

NGHĨA VỤ CUNG CẤP SẢN PHẨM, DỊCH VỤ CÔNG TRONG HỢP ĐỒNG KINH DOANH - QUẢN LÝ THEO PHƯƠNG THỨC ĐẦU TƯ ĐỐI TÁC CÔNG TƯ

● NGUYỄN PHƯƠNG ANH

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh

Email: anhnnp24610@sdh.uel.edu.vn

TÓM TẮT:

Hợp đồng kinh doanh - quản lý ((O&M) là một loại hợp đồng dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư, trong đó nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP được nhượng quyền để kinh doanh, quản lý công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có trong thời hạn nhất định. Khác với các loại hợp đồng PPP có trọng tâm là xây dựng công trình mới, hợp đồng kinh doanh - quản lý (Hợp đồng O&M) đặt trọng tâm vào việc vận hành, khai thác và duy trì chất lượng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng.¹ Trong đó, trách nhiệm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công liên tục, ổn định và an toàn là nội dung có ý nghĩa quan trọng gắn liền xuyên suốt và ảnh hưởng đến nhiều vấn đề khác đối với loại hợp đồng này. Bài viết phân tích một trong những trách nhiệm đặc thù và nhận diện một số vấn đề pháp lý đặt ra và đề xuất một số gợi mở nhằm cụ thể hóa nghĩa vụ này trong hợp đồng dự án PPP.

Từ khóa: PPP, hợp đồng kinh doanh - quản lý, hợp đồng O&M, sản phẩm, dịch vụ công, trách nhiệm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công, trách nhiệm vận hành và bảo trì.

1. Đặt vấn đề

Hợp đồng O&M là loại hợp đồng PPP gắn với việc kinh doanh, quản lý công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có trong thời hạn nhất định. Do không đặt trọng tâm vào xây dựng công trình mới, hợp đồng này chủ yếu hướng đến việc vận hành, khai thác và duy trì công trình để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công.² Vì vậy, trách nhiệm

cung cấp sản phẩm, dịch vụ công là nội dung trung tâm trong giai đoạn thực hiện hợp đồng O&M, không chỉ bao gồm việc duy trì hoạt động khai thác mà còn phải bảo đảm chất lượng, tính ổn định, an toàn và lợi ích của người sử dụng.

Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư hiện hành đã ghi nhận các nghĩa vụ gắn trực tiếp với trách nhiệm này, bao gồm bảo đảm công

trình được sử dụng theo điều kiện đã thỏa thuận, đối xử bình đẳng với người sử dụng, tiếp nhận và xử lý phản ánh, sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ và bảo đảm công trình vận hành an toàn theo thiết kế hoặc quy trình cam kết. Do đó, các yêu cầu như “cung cấp dịch vụ ổn định”, “vận hành an toàn” hoặc “bảo đảm chất lượng dịch vụ” cần được cụ thể hóa trong từng hợp đồng O&M thông qua tiêu chuẩn thực hiện, cơ chế theo dõi, chế độ báo cáo và trách nhiệm giải trình, nhằm bảo đảm trách nhiệm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công được thực hiện hiệu quả trên thực tế.

2. Nội dung nghiên cứu về đặc thù của nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng Kinh doanh - Quản lý

Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng Kinh doanh - Quản lý có một số đặc thù sau:

- Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công gắn với công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có

Đặc điểm đầu tiên của hợp đồng O&M là đối tượng hợp đồng không phải công trình sẽ được xây dựng trong tương lai, mà là công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có. Đây là điểm phân biệt quan trọng giữa hợp đồng O&M với các loại hợp đồng PPP có cấu phần xây dựng. Chính đặc điểm này làm cho nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M có tính chất đặc thù. Nhà đầu tư không chỉ tiếp nhận một tài sản để khai thác, mà còn tiếp nhận trách nhiệm duy trì khả năng khai thác công trình đó.

Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M không thể được hiểu tách rời khỏi hiện trạng công trình, mục tiêu sử dụng công trình và yêu cầu duy trì chất lượng vận hành. Nếu nhà đầu tư khai thác công trình nhưng không bảo đảm công trình được vận hành theo tiêu chuẩn kỹ thuật, không bảo trì đúng yêu cầu hoặc không xử lý kịp thời sự cố phát sinh thì mục tiêu của hợp đồng O&M sẽ không đạt được như các bên đề ra.

