

---

# ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TẠI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP, KINH TẾ CỦA TỔ CHỨC CÔNG ĐOÀN VIỆT NAM

**Lê Mạnh Hùng**

*Trường Đại học Công đoàn*

*Email: lmhungthdhd@gmail.com*

Mã bài: JED-491

Ngày nhận: 10/12/2021

Ngày nhận bản sửa: 23/02/2022

Ngày duyệt đăng: 10/03/2022

## **Tóm tắt:**

*Bài viết này nghiên cứu đầu tư theo hình thức đối tác công tư tại Việt Nam và khả năng áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam trong việc xây dựng nguồn lực tài chính đủ mạnh để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của tổ chức Công đoàn Việt Nam trong tình hình mới. Nghiên cứu đã làm rõ được thực trạng về đầu tư theo hình thức đối tác công tư tại Việt Nam và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam trong thời gian qua. Bài viết đã đề xuất một số khuyến nghị nhằm giúp các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam có thể huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội hóa thông qua cơ chế “đầu tư công, quản trị tư” nhằm góp phần thực hiện thắng lợi chương trình hành động của các cấp công đoàn.*

**Từ khóa:** Công đoàn Việt Nam, đối tác công tư, nguồn lực tài chính.

**Mã JEL:** L98

## **Investment in the form of public-private partnership in non-business and economic units of Vietnam Trade Union**

### **Abstract**

*This paper studies investment in the form of public-private partnership in Vietnam and its applicability to non-business and economic units of Vietnam Trade Union in building strong financial resources to perform well the functions and tasks of the Vietnam Trade Union in the new context. The study has clarified the current situation of investment in the form of public-private partnership in Vietnam and the operation of non-business and economic units of Vietnam Trade Union in recent years. Based on the findings, some recommendations are proposed for helping non-business and economic units of the Vietnam Trade Union to mobilize and effectively use socialized resources through the mechanism of “public investment, private governance” in order to contribute to the successful implementation of the Action Program of trade unions at all levels.*

**Keywords:** Vietnam Trade Union, public-private partnership, financial resources.

**JEL Code:** L98

## **1. Đặt vấn đề**

Thực hiện Chương trình số 740/CTr-TLĐ ngày 22/7/2020 của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam về việc xây dựng nguồn lực tài chính đủ mạnh đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ của tổ chức công đoàn trong tình hình mới nhằm cụ thể hóa một trong ba khâu đột phá của Nghị quyết Đại hội Công đoàn Việt Nam lần thứ XII về: “Xây dựng nguồn lực công đoàn đủ mạnh, đẩy mạnh công tác truyền thông công đoàn đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới”. Qua rà soát của Tổng Liên đoàn, cơ bản các đơn vị sử dụng đúng mục đích và đã xây dựng được phương án sắp xếp theo Nghị định 167/2017/NĐ-CP. Các đơn vị sự nghiệp cơ bản đã xây dựng được phương án tự chủ về tài chính, nhiều đơn vị sự nghiệp công đoàn đã tự chủ chi thường xuyên và chi đầu tư. Trong quá trình sắp xếp, đã giải thể được 10 đơn vị sự nghiệp hoạt động trong lĩnh vực giáo dục nghề

---

nghiệp, sáp nhập 3 đơn vị, đang xây dựng đề án tiếp tục giải thể một số nhà văn hóa, trung tâm văn hóa hoạt động không hiệu quả. Tuy nhiên, kết quả rà soát cũng cho thấy hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, kinh tế công đoàn còn chưa tương xứng với tiềm năng của đơn vị. Các đơn vị hoạt động mới chỉ đảm bảo kinh doanh ổn định và bảo toàn vốn chủ sở hữu, chưa có được tích lũy lớn để đầu tư máy móc thiết bị, cơ sở vật chất và ứng phó với các trường hợp bất khả kháng như thiên tai, dịch bệnh...

Ngày 20/7/2021, Ban Chấp hành Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đã ban hành Chương trình hành động của các cấp công đoàn (Chương trình số 01/CT-BCH) nhằm thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng (Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng) và Nghị quyết số 02-NQ/TW ngày 12/6/2021 của Bộ Chính trị về “Đổi mới tổ chức và hoạt động của Công đoàn Việt Nam trong tình hình mới” (Nghị quyết 02 của Bộ Chính trị). Chương trình hành động xác định rõ mục đích, yêu cầu các cấp công đoàn cần tập trung triển khai 7 nhóm nhiệm vụ, 39 giải pháp. Trong đó, xây dựng nguồn lực tài chính đủ mạnh để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của tổ chức công đoàn là một trong các nhóm nhiệm vụ trọng tâm. Để thực hiện nhiệm vụ trên, các cấp công đoàn cần phải phát huy tối đa lợi thế, tích cực huy động nguồn lực xã hội để góp phần xây dựng nguồn tài chính công đoàn đủ mạnh trong tình hình mới. Đổi mới cơ chế hoạt động của đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế công đoàn. Quy định cụ thể về thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu và người đại diện phần vốn của tổ chức Công đoàn tại doanh nghiệp (DN)...

