điểm cho rằng, hợp đồng PPP là hợp đồng hành chính; tiêu chí để xác định một hợp đồng hành chính là: "...được xác lập trên cơ sở các quy phạm pháp luật hành chính, tự do ý chí không phải là nguyên tắc tuyệt đối của chủ thể trong hợp đồng hành chính như chủ thể của hợp đồng dân sự; một bên trong quan hệ hợp đồng hành chính luôn là pháp nhân công quyền (đại diện cho quyền lực nhà nước), còn lại có thể là thể nhân, pháp nhân tư hay pháp nhân công quyền khác; mục đích của việc ký kết hợp đồng hành chính là nhằm đáp ứng nhu cầu, lợi ích công cộng, nhu cầu, lợi ích của nhà nước, cộng đồng dân cư và xã hội nói chung"⁵. Đặc trưng một bên chủ thể là cơ quan công quyền sẽ chi phối nguyên tắc tự do ý chí, tự do hợp đồng như trong các hợp đồng thông thường. Mục tiêu của hai bên không phải hoàn toàn vì lợi nhuận mà hướng tới các lợi ích công, lợi ích của Nhà nước và lợi ích của xã hội. Về bản chất, mặc dù quan hệ PPP là quan hệ hợp tác đầu tư nhưng bản chất khác so với hợp đồng hợp tác kinh doanh thông thường (BCC)⁶. Quan điểm khác cho rằng, hợp đồng PPP cũng giống như các dạng hợp đồng khác đều phải dựa trên các nguyên tắc nền tảng của hợp đồng như tự do ý chí, tôn trọng sự thỏa thuận của các bên⁷.

Sự tồn tại của hai quan điểm này cho thấy, mối quan hệ giữa luật công và luật tư trong điều chỉnh các vấn đề pháp lý về hợp đồng PPP. Theo đó, quyền tự do hợp đồng đặt trong bối cảnh kinh tế thị trường phải trở thành "đầy tớ" của loài người và các giá trị phi kinh tế khác. Những giá trị xã hội, đạo đức, văn hóa và nhân học còn quan trọng hơn giá trị kinh tế nhưng chính nền kinh tế phải chuẩn bị nền tảng cho sự phát triển đầy đủ nhất của các giá trị trên. Thể chế của nền kinh tế thị trường không được phép coi nhẹ các giá trị nhân bản, vì thực tế, con người mới chính là trung tâm của vạn vật trên thế gian⁸. Việc tiếp cận bản chất pháp lý của hợp đồng PPP dưới góc nhìn kết hợp giữa luật công và luật tư là một cách tiếp cận hợp lý và phản ánh đúng đặc trưng

"lai ghép" của mô hình này. Về phía luật công, PPP là công cụ để Nhà nước thực hiện chức năng quản lý và cung cấp dịch vụ công thông qua việc lựa chọn nhà đầu tư tư nhân tham gia phát triển kết cấu hạ tầng và cung ứng dịch vụ công. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò chủ thể công quyền, ban hành quyết định đầu tư, quy hoạch, cấp phép xây dựng, đấu nối, đồng thời thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát và bảo đảm rằng dự án phục vụ lợi ích cộng đồng.

Tuy nhiên, PPP cũng mang bản chất của một quan hệ hợp đồng bình đẳng, tự nguyện giữa hai bên, trong đó nhà đầu tư tư nhân có quyền thương lượng, ký kết và được bảo vệ các lợi ích tài chính, kinh tế thông qua hợp đồng; điều này đặt PPP vào phạm trù điều chỉnh của luật tư. Các nội dung, như: cơ chế thanh toán, phân chia rủi ro, giải quyết tranh chấp, bảo lãnh tài chính hay quyền chuyển nhượng hợp đồng đều được thiết kế dựa trên các nguyên tắc cơ bản của pháp luật hợp đồng dân sự và thương mại. Chính vì vậy, sự kết hợp giữa luật công và luật tư là cần thiết để xây dựng một hệ thống pháp lý toàn diện, vừa bảo vệ lợi ích công, vừa bảo đảm quyền lợi chính đáng của khu vực tư nhân. Cách tiếp cận kết hợp này không chỉ giúp hiểu đúng bản chất pháp lý của PPP mà còn là cơ sở để hoàn thiện pháp luật, thiết kế cơ chế phân bổ rủi ro hợp lý, nâng cao hiệu quả thực hiện các dự án hạ tầng theo hình thức đối tác công tư.