Do đó, xây dựng các điều khoản của hợp đồng

O&M, cần nhận diện rõ quyền khai thác của nhà đầu tư luôn đi kèm với nghĩa vụ bảo đảm công trình tiếp tục phục vụ nhu cầu người dân. Đây là điểm giúp phân biệt hợp đồng O&M với một hợp đồng thuê quản lý tài sản hoặc hợp đồng dịch vụ thông thường.

- Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công gắn với chất lượng vận hành và bảo trì công trình

Trong hợp đồng O&M, chất lượng sản phẩm, dịch vụ công phụ thuộc rất lớn vào chất lượng vận hành và bảo trì công trình. Một công trình có thể đang ở trạng thái tốt tại thời điểm tiếp nhận, nhưng nếu không được vận hành, sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ thì chất lượng có thể suy giảm theo thời gian. Ngược lại, một công trình đã có dấu hiệu xuống cấp vẫn có thể tiếp tục phục vụ hiệu quả nếu được quản lý và bảo trì phù hợp.

Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M không chỉ bao gồm việc đưa dịch vụ đến người sử dụng, mà còn bao gồm việc duy trì kỹ thuật để dịch vụ đó được cung cấp an toàn và ổn định. Hợp đồng O&M, tiêu chuẩn vận hành và bảo trì cần được xem là thành tố trực tiếp của nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công. Nhà đầu tư được quyền khai thác công trình nhưng đồng thời phải chứng minh công trình được duy trì trong tình trạng phù hợp để phục vụ người sử dụng.

- Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công có tính liên tục trong suốt thời hạn hợp đồng

Nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M có tính liên tục. Nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án không chỉ thực hiện nghĩa vụ tại thời điểm tiếp nhận công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng, mà phải duy trì việc quản lý, vận hành, bảo trì, khai thác và cung cấp dịch vụ trong toàn bộ thời hạn hợp đồng. Đặc điểm này xuất phát từ việc nhiều công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng trong dự án đối tác công tư phục vụ nhu cầu thiết yếu của người dân hoặc hoạt động kinh tế - xã hội.

Tính liên tục của nghĩa vụ này thể hiện ở việc công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng phải được vận

hành thường xuyên theo yêu cầu của hợp đồng; sản phẩm, dịch vụ công phải được cung cấp ổn định cho người sử dụng; đồng thời khi phát sinh sự cố, gián đoạn hoặc nguy cơ mất an toàn, nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án phải kịp thời xử lý, khắc phục và khôi phục việc cung cấp dịch vụ trong thời hạn phù hợp.

Vì vậy, hợp đồng O&M cần quy định rõ các tiêu chuẩn về thời gian vận hành, mức độ sẵn sàng của công trình, giới hạn gián đoạn dịch vụ, thời hạn xử lý sự cố và trách nhiệm báo cáo khi việc cung cấp sản phẩm, dịch vụ công bị ảnh hưởng. Đây là cơ sở để đánh giá mức độ hoàn thành nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án trong quá trình thực hiện hợp đồng.

3. Một số vấn đề đặt ra khi thực hiện nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M

3.1. Tiêu chuẩn “liên tục, ổn định, an toàn” cần được cụ thể hóa trong hợp đồng

Pháp luật PPP đã đặt ra yêu cầu doanh nghiệp dự án PPP cung cấp sản phẩm, dịch vụ công theo hợp đồng và bảo đảm công trình vận hành an toàn. Bên cạnh đó, Điều 62 Nghị định số 243/2025/NĐ-CP quy định hợp đồng dự án PPP phải có các nội dung cơ bản, trong đó bao gồm mục tiêu, phạm vi, tiêu chuẩn kỹ thuật, quyền và nghĩa vụ của các bên, trách nhiệm vận hành, kinh doanh công trình để sản phẩm, dịch vụ công được cung cấp liên tục, ổn định; Nghị định này có hiệu lực từ ngày 11/9/2025 và thay thế Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, trừ một số quy định chuyển tiếp.