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (Public - Private – Partnership, viết tắt là PPP) là một hình thức phổ biến trên thế giới trong những thập niên gần đây nhằm phát huy thế mạnh của cả khu vực công và khu vực tư cho phát triển kinh tế, là một trong những phương thức hiệu quả nhất để phát triển bền vững, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Ở Việt Nam, PPP đã được thí điểm thực hiện cách đây hơn 20 năm với khung pháp lý ban đầu là Nghị định số 77/CP ngày 18/6/1997 về Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) áp dụng cho đầu tư trong nước, sau đó là Quyết định 71/2010/QĐ-TTg thí điểm đầu tư PPP. Ngày 18/6/2020, Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư đã được Quốc hội thông qua và chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 đã tạo ra hành lang pháp lý mạnh mẽ hơn cho việc triển khai PPP. Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư bao gồm 11 chương và 101 điều, được soạn thảo để thu hút nhiều nguồn lực hơn từ khu vực tư nhân, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài, đồng thời cũng hướng đến mục tiêu phát triển bền vững, “PPP vì con người” (people-first-PPP) như khuyến cáo của Liên Hợp Quốc. PPP vì con người phải được mở rộng về quy mô, tốc độ, và diện bao phủ để ngày càng nhiều người có thể tiếp cận dịch vụ tốt hơn với chi phí hợp lý. PPP không chỉ là công thức huy động vốn cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và dịch vụ công, mà còn là công thức mà khu vực công và tư chung tay phát triển các lĩnh vực công nghiệp quan trọng mang tính chất dẫn dắt nền kinh tế.

Bài viết này nghiên cứu và làm rõ mô hình đầu tư theo hình thức đối tác công tư và thực trạng triển khai đầu tư theo hình thức đối tác công tư tại Việt Nam. Phân tích thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam để đề xuất các giải pháp áp dụng đầu tư theo hình thức đối tác công tư giúp các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam có thể huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội hóa, khai thác tối đa những lợi thế về cơ sở vật chất, vị trí thuận lợi nhằm tăng nguồn thu cho tổ chức công đoàn, nâng cao hiệu quả hoạt động kinh tế cũng như góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ xây dựng nguồn tài chính công đoàn đủ mạnh trong tình hình mới.

## **2. Một số vấn đề lý luận về đầu tư theo hình thức đối tác công tư**

Đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã xuất hiện từ thế kỷ thứ XVIII tại Pháp để xây dựng các kênh đào, sau đó là các cây cầu ở London vào thế kỷ XIX hay cây cầu Brooklyn nổi tiếng ở New York cũng vào thế kỷ XIX (Đỗ Anh Đức, 2021). Tuy nhiên, hình thức này chỉ phổ biến trên thế giới vào thập niên 1980 và nó đóng một vai trò nhất định trong việc phát triển cơ sở hạ tầng ở các nước phát triển. Ở các nước đang phát triển, hình thức này bắt đầu phổ biến từ thập niên 1990, nhất là ở khu vực Mỹ Latinh. Đối với các quốc gia đang phát triển có nhu cầu nâng cấp cơ sở hạ tầng hình thức này đã chứng tỏ được hiệu quả của nó trong việc rút ngắn khoảng cách tài chính. Khái niệm đầu tư theo hình thức đối tác công tư và khái niệm đối tác công tư là tương đồng nhau được dịch ra từ cụm từ tiếng Anh là “Public Private Partnership” viết tắt là PPP. Khái niệm này xuất hiện từ khá sớm và có nhiều định nghĩa khác nhau đối với thuật ngữ này, tùy thuộc vào bối cảnh của mỗi quốc gia, tổ chức nghiên cứu.

