

Đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro trong triển khai dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại Đà Nẵng

Offer the risk reduction solution in technical infrastructure investment projects under the form of public private partnership (PPP) in Da Nang

> **PHẠM THỊ TRANG**

Trường Đại học Bách Khoa, Đại học Đà Nẵng; Email:pttrang@dut.udn.vn

TÓM TẮT:

Hiện nay, nhu cầu đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật trên địa bàn thành phố Đà Nẵng đang tăng nhanh về quy mô và phạm vi với sự tham gia rộng rãi của toàn xã hội. Những tác động không ổn định của môi trường xung quanh và sự điều chỉnh nội tại bên trong của dự án dẫn đến nhiều thay đổi cơ bản đã được hoạch định ban đầu và làm thay đổi hiệu quả của dự án. Đây là tồn tại của rủi ro đối với hình thức PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng kỹ thuật (CSHTKT) tại Đà Nẵng. Quản lý hiệu quả các rủi ro của dự án là vấn đề mấu chốt quyết định sự thành công của dự án. Trên cơ sở thực trạng triển khai thực hiện dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức đối tác công tư tại Đà Nẵng, bài báo đã đề xuất các giải pháp nhằm giảm thiểu rủi ro trong triển khai thực hiện dự án PPP trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, tạo điều kiện cho các dự án được phát triển bền vững trong điều kiện môi trường không chắc chắn như hiện nay.

Từ khóa: Hình thức đối tác công tư, Rủi ro, Quản lý rủi ro, Giảm thiểu rủi ro, Giải pháp quản lý rủi ro.

ABSTRACT:

Nowadays, The demand for investment in the construction of technical infrastructure in Da Nang city is increasing in scale and scope with the wide participation of the whole society. The unstable effects of the surrounding environment and the internal adjustment of the project lead to many fundamental changes that were initially planned and changed the effectiveness of the project. This is the existence of a risk for PPPs in the field of technical infrastructure in Da Nang. Effective management risks of project is the key to a project's success. Based on the current situation of implementing investment projects to construction in technical infrastructure under the public private partnerships in Da Nang, the article proposes solutions to reduce risks in implementation of the PPP projects in technical infrastructure construction, that is creating conditions for projects to be sustainably in the current uncertain environmental conditions.

Keywords: Public Private Partnerships, Risk, Risk Management, Risk Mitigation, Risk Management Solutions.

1. Giới thiệu

Rủi ro thường xảy ra khi đồng thời tồn tại hai yếu tố cơ bản, đó là yếu tố rủi ro và đối tượng bị ảnh hưởng bởi rủi ro. Rủi ro có thể gây ra nhiều tổn thất mà dự án phải mất rất nhiều thời gian và chi phí để sửa chữa. Việc sớm nhận dạng được các rủi ro và có giải pháp giảm thiểu rủi ro là thực sự cần thiết nhằm hạn chế tác

động tiêu cực của nó đối với các dự án, đặc biệt là dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP.

Hiện nay, khi mà nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại thành phố Đà Nẵng đang ngày càng tăng nhanh, thì hình thức đối tác công tư (PPP) đang là một giải pháp tối ưu nhằm giải quyết bài toán thiếu vốn tại Đà Nẵng, đồng thời đó cũng là giải pháp tối ưu hóa được hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công

chất lượng cao vì nó đã sử dụng được những kỹ năng, công nghệ hiện đại và hiệu quả trong quản lý của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, công tác quản lý rủi ro nhằm hạn chế tác động tiêu cực của nó đối với các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP vẫn chưa được quan tâm đúng mức, nhiều dự án đã được triển khai nhưng được quản lý rủi ro một cách thụ động. Vấn đề này khiến nhiều dự án PPP tại Đà Nẵng về đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật chưa được triển khai hiệu quả và chưa đạt hiệu quả như mong đợi. Xuất phát từ thực trạng này, việc nghiên cứu để xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro trong dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại Đà Nẵng là cần thiết nhằm góp phần nâng cao hiệu quả cho quá trình triển khai thực hiện dự án, hỗ trợ sự phát triển bền vững cho các dự án triển khai theo hình thức PPP.