Tuy nhiên, nếu chỉ được ghi nhận ở mức nguyên tắc thì chưa đủ để điều chỉnh hiệu quả quan hệ hợp đồng. Trong từng dự án cụ thể, các khái niệm này cần được lượng hóa hoặc cụ thể hóa thành tiêu chuẩn thực hiện. Ví dụ, “liên tục” có thể được thể hiện thông qua thời gian vận hành tối thiểu, tỷ lệ thời gian công trình sẵn sàng phục vụ, mức gián đoạn dịch vụ cho phép hoặc điều kiện tạm dừng dịch vụ. “Ổn định” có thể gắn với chất lượng dịch vụ, khả năng duy trì công suất,

khả năng đáp ứng nhu cầu sử dụng hoặc mức độ biến động dịch vụ. “An toàn” có thể gắn với tiêu chuẩn kỹ thuật, quy trình kiểm tra, xử lý sự cố và phòng ngừa rủi ro.

Nếu hợp đồng không cụ thể hóa các yêu cầu này, hoạt động giám sát có thể gặp khó khăn. Cơ quan ký kết hợp đồng có thể nhận thấy dịch vụ chưa đáp ứng kỳ vọng nhưng lại khó xác định nhà đầu tư đã vi phạm nghĩa vụ cụ thể nào. Ngược lại, nhà đầu tư cũng có thể cho rằng mình đã thực hiện nghĩa vụ theo cách hiểu riêng nếu hợp đồng không có tiêu chuẩn rõ ràng.

Do đó, vấn đề quan trọng trong hợp đồng O&M là chuyển các yêu cầu chung về cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thành các tiêu chuẩn có thể theo dõi. Điều này không nhất thiết đòi hỏi mọi nghĩa vụ đều phải lượng hóa tuyệt đối, nhưng những nội dung cốt lõi liên quan đến vận hành, bảo trì, an toàn, chất lượng dịch vụ và xử lý sự cố cần có tiêu chí đánh giá cụ thể.

3.2. Nghĩa vụ sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ cần gắn với cơ chế chứng minh và giám sát

Sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ là một trong những nghĩa vụ quan trọng của doanh nghiệp dự án PPP trong giai đoạn vận hành, kinh doanh công trình. Đối với hợp đồng O&M, nghĩa vụ này càng có ý nghĩa vì đối tượng hợp đồng là công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có. Nếu việc bảo trì không được thực hiện đúng yêu cầu, công trình có thể xuống cấp, ảnh hưởng đến an toàn, chất lượng dịch vụ và hiệu quả khai thác.

Cơ sở pháp lý để ghi nhận nghĩa vụ sửa chữa, bảo dưỡng trong hợp đồng O&M trước hết xuất phát từ chính nghĩa vụ của doanh nghiệp dự án PPP trong giai đoạn vận hành, kinh doanh công trình. Theo Điều 64 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư hiện hành, doanh nghiệp dự án PPP có trách nhiệm phải sửa chữa, bảo dưỡng định kỳ để bảo đảm công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng vận hành an toàn theo đúng thiết kế hoặc quy trình đã cam kết tại hợp đồng. Từ cơ sở đó, nghĩa vụ sửa chữa, bảo dưỡng không nên chỉ được ghi nhận dưới dạng nghĩa vụ chung là “bảo

trì định kỳ” hoặc “duy trì công trình trong tình trạng hoạt động bình thường”.

Điều 62 Nghị định số 243/2025/NĐ-CP đã định hướng hợp đồng dự án PPP có một số nội dung phục vụ cho hoạt động này như phải có nội dung về phạm vi, yêu cầu kỹ thuật, công nghệ, chất lượng công trình, sản phẩm, dịch vụ công; trách nhiệm vận hành, kinh doanh công trình để sản phẩm, dịch vụ công được cung cấp liên tục, ổn định; chế độ báo cáo, cung cấp thông tin, giải trình và cơ chế giám sát thực hiện hợp đồng. Riêng hướng dẫn lập hợp đồng mẫu O&M tại Phụ lục III Nghị định số 243/2025/NĐ-CP còn yêu cầu xác định hiện trạng công trình, máy móc, thiết bị; tiêu chuẩn, chỉ số đánh giá chất lượng; quy trình kiểm soát chất lượng; kế hoạch bảo trì, bảo dưỡng; cũng như quyền, nghĩa vụ của các bên trong việc theo dõi, đánh giá và giám sát việc tuân thủ các yêu cầu này.