---

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) định nghĩa đầu tư theo hình thức đối tác công tư là một loại các mối quan hệ có thể có giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân liên quan đến xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công (ADB, 2008). Trong mối quan hệ theo hình thức đối tác công tư, phía Nhà nước là các tổ chức Chính phủ bao gồm các Bộ, Ban, Ngành, Chính quyền địa phương; phía tư nhân có thể là các đối tác trong và ngoài nước, các doanh nghiệp hoặc các nhà đầu tư có chuyên môn về tài chính hoặc kỹ thuật liên quan đến dự án. Đóng góp của Nhà nước cho mối quan hệ theo hình thức đối tác công tư có thể được biểu hiện dưới dạng vốn đầu tư, chuyển giao tài sản hoặc các đóng góp bằng hiện vật khác. Vai trò của khu vực tư nhân trong mối quan hệ này thể hiện ở việc sử dụng chuyên môn về thương mại, quản lý, điều hành và cải tiến nhằm thực hiện, vận hành dự án một cách hiệu quả. Như vậy, khái niệm đầu tư theo hình thức đối tác công tư của ADB đã nhấn mạnh sự phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa các bên sao cho tận dụng được nguồn lực và tính hiệu quả trong việc thực hiện dự án và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn của hợp đồng. Cách tiếp cận này vẫn thừa nhận vai trò của Chính phủ trong việc đảm bảo nghĩa vụ xã hội được đáp ứng khi có sự tham gia của khu vực tư nhân.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD, 2012) định nghĩa đầu tư theo hình thức đối tác công tư là một thoả thuận giữa Nhà nước với một hay nhiều đối tác tư nhân (có thể bao gồm các nhà điều hành và các nhà tài trợ), theo đó phía tư nhân cung cấp dịch vụ sao cho đảm bảo được mục tiêu cung cấp dịch vụ của Nhà nước song hành với mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư tư nhân và tính hiệu quả của quan hệ hợp tác này phụ thuộc vào sự chuyển giao rủi ro một cách đầy đủ sang đối tác tư nhân. Trong mối quan hệ này, Chính phủ quy định chất lượng và số lượng cơ sở hạ tầng mà phía tư nhân cung cấp. Đối tác tư nhân có thể chịu trách nhiệm thiết kế, xây dựng, cấp vốn, vận hành, quản lý tài sản cố định và cung cấp dịch vụ cho Chính phủ hoặc người dân. Như vậy, theo cách tiếp cận này, OECD đã nhấn mạnh sự chuyển giao rủi ro từ phía Nhà nước sang phía tư nhân, rủi ro cần được phân bổ cho đối tác nào có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất. Rủi ro có thể được phân chia theo hai cách. Cách phân chia thứ nhất dựa trên khả năng kiểm soát rủi ro, theo đó rủi ro bên trong có thể kiểm soát được và rủi ro bên ngoài là rủi ro không thể kiểm soát được (thiên tai, chiến tranh, bạo động dân sự,...). Theo cách phân chia thứ hai, rủi ro bao gồm rủi ro về pháp lý, chính sách và rủi ro thương mại.

Ngân hàng Thế giới (World Bank Institute, 2012) định nghĩa quan hệ đầu tư đối tác công tư được hiểu là thoả thuận lâu dài giữa các khu vực công và tư nhân, theo đó một số nghĩa vụ công được cung cấp bởi khu vực tư nhân với thoả thuận rõ ràng về mục tiêu chung là giao cơ sở hạ tầng công cộng và/hoặc các dịch vụ công cộng. Trong khi đó, khái niệm về đầu tư theo hình thức đối tác công tư tại Việt Nam được quy định trong Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 04/05/2018 của Chính phủ, cụ thể: « Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (sau đây gọi tắt là PPP) là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng dự án giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.»

Như vậy có thể thấy rằng, các định nghĩa về PPP nêu trên có thể khác nhau song đều có các điểm chung như sau: (1) Đầu tư theo hình thức đối tác công tư là sự thoả thuận hợp đồng nêu rõ quyền lợi và nghĩa vụ giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân; (2) Đầu tư theo hình thức đối tác công tư có sự phân chia rủi ro giữa các bên của hợp đồng; (3) Trong đầu tư theo hình thức đối tác công tư, đối tác tư nhân được hưởng lợi ích tài chính một cách hợp lý. PPP đã mang lại nhiều ưu điểm cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, PPP giúp tăng năng suất và sử dụng các nguồn lực sẵn có một cách hiệu quả hơn, tối đa hóa giá trị đồng tiền từ đầu tư. Việc bắt tay giữa Nhà nước và tư nhân cho phép cộng hưởng tốt nhất thế mạnh của các bên tham gia, thông qua việc phát huy sức mạnh tổng hợp trong thiết kế, thi công, kinh doanh và quản lý. Mô hình PPP cũng khuyến khích sáng tạo trong hợp tác và phổ biến những cách làm tốt nhất.

*Thứ hai*, PPP cung cấp nguồn tài chính bổ sung cho các hoạt động đầu tư công và cung cấp dịch vụ công của Nhà nước. Thông qua hình thức PPP, khu vực tư nhân góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Kể cả việc cung cấp các dịch vụ của khu vực tư nhân do Chính phủ chi trả có thể làm thay đổi gánh nặng kinh phí từ hình thức truyền thống thanh toán trước một khoản tiền lớn sang một loạt các khoản thanh toán thường niên dễ quản lý và dự đoán trước hơn trong suốt thời gian của dự án.