2. Tổng quan các nghiên cứu về quản lý rủi ro và giải pháp quản lý rủi ro dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP ở Việt Nam và các nước trên thế giới.

2.1. Tổng quan các nghiên cứu về quản lý rủi ro và giải pháp quản lý rủi ro dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP ở các nước trên thế giới.

Quản lý rủi ro là vấn đề lớn cần được chú trọng trước khi bắt đầu thực hiện dự án PPP, đặc biệt là dự án đầu tư hạ tầng kỹ thuật. Việc thu hút các nhà đầu tư và tổ chức tài chính tham gia vào các dự án đầu tư theo hình thức PPP còn hạn chế do đây không phải là lĩnh vực có tính thương mại cao, vì vậy cần đề xuất giải pháp nhằm hạn chế tối đa rủi ro để đảm bảo tính khả thi của các dự án trong lĩnh vực này.

Hiện nay, quản lý rủi ro và đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro là một trong những vấn đề quan trọng được quan tâm trong dự án PPP trong đầu tư hạ tầng kỹ thuật. Có rất nhiều nhà nghiên cứu trên thế giới quan tâm đến vấn đề này: Nhiều nghiên cứu đã tập trung vào phát triển mô hình để giải quyết các vấn đề quản lý rủi ro khác nhau cho dự án: Bakatjan và cộng sự của ông đã sử dụng một mô hình đơn giản để xác định mức công bằng tối ưu cho các nhà hoạch định chính sách tại giai đoạn đánh giá dự án BOT (Xây dựng - vận hành - chuyển giao), trong đó kết hợp mô hình tài chính và mô hình lập trình tuyến tính để tối đa hóa dự án theo quan điểm của chủ sở hữu [1]; Ho và Liu dựa trên mô hình định giá dịch vụ để phân tích và đánh giá tính khả thi về tài chính của dự án cơ sở hạ tầng tư nhân hóa, từ đó lựa chọn dự án và ước tính rủi ro phá sản của dự án theo quan điểm của Chính phủ và Nhà đầu tư [4]; Ho cũng đã phát triển một mô hình dựa trên lý thuyết trò chơi, xác định thời điểm chuyển giao dự án và cách thức chính phủ sẽ cấu vãn một dự án bị ảnh hưởng [5]; Subprasom và Chen đã cung cấp một mô hình phân tích định giá đường cao tốc và lựa chọn năng lực cho một dự án BOT. Nó cho thấy rằng sự kết hợp giữa thu phí và năng lực đường bộ là cách tốt nhất để tăng phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, các quy định về dự án đường cao tốc theo hình thức PPP có thể gây áp lực về tài chính cho các nhà đầu tư tư nhân trong việc vận hành dự án, do đó, cần hỗ trợ tài chính cho các nhà đầu tư tư nhân [18]; Zhang, XQ đã phát triển mô hình tối ưu hóa cấu trúc vốn và phân tích tài chính của tài chính dự án, phân tích mô hình rủi ro tài chính của dự án để đạt được kết quả tốt cho cả khu vực nhà nước và tư nhân [23]; Wibowo đã phát triển mô hình dòng tiền để tính toán chi phí hoạt động do một dự án PPP tạo ra, từ đó ghi nhận tác động của vốn đầu tư đến hiệu quả tài chính của dự án từ góc độ của chính phủ và nhà đầu tư [22].

Những nghiên cứu này cho thấy rằng quá nhiều hoặc quá ít bảo lãnh hoặc hỗ trợ của chính phủ không thể đạt được sự cân bằng phù hợp. Vì vậy, Thomas và các đồng nghiệp của ông đã phát triển một khung xác suất và đánh giá dựa trên rủi ro của

phương pháp mờ và phương pháp Delphi để mô hình hóa các kịch bản rộng rãi về rủi ro đáng kể trong các dự án [19]; Zhang, X.Q đã nghiên cứu các kịch bản “win - win” để thương lượng rủi ro giữa khu vực nhà nước, tư nhân và người dùng [24]; Zhang và Zou đã phát triển một mô hình phân cấp mờ để đánh giá rủi ro liên quan đến liên doanh [25]. Ngoài ra, nghiên cứu trong tương lai cũng nên tập trung vào việc khám phá các mô hình đánh giá rủi ro hấp dẫn hơn, cần thiết phải tạo ra các mô hình đánh giá rủi ro để kết hợp các loại rủi ro khác nhau. Ngoài ra, nghiên cứu trong tương lai cũng nên tập trung vào việc khám phá các mô hình đánh giá rủi ro hấp dẫn hơn, cần thiết phải tạo ra các mô hình đánh giá rủi ro để kết hợp các loại rủi ro khác nhau.

Đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro cũng là một trong những vấn đề đang được quan tâm trên thế giới. Thông qua việc nhận dạng các rủi ro, việc phân tích đánh giá các rủi ro qua đó để xuất giải pháp phân bổ rủi ro hợp lý và giải pháp giảm thiểu rủi ro cũng đã được rất nhiều tác giả trên thế giới quan tâm nghiên cứu. Tiêu biểu có các nghiên cứu được tổng hợp thông qua Bảng sau 1.

2.2. Tổng quan các nghiên cứu về quản lý rủi ro và giải pháp quản lý rủi ro dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP ở Việt Nam

Tại Việt Nam, quản lý rủi ro và đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro các dự án PPP trong phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật đang được Chính phủ Việt Nam nói chung và Đà Nẵng nói riêng quan tâm. Tuy nhiên, kết quả của nghiên cứu này còn rất hạn chế. Rất ít nghiên cứu về quản lý rủi ro và đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro. Điển hình có: Nguyễn Hồng Thái đã nghiên cứu quy trình quản lý rủi ro dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông [14]; Thân Thanh Sơn đã nghiên cứu việc phân bổ rủi ro và qua đó để xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro cho các dự án thực hiện theo hình thức đối tác công tư trong phát triển cơ sở hạ tầng đường bộ ở Việt Nam [20]; Đỗ Tiến Sỹ và cộng sự đã xác định được 33 rủi ro trong các dự án giao thông theo hình thức PPP ở Việt Nam và cũng đã đề xuất được giải pháp giảm thiểu rủi ro cho các dự án đó [3].

Vấn đề quản lý rủi ro thông qua việc đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro trong các dự án cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại Đà Nẵng chưa có nhà nghiên cứu nào quan tâm nghiên cứu. Đó là lý do tại sao rất nhiều dự án PPP tại Đà Nẵng chưa thực sự được triển khai hiệu quả vào thực tiễn. Các nghiên cứu trước đây đã đề xuất được giải pháp giảm thiểu rủi ro cho dự án PPP. Tuy nhiên, giải pháp giảm thiểu rủi ro trong các dự án đầu tư theo hình thức PPP không thể đơn giản được sao chép từ nước này sang nước khác, từ khu vực này sang khu vực khác vì các nước khác nhau, các khu vực khác nhau có những thực hành chính sách và văn hóa khác nhau. Vì vậy, cần có những nghiên cứu điển hình cụ thể cho Việt Nam nói chung và Đà Nẵng nói riêng.

Do vậy, việc nghiên cứu để xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại Đà Nẵng là thực sự cần thiết, nhằm làm tăng hiệu quả của dự án và góp phần hiện thực hóa các dự án PPP tại Đà Nẵng.

3. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu về vấn đề rủi ro và giải pháp giảm thiểu rủi ro dự án PPP trong đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng

3.1 Khái niệm rủi ro

Rủi ro là sự xuất hiện của các yếu tố ngẫu nhiên (bất trắc), là sự xuất hiện của các biến cố (các rủi ro) không chắc chắn, làm thay đổi kết quả đầu ra của dự án theo hướng tiêu cực hoặc cơ hội và sự không chắc chắn (ngẫu nhiên) đó có thể đo lường được hoặc không thể đo lường được bằng lý thuyết xác suất.