Vì vậy, hợp đồng O&M cần gắn nghĩa vụ sửa chữa, bảo dưỡng với cơ chế chứng minh. Nhà đầu tư cần có kế hoạch bảo trì tùy tính chất công trình; có nhật ký bảo trì; có báo cáo kết quả bảo trì; có hồ sơ sự cố và biện pháp khắc phục. Cơ quan ký kết hợp đồng cần có quyền kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất, đặc biệt trong trường hợp có dấu hiệu công trình xuống cấp, dịch vụ bị gián đoạn hoặc người sử dụng phản ánh nhiều lần.

4. Thực tiễn liên quan đến trách nhiệm vận hành, bảo trì bảo đảm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M

Thực tiễn rà soát mẫu hợp đồng PPP tại Việt Nam cho thấy bảo trì, bảo dưỡng là một nội dung cần được cụ thể hóa trong hợp đồng O&M. Các mẫu hợp đồng BOT, BLT và O&M ở Việt Nam, đối với dự án O&M, việc bảo trì, bảo dưỡng công trình cơ sở hạ tầng có vai trò quan trọng nhằm bảo đảm hiệu quả vận hành, khai thác dự án và chất lượng dịch vụ công. Đồng thời khuyến nghị mẫu hợp đồng O&M cần quy định rõ trách nhiệm bảo trì, bảo dưỡng của nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án và các bên liên quan theo hồ sơ kỹ thuật, công nghệ của dự án; quy định cụ thể thời

hạn thực hiện, yêu cầu về vật tư, vật liệu, thiết bị, kinh phí bảo trì và thời gian hoàn thành.³ Từ đó, có thể thấy nghĩa vụ bảo trì trong hợp đồng O&M không nên dừng ở cam kết chung, mà cần gắn với kế hoạch, hồ sơ, báo cáo và cơ chế kiểm tra để cơ quan ký kết hợp đồng có căn cứ đánh giá việc thực hiện nghĩa vụ của nhà đầu tư.

5. Một số gợi mở khi thiết kế điều khoản bảo đảm cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M

5.1. Cụ thể hóa nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công bằng tiêu chuẩn thực hiện

Đầu tiên, hợp đồng O&M cần cụ thể hóa nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công bằng các tiêu chuẩn thực hiện phù hợp với từng dự án. Các tiêu chuẩn này có thể không giống nhau giữa các lĩnh vực, nhưng về cơ bản cần phải đáp ứng: dịch vụ phải được cung cấp trong thời gian nào; chất lượng tối thiểu ra sao; mức gián đoạn nào được chấp nhận; sự cố phải được xử lý trong bao lâu; công trình phải duy trì ở tình trạng kỹ thuật nào; và người sử dụng có thể phản ánh bằng cách nào.⁴ Việc cụ thể hóa tiêu chuẩn thực hiện có thể được thực hiện thông qua điều khoản hợp đồng chính hoặc phụ lục. Đối với những nội dung có thể đo lường, hợp đồng nên xác định chỉ số cụ thể, như thời gian vận hành, tỷ lệ sẵn sàng của công trình, tần suất bảo trì, thời hạn phản hồi ý kiến người sử dụng hoặc thời hạn khắc phục sự cố. Đối với những nội dung không được đo lường, hợp đồng có thể đặt ra tiêu chí, quy trình để kiểm tra.

5.2. Gắn nghĩa vụ bảo trì, sửa chữa với hồ sơ chứng minh và quyền kiểm tra

Nghĩa vụ bảo trì, sửa chữa cần gắn với hồ sơ chứng minh và quyền kiểm tra của cơ quan ký kết hợp đồng. Trong hợp đồng O&M, nghĩa vụ bảo trì không nên chỉ được ghi nhận dưới dạng trách nhiệm chung, mà cần được thể hiện bằng kế hoạch, quy trình và tài liệu cụ thể.

Hợp đồng có thể yêu cầu nhà đầu tư lập kế hoạch bảo trì định kỳ, nhật ký bảo trì, báo cáo

sửa chữa, hồ sơ thay thế thiết bị, báo cáo sự cố và biện pháp khắc phục. Đồng thời, cơ quan ký kết hợp đồng cần có quyền kiểm tra việc thực hiện bảo trì theo kế hoạch, kiểm tra đột xuất khi có sự cố hoặc khi có phản ánh của người sử dụng.⁵

Cách quy định này giúp nghĩa vụ bảo trì có khả năng chứng minh. Khi phát sinh tranh chấp hoặc khi chất lượng dịch vụ suy giảm, các bên có thể căn cứ vào hồ sơ bảo trì để xác định nhà đầu tư đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ hay chưa. Đây cũng là cơ sở để xác định nguyên nhân của sự cố và trách nhiệm của từng bên.