3. Yêu cầu hoàn thiện các quy định pháp luật về các hợp đồng trong dự án PPP điện gió

Một là, hợp đồng dự án PPP điện gió: là văn bản thỏa thuận giữa Nhà nước mà đại diện là cơ quan có thẩm quyền ký kết hợp đồng và nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp dự án để triển khai một dự án điện gió theo hình thức PPP, trên cơ sở chia sẻ rủi ro, lợi ích và mục tiêu cung cấp điện năng phục vụ lợi ích công cộng. Đồng thời, cũng chính là văn bản pháp lý trung tâm của dự án, điều chỉnh toàn bộ quan hệ giữa Nhà nước và nhà đầu tư từ giai đoạn chuẩn bị, triển khai đến vận hành. Do đó, hợp đồng cần phải phối hợp chặt chẽ với PPA, EPC, hợp đồng vay vốn và các văn

bản bảo đảm khác để tạo thành một cấu trúc pháp lý - tài chính hoàn chỉnh.

Đối với hợp đồng dự án PPP, khuôn khổ pháp lý điều chỉnh hợp đồng này phải đạt được sự cân bằng giữa hai mục tiêu, bảo đảm hiệu lực thực thi ràng buộc pháp lý của các nghĩa vụ trong hợp đồng và duy trì không gian điều tiết cần thiết cho Nhà nước nhằm bảo vệ lợi ích công. Khuôn khổ pháp lý phải xác lập rõ địa vị pháp lý của hợp đồng dự án như một loại hợp đồng hành chính đặc thù, với sự kết hợp giữa quyền lực công và tính thỏa thuận tự nguyện, từ đó quy định cơ chế điều chỉnh pháp lý phù hợp cho từng nhóm nghĩa vụ: nghĩa vụ công vụ, nghĩa vụ tài chính và nghĩa vụ chuyển giao. Hệ thống pháp luật cần bảo đảm tính tiên lượng được và ổn định pháp lý, đặc biệt, đối với các điều khoản dài hạn như thu hồi vốn, chia sẻ rủi ro chính sách, chuyển đổi ngoại tệ và bảo hộ đầu tư.

Hai là, hợp đồng tài chính của dự án PPP điện gió: trong một dự án PPP điện gió, các hợp đồng tài chính đóng vai trò trung tâm trong việc huy động vốn, phân bổ rủi ro tài chính và bảo đảm dòng tiền phục vụ xây dựng, vận hành cũng như hoàn vốn cho nhà đầu tư. Hợp đồng tài chính quan trọng nhất chính là hợp đồng vay vốn, được ký kết giữa doanh nghiệp dự án (SPV) và tổ chức cho vay (thường là ngân hàng thương mại, tổ chức tài chính quốc tế, hoặc tổ hợp các nhà tài trợ). Hợp đồng vay vốn quy định các điều kiện giải ngân, lãi suất, thời hạn vay, cơ chế trả nợ và các cam kết tài chính mà SPV phải tuân thủ trong suốt thời gian vay. Để bảo đảm khoản vay, ngân hàng cho vay thường yêu cầu thêm các hợp đồng bảo đảm tài chính như hợp đồng thế chấp tài sản, hợp đồng cầm cố cổ phần, tài khoản, quyền thu tiền từ PPA hoặc quyền, lợi ích phát sinh từ hợp đồng EPC, O&M.