3.2. Khái niệm quản lý rủi ro

Bảng 2.1. Thống kê các công trình nghiên cứu về đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro trong dự án cơ sở hạ tầng kỹ thuật của các nước trên thế giới

TT	Lãnh thổ/Quốc gia	Tên tác giả	Năm	Lĩnh vực Nghiên cứu	Phân bố RR	Đề xuất giải pháp giảm thiểu RR	Loại tác phẩm	Tài liệu tham khảo
1	Trung Quốc	Wang, et al	2000	CSHT	X	X	Bài báo	[21]
2	Anh	Li et al 2005b	2005	CSHTKT	X	X	Bài báo	[11]
3	Úc	Jie Li and Patrick X.W. Zou	2008	CSHT	X	X	Bài báo	[6]
4	Thế giới	Philippe Burger	2009	CSHTGT đường bộ	X	X	Bài báo	[15]
5	Trung Quốc	Ke và Wang (2010b)	2010	CSHT	X	X	Bài báo	[10]
6	Trung Quốc	Ke at al (2010c)	2010	CSHTKT	X	X	Bài báo	[9]
7	Bồ Đào nha	Marques, S. Berg	2011	CSHT	X	X	Bài báo	[12]
8	Singapo	B. G. Hwag, X. Zhao and M. J. S. Gay	2013	CSHT	X	X	Bài báo	[2]
9	Đài Loan	Jui-Sheng Chou và cộng sự	2014	CSHT	X	X	Đề tài	[7]
10	Thế giới	Carbonara et al.	2015	CSHTGT đường bộ	X	X	Đề tài	[13]
11	Ấn độ	Rajkumar và cộng sự	2016	CSHT		X	Bài báo	[16]
12	Thế giới	S.B. Jagdale	2016	CSHT		X	Bài báo	[17]

Quản lý rủi ro là quá trình nhận dạng và phân loại được các rủi ro, đo lường để xác định mức độ rủi ro, phân bổ rủi ro hợp lý, qua đó đề xuất giải pháp ứng phó rủi ro, và cuối cùng là kiểm soát rủi ro nhằm nhằm kiểm tra, giám sát, hiệu chỉnh các rủi ro một cách thường xuyên để giảm thiểu các rủi ro một cách hiệu quả, có hệ thống trong suốt vòng đời của một dự án, đồng thời góp phần tối đa hóa các cơ hội, giúp dự án đạt được mục tiêu kỳ vọng đã đặt ra.

3.3. Phương pháp nghiên cứu

Bài báo này sử dụng phương pháp khảo sát các bên liên quan về nhận thức rủi ro và quản lý rủi ro trong các dự án PPP tại Đà Nẵng. Qua đó đề xuất các giải pháp để giảm thiểu tác động của các rủi ro đến dự án đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại Đà Nẵng.

Một bảng câu hỏi phù hợp đã được chuẩn bị cho cuộc khảo sát. Bảng câu hỏi được gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến các đối tượng tham gia dự án PPP đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng

+ Khảo sát Bảng câu hỏi trực tiếp: Cuộc khảo sát được thực hiện bằng cách liên hệ cá nhân với các bên liên quan có liên quan. Họ đã được phỏng vấn theo bảng câu hỏi.

+ Khảo sát Bảng câu hỏi qua E-mail: Một cuộc khảo sát đã được thực hiện bằng cách gửi e-mail đến địa chỉ e-mail của các bên liên quan. Họ trả lời theo bảng câu hỏi và được gửi lại cho nhà nghiên cứu

4. Thực trạng triển khai công tác quản lý rủi ro dự án PPP trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng

Thực trạng triển khai công tác quản lý rủi ro dự án PPP trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng được thể hiện thông qua việc nghiên cứu nhận thức về PPP và nhận thức về quản lý rủi ro dự án PPP tại Đà Nẵng

Nhằm khẳng định nhận thức về quản lý rủi ro trong các dự án PPP tại Đà Nẵng, nghiên cứu đã tiến hành khảo sát các đối tượng liên quan đến Nhà nước và nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại Đà Nẵng. Tổng số phiếu điều

tra là 230 phiếu, với 200 phiếu hợp lệ. Hầu hết những người được khảo sát đều có trình độ chuyên môn là cử nhân, kỹ sư trở lên. Trong số này, 72,5% có kinh nghiệm trên 5 năm trong lĩnh vực chuyên môn, 33,5% ở vị trí quản lý. Các đối tượng được khảo sát có đủ năng lực để trả lời các câu hỏi của nghiên cứu đề xuất. Điều này cho thấy độ tin cậy của các đối tượng được khảo sát.