*Thứ ba*, PPP góp phần cải cách khu vực thông qua việc cung ứng các dịch vụ công. Nhà nước luôn là người chịu trách nhiệm chủ yếu trong việc đảm bảo tài chính để cung ứng các dịch vụ công. Tuy nhiên, với cách huy động nguồn vốn đầu tư chủ yếu từ nguồn ngân sách vẫn chưa đủ đáp ứng. Lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn

---

chỉ ra rằng không nhất thiết nhà nước phải là người cung cấp trực tiếp các dịch vụ công đến tận tay người tiêu dùng. Với hình thức huy động nguồn vốn bằng hình thức BOT, BT, BTO truyền thống (không phải PPP theo đúng nghĩa) như hiện nay sẽ không thực sự hiệu quả, thường dẫn đến chậm trễ về tiến độ, đầu đó có dự án phải bỏ dở, do các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận nguồn vốn từ thị trường tài chính gặp không ít khó khăn và đẩy toàn bộ rủi ro cho nhà đầu tư tư nhân. Còn nếu là doanh nghiệp nhà nước đảm nhận các dự án đó, thường dẫn đến tăng chi phí phụ trội, và không hiệu quả do quản lý yếu kém, công nghệ lạc hậu. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cùng một dự án, nếu nhà nước cùng đóng góp vốn tham gia thực hiện một dự án với đối tác tư nhân, dự án sẽ được thực hiện hiệu quả hơn.

### **3. Khái quát đầu tư theo hình thức hợp tác công tư tại Việt Nam**

#### **3.1. Giai đoạn trước năm 2009**

Ở Việt Nam, quan hệ đối tác giữa Nhà nước và tư nhân trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đã được triển khai thực hiện từ những năm 1994 thông qua các dự án về năng lượng và viễn thông theo mô hình PPP. Tuy nhiên, việc áp dụng các mô hình này dường như chỉ có tính chất thử nghiệm và về lý thuyết thì cũng chưa phản ánh đúng bản chất của mô hình đầu tư theo hợp đồng đối tác công tư. Chủ yếu giai đoạn này là các dự án BOT về giao thông và được chi phối bởi các văn bản pháp luật như Nghị định số 77-CP ngày 18/6/1997 “Quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (B.O.T) áp dụng cho đầu tư trong nước”, Nghị định số 78/2007/NĐ-CP ngày 11/5/2007 về đầu tư theo hình thức Hợp đồng Xây dựng-Kinh doanh-Chuyển giao (BOT), Hợp đồng Xây dựng-Chuyển giao-Kinh doanh (BTO), Hợp đồng Xây dựng-Chuyển giao (BT)

Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, trong giai đoạn 1994 -2009 Việt Nam đã có 32 dự án được thực hiện có sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân với tổng mức vốn đầu tư khoảng 6,7 tỉ USD, trong đó mô hình BOT chiếm tỷ trọng chủ yếu. Lĩnh vực thu hút được nhà đầu tư tư nhân tham gia bao gồm giao thông, năng lượng, viễn thông, cấp và thoát nước. Phần lớn các dự án giao thông được thực hiện theo hình thức BT hoặc BOT để nhà đầu tư thu hồi được nguồn vốn đầu tư xây dựng công trình.

#### **3.2. Giai đoạn 2010 đến 2020**

Ngày 09/11/2010, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 71/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công – tư, cơ chế đầu tư theo mô hình đối tác công tư mới bắt đầu được triển khai thực hiện ở Việt Nam. Xét về bản chất, BOT chính là một trong các hình thức PPP nhưng chính sự tồn tại đồng thời của nhiều văn bản pháp luật khác nhau cùng điều chỉnh quan hệ đối tác công tư đã gây ra nhiều khó khăn cho quá trình áp dụng và triển khai trên thực tiễn. Trong bối cảnh đó, Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2009 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO và hợp đồng BT; Nghị định số 24/2011/NĐ-CP ngày 05 tháng 4 năm 2011 của Chính phủ sửa đổi một số điều của Nghị định số 108/2009/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO và hợp đồng BT; Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư được ban hành, sau đó là nghị định số 63/2018/NĐ-CP để đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống pháp luật trong việc điều chỉnh quan hệ hợp tác công tư.

Tại các thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, ... chính quyền thành phố đều có các chủ trương khuyến khích áp dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng các công trình đô thị. Bên cạnh đó, thành lập hoặc giao thêm nhiệm vụ cho các đơn vị quản lý nhà nước nhằm cụ thể hóa các chính sách ứng dụng hình thức đầu tư này vào thực tiễn. Như thành phố Hà Nội thành lập Ban chỉ đạo về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm) do Phó Chủ tịch thành phố điều hành, thành phố Hồ Chí Minh thành lập Phòng Quản lý dự án (hoạt động chuyên trách) trực thuộc UBND thành phố, ... Các đơn vị này sẽ là đầu mối tham mưu và đề xuất các chính sách để chỉ đạo, điều hành quản lý nhà nước trong các dự án đối tác công tư. Nhiều dự án đầu tư theo phương thức kết hợp sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước với vốn đầu tư tư nhân để xây dựng các công trình công ích đã được triển khai thực hiện trong nhiều năm qua. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến tháng 9/2018, cả nước có 336 dự án PPP với tổng vốn số đầu tư khoảng 1.609.335 tỷ đồng, trong đó có khoảng 140 dự án áp dụng loại hợp đồng BOT, 188 dự án áp dụng loại hợp đồng BT và 8 dự án áp dụng các loại hợp đồng khác. Thông qua mô hình PPP, nguồn vốn đầu tư tư nhân đã được huy động để giải quyết nhu cầu cấp bách về đầu tư hạ tầng.