6. Kết luận

Hợp đồng O&M trong dự án PPP không chỉ là cơ chế nhượng quyền khai thác công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có, mà còn là văn bản pháp lý ghi nhận quyền và nghĩa vụ các bên bảo đảm việc cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong suốt thời hạn hợp đồng. Do đó, nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công là một trong những nội

dung trung tâm cần được quy định rõ ràng trong hợp đồng O&M. Pháp luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư hiện hành đã ghi nhận các cơ sở quan trọng liên quan đến nghĩa vụ này.

Tuy nhiên, để các quy định này phát huy hiệu quả trong thực tiễn, hợp đồng O&M cần cụ thể hóa nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thành các tiêu chuẩn thực hiện, quy trình xử lý phản ánh, cơ chế bảo trì, chế độ báo cáo, trách nhiệm giải trình và cơ chế giám sát. Cần quy định rõ nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công trong hợp đồng O&M góp phần bảo đảm cân bằng giữa quyền khai thác của nhà đầu tư và mục tiêu phục vụ lợi ích công cộng. Đồng thời, cách tiếp cận này cũng giúp nâng cao hiệu quả giám sát hợp đồng, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng và bảo đảm việc khai thác công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có phù hợp với mục tiêu của phương thức đầu tư theo phương thức đối tác công tư ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

^{1,3,4}Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2023), Báo cáo rà soát các mẫu hợp đồng BOT, hợp đồng BLT và hợp đồng O&M ở Việt Nam, Nhà xuất bản Công Thương, trang 72.

²Delmon, Jeffrey (2011), *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, New York, United States, trang 120 - 122.

⁵The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2025), *Public-Private Partnerships: A Guide for Municipalities*, trang 8.

⁶World Bank (2017), *PPP Reference Guide Version 3.0*”, Washington, D.C., United States, trang 149-150.

⁷World Bank (2019), *Guidance on PPP Contractual Provisions*, Washington, D.C., United States, trang 166-167.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Quốc hội (2020), Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 ngày 18/6/2020, Hà Nội.

Văn phòng Quốc hội (2026), Văn bản hợp nhất số 81/VBHN-VPQH ngày 26/3/2026 hợp nhất Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Hà Nội.

Chính phủ (2025), Nghị định số 243/2025/NĐ-CP ngày 11/9/2025 quy định chi tiết một số điều của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Hà Nội.

Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2023), Báo cáo rà soát các mẫu hợp đồng BOT, hợp đồng BLT và hợp đồng O&M ở Việt Nam, Nhà xuất bản Công Thương, trang 72.

Delmon, Jeffrey (2011), *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, New York, United States, trang 120 - 122.

The Canadian Council for Public-Private Partnerships (2025), Public-Private Partnerships: A Guide for Municipalities, trang 8.

World Bank (2017), PPP Reference Guide Version 3.0", Washington, D.C., United States, trang 149-150.

World Bank (2019), Guidance on PPP Contractual Provisions, Washington, D.C., United States, trang 166-167.

Ngày nhận bài: 22/04/2026

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 07/05/2026

Ngày chấp nhận đăng bài: 27/05/2026

OBLIGATIONS TO PROVIDE PUBLIC PRODUCTS AND SERVICES IN OPERATION AND MAINTENANCE CONTRACTS UNDER PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INVESTMENT MODELS

● NGUYEN PHUONG ANH¹

¹University of Economics and Law, Vietnam National University,
Ho Chi Minh City, Vietnam

ABSTRACT:

Operation and maintenance (O&M) contracts are a type of public-private partnership (PPP) investment contract in which investors or project enterprises are granted the right to operate and manage existing infrastructure systems for a specified period. Unlike other PPP contract types that focus on the construction of new infrastructure, O&M contracts emphasize the operation, utilization, and maintenance of existing facilities. In this context, the obligation to provide public products and services continuously, stably, and safely is a core responsibility that significantly influences the performance of such contracts. This study analyzes this specific obligation, identifies key legal issues, and proposes recommendations to further specify and operationalize these obligations within PPP contracts.

Keywords: PPP, operation and maintenance contract, O&M contract, public products, public services, service provision obligations, operation and maintenance responsibilities.