3.1. Thực trạng nhận thức về rủi ro

Trong số 200 người được hỏi, 172 người (86%) biết về PPP, chủ yếu được biết đến qua các phương tiện thông tin đại chúng (123 người được hỏi), có 67 người được biết đến qua hội nghị, rất ít (18 người) được biết đến qua người thân của họ và 40 người được hỏi đã chọn hình thức PPP được biết đến qua các kênh khác như làm dự án, học tập, ... có 28 người (14%) chưa từng biết về PPP.

Hầu hết những người đã từng nghe về PPP đều biết rõ về khái niệm PPP, trong số 172 đã biết đến PPP: 137 người (79,7%) nhận thức đúng về PPP; rất ít 35,6% người được hỏi quan niệm không đúng về PPP; 1,7% không được biết chính xác về PPP.

Hầu hết những người được hỏi đều biết về PPP: biết ít (89 người) hoặc biết rất ít (41 người) hoặc không biết gì (36 người) về các văn bản pháp luật liên quan đến PPP; Chỉ có 34 người biết các văn bản pháp lý về PPP.

Hầu hết những người được hỏi đều biết về PPP: biết ít (87 người), biết rất ít (52 người) hoặc không biết (30 người) về rủi ro khi thực hiện dự án PPP; Chỉ có 31 người tham gia biết nhiều về rủi ro liên quan đến việc thực hiện dự án PPP.

Nhìn chung, hơn 200 kết quả khảo sát cho thấy, dự án PPP trong đầu tư hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng là rất quan trọng. Nhưng nhận thức về PPP còn rất hạn chế. Hầu hết những người được hỏi đều biết khái niệm thực sự về PPP, nhưng phần lớn các văn bản và quy định về PPP không được biết hoặc biết rất ít. Nhận thức về rủi ro trong các dự án PPP cũng ít được quan tâm. Điều này cho thấy nhận thức về PPP ở Đà Nẵng trong đầu tư cơ sở hạ tầng chưa đầy đủ.

3.2. Thực trạng nhận thức về quản lý rủi ro

Việc chia sẻ rủi ro rất ít được biết đến và được quan tâm trong việc thực hiện PPP tại dự án Đà Nẵng (chỉ có 45 người trong số 172 người biết về chia sẻ rủi ro trong PPP)

Khảo sát đối với 24 chuyên gia được phỏng vấn tại Đà Nẵng về việc thực hiện quản lý rủi ro đối với các dự án PPP, phần lớn cho rằng rủi ro chỉ được xác định khi dự án gặp phải vấn đề rủi ro, bên cạnh đó, trong từng thời kỳ, chủ thể quản lý dự án sẽ chịu trách nhiệm quản lý rủi ro, hầu hết rủi ro không được lường trước và không được phân bổ ngay từ đầu, rủi ro trong các dự án BT (Build - Transfer) được phân bổ cho nhà đầu tư.

4. Giải pháp giảm thiểu rủi ro trong dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức đối tác công tư tại Đà Nẵng

4.1. Định hướng mục tiêu chung của giải pháp

Giải pháp phải thỏa mãn 2 tiêu chí sau: Thứ nhất, phải đáp ứng được sự cân bằng lợi ích cho cả hai phía công và tư trong không chế và kiểm soát rủi ro. Thứ hai, phải rõ ràng, minh bạch, khả thi và có hiệu quả cao theo mục tiêu của dự án.

Giải pháp bên cạnh góp phần giảm thiểu rủi ro theo hướng chiến lược, mang tính tổng thể, khái quát còn góp phần để xuất giải pháp theo hướng chi tiết, cụ thể hóa trên cơ sở căn cứ vào từng nguyên nhân gây nên rủi ro và từng nhân tố gây nên rủi ro

4.2. Giải pháp chi tiết nhằm giảm thiểu rủi ro dự án PPP trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến hình thức đối tác công tư

- Việc xây dựng một hệ thống luật về PPP là cần thiết nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý quy định những cơ chế đặc thù chỉ áp dụng cho dự án thực hiện theo hình thức PPP, mà chưa được nêu hoặc quy định trong Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật đầu tư công,... Luật về PPP sẽ là cơ sở bảo đảm cho quyền và lợi ích của Nhà đầu tư tư nhân được bảo đảm cao nhất, qua đó khuyến khích nhà đầu tư tham gia vào lĩnh vực yêu cầu vốn đầu tư lớn và nhiều rủi ro tiềm ẩn khó chia sẻ