Bên cạnh đó, đòi hỏi các hợp đồng này phải được điều chỉnh bởi một khuôn khổ pháp luật đồng bộ, ổn định và có khả năng bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên tham gia. Theo đó, khuôn khổ pháp lý cần bảo đảm một số yếu tố then chốt: (1) Tính pháp lý rõ

ràng của quyền tài sản hình thành trong tương lai và khả năng sử dụng các quyền này làm tài sản bảo đảm; (2) Hiệu lực thực thi và khả năng cưỡng chế các thỏa thuận tài chính, đặc biệt trong trường hợp xảy ra tranh chấp hoặc vi phạm hợp đồng; (3) Khả năng công nhận và thực hiện các hợp đồng tài chính có yếu tố nước ngoài, bao gồm quyền chọn luật áp dụng và cơ chế trọng tài quốc tế; (4) Sự nhất quán giữa pháp luật PPP, pháp luật về điện lực và pháp luật quản lý ngoại hối, đặc biệt liên quan đến việc chuyển đổi ngoại tệ, thanh toán quốc tế, và chuyển lợi nhuận.

Ba là, các hợp đồng kỹ thuật, xây dựng, khai thác của dự án PPP điện gió: trong một dự án PPP điện gió, bên cạnh hợp đồng PPP và hợp đồng PPA, còn có nhiều hợp đồng kỹ thuật, xây dựng và khai thác đóng vai trò thiết yếu để triển khai và vận hành dự án hiệu quả, đúng tiến độ và tiêu chuẩn kỹ thuật. Ví dụ, hợp đồng EPC là hợp đồng tổng thầu “chìa khóa trao tay”, trong đó nhà thầu chịu trách nhiệm toàn bộ quá trình thiết kế, mua sắm thiết bị và thi công xây dựng nhà máy điện gió. Đây là hợp đồng quan trọng nhất trong giai đoạn xây dựng và thường do SPV ký kết với nhà thầu EPC trong nước hoặc quốc tế.

Các hợp đồng kỹ thuật phải tuân thủ các yêu cầu pháp lý chặt chẽ để bảo đảm tính thống nhất, khả năng thực thi và sự phối hợp liên ngành trong toàn bộ vòng đời dự án. Trước hết, các hợp đồng này phải được thiết kế phù hợp với nguyên tắc phân bổ rủi ro của mô hình PPP, tức là phân bổ trách nhiệm cho bên có khả năng quản lý rủi ro đó hiệu quả nhất, đặc biệt là rủi ro kỹ thuật, chậm tiến độ và hiệu suất vận hành. Tiếp đó, các hợp đồng kỹ thuật phải tương thích với khung pháp lý điều chỉnh hoạt động đầu tư xây dựng, tiêu chuẩn kỹ thuật và quy chuẩn môi trường của quốc gia, bảo đảm tuân thủ các yêu cầu về an toàn công trình, quản lý chất lượng và nghĩa vụ pháp lý trong lĩnh vực năng lượng tái tạo. Ngoài ra, về mặt hình thức và nội dung, các hợp đồng này cần có cấu trúc rõ ràng, tích hợp điều khoản về kiểm soát tiến độ, điều chỉnh giá hợp đồng, quản

lý thay đổi, cơ chế nghiệm thu và xử lý sự cố, đi kèm với các chế tài pháp lý trong trường hợp vi phạm hợp đồng.

Bốn là, hợp đồng mua bán điện sản xuất từ dự án PPP điện gió: hợp đồng mua bán điện (PPAs) là hợp đồng mua bán điện giữa khu vực công và đối tác tư nhân làm cơ sở cho việc thực hiện các dự án PPP trong ngành điện. Bên đối tác nhà nước có trách nhiệm “bao tiêu”, thường là một công ty điện lực thuộc sở hữu nhà nước. Điều mà thường thấy ở các quốc gia mà ngành điện thuộc Nhà nước. Dựa vào PPA, doanh thu của dự án PPP có thể được xác định và là cơ sở để các bên liên quan xác định tính thanh khoản của dự án PPP. Do đó, các nội dung trong PPA, đặc biệt là cơ chế phân bổ rủi ro sẽ là cơ sở để các bên liên quan đánh giá về khả năng thu hồi vốn và mức lợi nhuận có thể kiếm được từ dự án⁹. Về nội dung, mặc dù các khoản về giá được coi là yếu tố quan trọng nhất trong PPA, tuy nhiên, PPA cũng chứa nhiều điều khoản quan trọng giải quyết các vấn đề như thời hạn thỏa thuận, quy trình vận hành, thỏa thuận cắt giảm, vấn đề truyền tải, các mốc quan trọng, tín dụng, bảo hiểm.