### 3.3. Giai đoạn sau năm 2020

Những dự án PPP (BOT, BT...) trong thời gian đầu triển khai còn có các hạn chế, tồn tại nhưng các công trình, dịch vụ có được từ các dự án PPP đã góp phần tích cực hoàn thiện chất lượng hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, năng lượng, hạ tầng đô thị, xử lý nước thải, rác thải..., kịp thời giải quyết các nhu cầu bức xúc về dịch vụ công của người dân và nhu cầu cấp bách về cơ sở hạ tầng để phát triển kinh tế - xã hội đất nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, kích cầu đối với sản xuất trong nước. Chính yếu tố này đã tạo ra động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc dân. Bên cạnh các kết quả đạt được, thực tiễn triển khai cho thấy quy định về PPP cần phải được hoàn thiện, nâng cấp hơn nữa bởi: (i) Quy định chi tiết cho hoạt động PPP hiện nay mới chỉ dừng ở cấp Nghị định, đồng thời do nhiều Luật khác nhau điều chỉnh như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quản lý nợ công... Quy định tại các Luật này được xây dựng hướng tới dự án đầu tư công hoặc đầu tư tư nhân thuần túy. Quy định đối với đầu tư PPP tại cấp Nghị định không thể trái Luật. Việc không thể phản ánh bản chất của mối quan hệ đối tác công và tư dẫn đến quá trình triển khai dự án PPP còn nhiều khó khăn, bất cập; (ii) Cần có khung pháp lý ổn định cho các hợp đồng PPP dài hạn (thường kéo dài từ 20 - 30 năm), nhiều rủi ro, đầu tư quy mô lớn, bởi hiện quy định về PPP tại nước ta được các nhà đầu tư đánh giá là có tính ổn định chưa cao. Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai các dự án nhằm thu hút đầu tư nước ngoài, các tổ chức quốc tế và một số nhà đầu tư quan tâm đều đề cập việc thiếu công cụ bảo đảm, bảo lãnh trong chính sách hiện nay. Trên cơ sở các phân tích nêu trên, việc xây dựng Luật Đầu tư theo phương thức PPP là cần thiết trong bối cảnh hiện nay.

Để có khung pháp lý ổn định cho các hợp đồng PPP dài hạn, nhiều rủi ro, quy mô lớn, sau nhiều lần chỉnh lý dự thảo, ngày 18/6/2020, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIV đã chính thức thông qua Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 với 11 chương và 101 điều, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2021. Để triển khai thực hiện Luật PPP, Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định hướng dẫn Luật. Cụ thể: Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PPP; Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PPP về lựa chọn nhà đầu tư; Nghị định quy định về cơ chế tài chính trong đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) kế thừa những quy định tốt đã và đang thực hiện, đồng thời bổ sung các nội dung mới, quan trọng, bảo đảm tính đặc thù của đầu tư PPP, tạo môi trường pháp lý ổn định hơn cho các dự án PPP trong thời gian tới. Theo nhiều nhà đầu tư, Luật PPP đã tháo gỡ nhiều vướng mắc, rào cản đối với dự án PPP, tháo cởi cả những gánh nặng về tâm lý, củng cố niềm tin để giới đầu tư mạnh dạn hơn khi tham gia đầu tư vào các dự án lớn của đất nước.

### 4. Thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam

Tổ chức Công đoàn Việt Nam là một khối gắn kết chặt chẽ giữa Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các đơn vị sự nghiệp, kinh tế trong hệ thống công đoàn. Trong những năm qua, tổ chức Công đoàn Việt Nam đã thực hiện tốt nhiệm vụ chính trị, đồng thời góp phần không nhỏ vào sự phát triển của đất nước. Với thể mạnh sở hữu hệ thống đơn vị sự nghiệp, kinh tế rộng khắp toàn quốc, tổ chức Công đoàn đã tạo nên giá trị kinh tế - xã hội to lớn. Đại hội Công đoàn Việt Nam lần thứ XII đã đề ra: “Đổi mới tổ chức và hoạt động công đoàn; tập trung đại diện, chăm lo, bảo vệ đoàn viên, người lao động; đẩy mạnh tuyên truyền, giáo dục, xây dựng giai cấp công nhân lớn mạnh; góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc” nhằm thực hiện thắng lợi các nghị quyết của Đảng, nhất là Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII. Đại hội Công đoàn Việt Nam lần thứ XII quyết định mục tiêu tổng quát, nhiệm vụ chủ yếu, các khâu đột phá, hệ thống chỉ tiêu và các nhóm nhiệm vụ, giải pháp để tổ chức thực hiện trong nhiệm kỳ XII (2018 -2023). Vì vậy, việc ban hành chương trình để thực hiện một trong ba khâu đột phá về: “Xây dựng nguồn lực công đoàn đủ mạnh, đẩy mạnh công tác truyền thông công đoàn đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới” cần thiết để thực hiện Nghị quyết Đại hội Công đoàn Việt Nam.