Vì vậy, khuôn khổ pháp lý phải xác lập địa vị pháp lý rõ ràng cho PPA trong tổng thể hợp đồng PPP, bảo đảm sự đồng bộ với hợp đồng dự án và các văn bản liên quan. Pháp luật cũng cần quy định rõ thẩm quyền ký kết PPA, trình tự phê duyệt và cơ chế kiểm soát nội dung, nhằm bảo đảm rằng PPA là một nghĩa vụ ràng buộc có hiệu lực pháp lý đầy đủ, không bị vô hiệu hoặc điều chỉnh tùy tiện bởi các yếu tố hành chính. Hệ thống pháp luật cần đưa ra các nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhà đầu tư, bao gồm cơ chế ổn định giá điện, chia sẻ rủi ro thị trường và bảo đảm thanh toán, đặc biệt trong bối cảnh thị trường điện chưa vận hành hoàn chỉnh hoặc bên mua điện là đơn vị độc quyền nhà nước. Ngoài ra, trong khuôn khổ pháp lý cần khuyến khích việc xây dựng các mẫu PPA chuẩn cho từng loại hình công nghệ, vừa tạo tính nhất quán, vừa tăng tốc độ đàm phán và giảm chi phí giao dịch trong thực tiễn triển khai.

4. Kết luận

Hiện nay, trong quá trình triển khai cho thấy vẫn còn nhiều thách thức về khung pháp lý, chia sẻ rủi ro, bảo đảm thanh toán và tính ổn định chính sách. Do đó, để mô hình PPP thực sự trở thành động lực phát triển điện gió tại Việt Nam, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật chuyên ngành, thiết lập các chuẩn mực hợp đồng phù hợp với thông lệ quốc tế, đồng thời tăng cường năng lực thể chế và minh bạch trong quá trình đàm phán, ký kết và giám sát thực hiện hợp đồng. Chỉ khi hợp đồng PPP trở thành công cụ pháp lý đủ tin cậy và hiệu lực thì mới có thể thu hút được dòng vốn đầu tư dài hạn, qua đó, thúc đẩy sự phát triển bền vững của ngành năng lượng xanh tại Việt Nam □

Chú thích:

1. Bài viết trong nghiên cứu Luận án tiến sĩ “*Pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư trong lĩnh vực điện gió ở Việt Nam hiện nay*” của NCS Nguyễn Thu Dung tại Học viện Khoa học xã hội.
2. Đoàn Thị Hải Yến (2020). *Pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam*. Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 58.
- 3, 4, 6. Lê Hương Giang (2016). *Một số vấn đề pháp lý về Hợp đồng đối tác công tư*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5/2016, tr. 51, 51, 51.
5. Phạm Hồng Thái (2012). *Một số vấn đề lý luận về Hợp đồng hành chính*. Tạp chí Luật học số 6/2012, tr. 38.
7. UNCITRAL *Legislative Guide on Public-Private Partnerships* (United Nations 2021). <https://www.un-ilibrary.org>, ngày 01/9/2022.
8. Nguyễn Tiến Đức (2024). Tham luận: “*Mối quan hệ giữa Luật Hiến pháp và Luật tư*”. Hội thảo “*Xây dựng mô hình hiệu lực của quyền hiến định trong luật tư ở Việt Nam*”. Đề tài nghiên cứu tiềm năng của Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia Nafosted mã số 18/2022/TN: “*Xây dựng mô hình hiệu lực của quyền hiến định trong luật tư*” tổ chức tại Viện Nhà nước và Pháp luật, ngày 17/01/2024.
9. *Power Purchase Agreements (PPAs) and Energy Purchase Agreements (EPAs)*. <https://ppp.worldbank.org>, ngày 22/7/2023.