Tổng Liên đoàn đã thành lập 4 Ban chỉ đạo về sắp xếp các cơ sở giáo dục nghề nghiệp; đổi mới và phát triển doanh nghiệp; sắp xếp, tổ chức lại Cung Văn hóa lao động, Nhà văn hóa Lao động; Xử lý, sắp xếp tài sản công nhằm tập trung lãnh đạo, chỉ đạo để nâng cao hiệu quả hoạt động. Qua tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng nhà, đất, tổ chức Công đoàn hiện đang quản lý 576 cơ sở nhà đất, trong đó có 493 cơ sở nhà, đất đã có quyết định giao đất, chiếm 85,59%, trong đó 389 cơ sở nhà, đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng, chiếm 67,53%. Qua rà soát, cơ bản các đơn vị sử dụng đúng mục đích và đã xây dựng được phương án sắp xếp theo

Nghị định 167/2017/NĐ-CP. Các đơn vị sự nghiệp cơ bản đã xây dựng được phương án tự chủ về tài chính, nhiều đơn vị sự nghiệp công đoàn đã tự chủ chi thường xuyên và chi đầu tư. Trong quá trình sắp xếp, đã giải thể được 10 đơn vị sự nghiệp hoạt động trong lĩnh vực giáo dục nghề nghiệp, sáp nhập 3 đơn vị, đang xây dựng đề án tiếp tục giải thể một số nhà văn hóa, trung tâm văn hóa hoạt động không hiệu quả (Ban Tài chính Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, 2020).

Các đơn vị kinh tế công đoàn cơ bản đã xây dựng được phương án sắp xếp, cơ cấu lại theo hướng những đơn vị hoạt động hiệu quả sẽ tiếp tục duy trì, tăng cường công tác quản trị, đầu tư để tăng nguồn thu, những doanh nghiệp tiềm năng sẽ xây dựng phương án cổ phần hóa để thu hút vốn xã hội hóa, những doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả sẽ thực hiện giải thể, bán doanh nghiệp. Trong quá trình đổi mới, bên cạnh các đơn vị hoạt động hiệu quả, vẫn tồn tại không ít các đơn vị chưa thực sự phát huy được sức mạnh tương xứng với nguồn lực. Các đơn vị sự nghiệp, kinh tế công đoàn đa phần có vị trí kinh doanh thuận lợi, có tiềm năng phát triển. Hoạt động kinh tế công đoàn tại 63 tỉnh thành phố có rất nhiều mô hình kinh doanh: hệ thống các nhà khách, hệ thống các khách sạn công đoàn, hệ thống các siêu thị công đoàn, hệ thống các nhà văn hóa lao động, hệ thống các trung tâm tiệc cưới...., tuy nhiên các hệ thống này hiện đang hoạt động riêng lẻ, thiếu sự kết nối, chia sẻ, chưa có sự liên kết hỗ trợ để tạo thành chuỗi giá trị nhằm cạnh tranh với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh; hơn nữa một số đơn vị có bộ máy quản lý cồng kềnh thiếu tính chuyên nghiệp, do đó, chưa phát huy được hiệu quả để tạo ra được giá trị dài hạn nhằm tạo ra sự phát triển bền vững cho các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của hệ thống công đoàn.

Kết quả chuyển đổi, sắp xếp các doanh nghiệp của tổ chức công đoàn theo Thông báo 175-TB/TW ngày

**Bảng 1: Kết quả chuyển đổi, sắp xếp các doanh nghiệp của tổ chức công đoàn theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008 tính đến 31/12/2020**

STT	Nội dung	Kế hoạch (DN)	Thực hiện (DN)	
			Hoàn thành	Chưa hoàn thành
<b>A</b>	<b>Doanh nghiệp thực hiện phương án chuyển đổi, sắp xếp</b>			
1	Doanh nghiệp đã cổ phần hóa được giữ nguyên	03	03	0
2	Doanh nghiệp được giữ nguyên mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên	13	13	0
3	Doanh nghiệp chuyển thành công ty cổ phần do Tổng Liên đoàn giữ chi phối	26	15	11
4	Doanh nghiệp được Tổng Liên đoàn cổ phần hóa rộng rãi	31	20	11
5	Giải thể doanh nghiệp	02	02	0
<b>B</b>	<b>Doanh nghiệp thành lập mới</b>			
1	Doanh nghiệp thành lập mới	05	05	0

*Nguồn: Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam.*

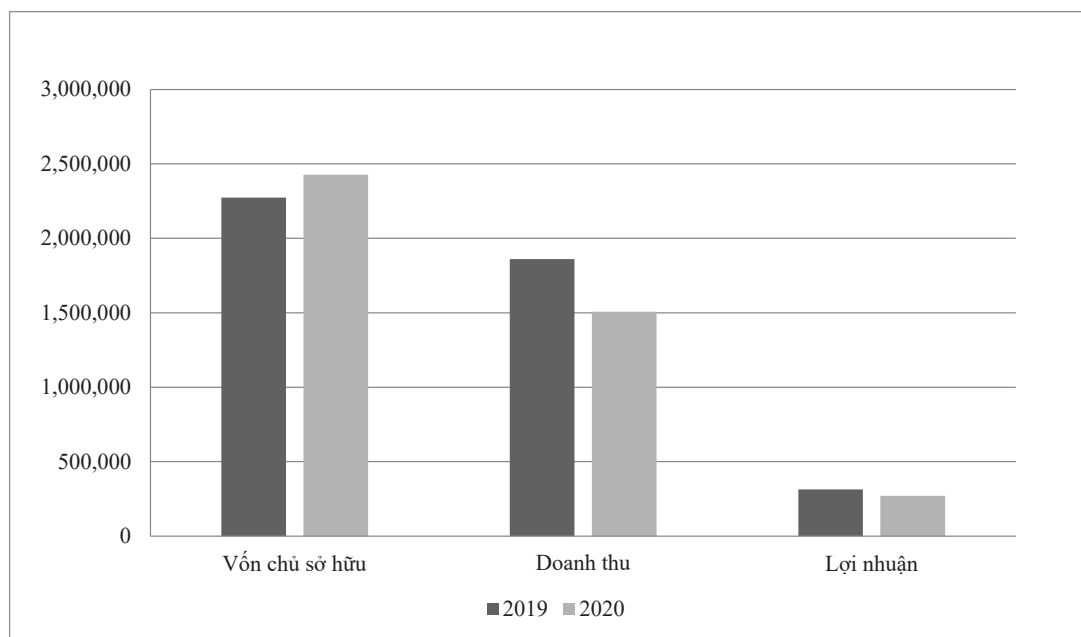
07/8/2008 tính đến 31/12/2020 tại Bảng 1 cho thấy, toàn bộ các doanh nghiệp đã cổ phần được giữ nguyên đã hoàn thành (3/3 doanh nghiệp), toàn bộ các doanh nghiệp được giữ nguyên mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên đã hoàn thành (13/13). Đối với các doanh nghiệp chuyển thành công ty cổ phần do Tổng Liên đoàn giữ chi phối, đã có 15/26 doanh nghiệp hoàn thành và có 20/31 doanh nghiệp đã được Tổng Liên đoàn cổ phần hóa rộng rãi.

Theo báo cáo của Ban Tài chính - Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, những năm gần đây tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu có xu thế ngày càng giảm. Nếu năm 2014 tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu là 6%/năm, năm 2015 là 6,3%/năm thì năm 2016 chỉ là 5,5%/năm và năm 2017 là 5%/năm, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu giảm nhẹ trong giai đoạn 2018 – 2019 và trong 2 năm 2020 và năm 2021 tỷ suất lợi nhuận có dấu hiệu giảm sâu do ảnh hưởng bởi đại dịch Covid 19. Kết quả tại Hình 1 cho thấy vốn chủ sở hữu, doanh thu và lợi nhuận của các doanh nghiệp tổ chức công đoàn năm 2020 đều giảm so với năm 2019.

Số liệu tại Bảng 2 cho thấy kết quả kinh doanh của các nhóm doanh nghiệp chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008 có sự không đồng đều và có xu hướng giảm trong giai đoạn 2019-2020. Doanh

**Hình 1: Vốn chủ sở hữu, doanh thu và lợi nhuận của các doanh nghiệp tổ chức công đoàn giai đoạn 2019-2020**

(đơn vị: triệu đồng)



**Bảng 2: Kết quả hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp tổ chức công đoàn giai đoạn 2019-2020**

Đơn vị tính: Triệu Đồng

STT	Nội dung	Vốn chủ sở hữu		Doanh thu		Lợi nhuận	
		2020	2019	2020	2019	2020	2019
A	Các doanh nghiệp chưa chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008	151.475	162.563	232.724	300.048	(5.926)	1.503
B	Các doanh nghiệp đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008						
1	Doanh nghiệp thuộc Tổng Liên đoàn đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008	26.780	31.454	131.326	202.615	(2.189)	520
2	Doanh nghiệp thuộc LĐLĐ tỉnh, thành phố đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008	720.142	718.617	328.271	561.966	30.837	91.184
3	Doanh nghiệp thuộc các cấp công đoàn khác đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008	5.276	6.500	50.219	108.745	(813.094)	(579)
C	Doanh nghiệp thành lập mới sau TB 175- TB/TW ngày 07/8/2008	1.523.435	1.353.952	764.043	686.986	248.424	221.397
TỔNG CỘNG (A+B+C)		2.427.109	2.273.088	1.506.586	1.860.363	270.331	314.026

Nguồn: Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam.

Doanh nghiệp thuộc Tổng Liên đoàn đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008, doanh nghiệp thuộc các cấp công đoàn khác đã chuyển đổi, sắp xếp theo Thông báo 175-TB/TW ngày 07/8/2008 đã lỗ trong năm 2020. Thực trạng trên đòi hỏi Công đoàn Việt Nam cần mạnh mẽ đổi mới cơ chế quản lý tại các đơn vị sự nghiệp, kinh tế, và đầu tư theo hình thức đối tác công tư có thể là một giải pháp sáng tạo mang lại hiệu quả cho các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam.

#### 5. Giải pháp đầu tư theo hình thức đối tác công tư đối với các đơn vị sự nghiệp, kinh tế của tổ chức Công đoàn Việt Nam

---

Khung pháp lý đối với PPP tại Việt Nam đã được ổn định thông qua việc Quốc hội khóa XIV đã chính thức thông qua Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư có hiệu lực từ 01/01/2021, PPP sẽ là phương thức hiệu quả trong việc huy động tối đa nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam. Ngày 29/3/2021, Chính phủ đã ban hành 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. 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 về lĩnh vực đầu tư, quy mô dự án PPP; Hội đồng thẩm định dự án PPP; các nội dung trong chuẩn bị dự án PPP; lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án PPP; xác nhận hoàn thành và chuyển giao công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; chấm dứt hợp đồng dự án PPP; xử lý tình huống, xử lý vi phạm trong đầu tư theo phương thức PPP. Nghị định quy định và phân loại chi tiết 6 nhóm lĩnh vực đầu tư với quy mô dự án tương ứng làm cơ sở rõ ràng để xác định các loại dự án thực hiện theo phương thức PPP, quy định chặt chẽ trách nhiệm đăng tải thông tin trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia để đảm bảo tính công khai, minh bạch trong đầu tư theo phương thức PPP,...

Các đơn vị sự nghiệp, kinh tế công đoàn đa phần có vị trí kinh doanh thuận lợi, có tiềm năng phát triển nếu có giải pháp và cơ chế phù hợp để triển khai thực hiện PPP sẽ phát huy thế mạnh tổng hợp cho phát triển kinh tế, nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh. Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam cần quan tâm đến vai trò và tầm quan trọng của hình thức đầu tư theo đối tác công tư, mạnh dạn nghiên cứu một số mô hình đầu tư nhằm kết hợp và huy động nguồn lực từ khối tư nhân, thí điểm triển khai cơ chế «đầu tư công - quản trị tư», đây là hình thức các công trình, cơ sở vật chất do Nhà nước bỏ vốn đầu tư xây dựng được giao cho đơn vị có đủ năng lực để quản lý khai thác kinh doanh theo mục đích sử dụng của công trình; chi phí vận hành, duy tu, bảo dưỡng... do nhà đầu tư chi trả. Cơ chế này có thể tiết kiệm nguồn lực của Tổng Liên đoàn do chỉ cần tập trung vào việc quản lý dự án mà không cần phải dựa vào nguồn lực của mình để thực hiện dự án. Bởi vậy, tài sản, nguồn lực của Tổng Liên đoàn sẽ được sử dụng hiệu quả hơn, nâng cao chất lượng của các cơ sở công cộng và dự án đầu tư được nâng cao. Mặt khác, việc sử dụng hợp lý các kỹ năng, kinh nghiệm của khu vực tư nhân, kỹ thuật, sáng tạo và đổi mới, các dự án đầu tư có thể được thực hiện nhiều hơn. Để thực hiện được cơ chế này, Tổng Liên đoàn cần quan tâm phát triển và bồi dưỡng đội ngũ nhân sự liên quan tới việc quy hoạch, xây dựng khung pháp lý, chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt, thực hiện và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư theo phương thức PPP để đảm bảo năng lực chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp đáp ứng nhu cầu quản lý, cũng như triển khai các dự án PPP một cách chuyên nghiệp và hiệu quả.

### Tài liệu tham khảo

ADB (2008), *Mối quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân*, Ngân hàng phát triển Châu Á.

Ban Tài chính Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (2020), *Báo cáo Kết quả kinh doanh của các doanh nghiệp của tổ chức Công đoàn giai đoạn 2019 – 2020*, Hà Nội.

Đỗ Anh Đức (2021), ‘Triển khai huy động nguồn lực xã hội hóa thông qua phương thức đầu tư theo hình thức đối tác công - tư tại tỉnh Quảng Ninh’, *Tạp chí Công sản*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/kinh-te/-/2018/823108/trien-khai-huy-dong-nguon-luc-xa-hoi-hoa-thong-qua-phuong-thuc-C2%A0dau-tu-theo-hinh-thuc-doi-tac-cong---tu-tai-tinh-quang-ninh.aspx>

OECD (2012), *Recommendation of the council on principles for public governance of public-private partnerships*, Paris: Organization for Economic Cooperation & Development (OECD).

World Bank Institute (2012), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 1.0*. World Bank, Washington, DC.

© World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16055> License: CC BY 3.0 IGO