- Hệ thống văn bản pháp luật liên quan khác cũng cần được xem xét, sửa đổi, bổ sung vào thời điểm thích hợp, nhằm tạo sự đồng bộ và nhất quán trong hành lang pháp lý. Bảo đảm điều kiện về ngân sách cho việc chuẩn bị và triển khai dự án PPP đúng cam kết và đúng tiến độ, đặc biệt là phần tham gia của Nhà nước, chi phí đến bù

- Hệ thống văn bản về PPP cần có quy định cụ thể hơn về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện, quản lý, giám sát... Cần xây dựng và ban hành chế tài xử lý cho những trường hợp không làm hết trách nhiệm hoặc vi phạm các quy định trong quá trình thực hiện dự án PPP. Cần có quy định điều chỉnh về những rủi ro chính trị trong hình thức PPP, Chính phủ cần có sự cam kết và bảo lãnh cụ thể kích thích các nhà đầu tư tư nhân. Cần xây dựng cơ quan liên ngành chuyên trách có sự tham gia của từng bộ, ngành chuyên môn có liên quan để thực hiện vai trò điều phối, tham mưu về cơ chế chính sách cũng như kiến nghị các giải pháp có tính hiệu quả.

4.2.2. Giải pháp tổ nâng cao năng lực quản lý rủi ro dự án PPP

a. Nâng cao nhận thức về rủi ro và quản lý rủi ro trong dự án thực hiện theo hình thức PPP

- Xây dựng và triển khai để án bồi dưỡng nhận thức về hình thức PPP, nhận thức về rủi ro và quản lý rủi ro trong dự án thực hiện theo hình thức PPP

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến kiến thức về hình thức PPP, kiến thức về rủi ro và quản lý rủi ro trong dự án PPP thông qua các phương tiện truyền thông, phương tiện thông tin đại chúng, báo chí,...

- Tăng cường lồng ghép kiến thức liên quan về hình thức PPP

vào trong giảng đường nhằm trang bị kiến thức sớm cho sinh viên có chuyên ngành liên quan

b. Nâng cao trình độ chuyên môn, năng lực, kinh nghiệm của cán bộ và tổ chức thực hiện công tác quản lý rủi ro trong dự án thực hiện theo hình thức PPP

- Cần có để án bồi dưỡng nhận thức, kiến thức về hình thức PPP cũng như hiểu biết về pháp luật và năng lực triển khai dự án, góp phần nâng cao trình độ cho các cán bộ quản lý đảm bảo nhận thức đúng về loại hình đầu tư này để phát huy các lợi thế của nó

- Thành lập Ủy ban Giám sát các dự án thực hiện theo hình thức PPP để đảm bảo các dự án được thực hiện theo đúng chuẩn của mô hình này, tránh lãng phí, tiêu cực rất dễ xảy ra. Ngoài ra, công tác tổ chức các bộ máy vận hành, bảo dưỡng dự án cần gọn nhẹ, hệ thống, khoa học, tránh tình trạng vừa thừa vừa thiếu.

- Tăng cường và chú trọng hoạt động thu thập, tích lũy số liệu liên quan đến rủi ro, quản lý rủi ro trong quá trình thực hiện dự án, nhằm phục vụ công tác quản lý rủi ro một cách có hiệu quả, thúc đẩy dự án theo hình thức PPP phát triển

- Nâng cao năng lực về công nghệ thông tin của cán bộ thực hiện dự án theo hình thức PPP thông qua việc ứng dụng các mô hình tối ưu tiên tiến của các nước trên thế giới vào thực tiễn nhằm lựa chọn phương án tối ưu, phương án phân bổ lợi ích/rủi ro hợp lý, cần có quy định bắt buộc nghiên cứu chuyên sâu, phân tích, dự báo, lượng hóa các tác động đến việc thực hiện dự án PPP, trên cơ sở đó quyết định cơ chế chia sẻ lợi ích/rủi ro, cơ chế xác định giá/phí dịch vụ, phương án quản lý, cơ chế giám sát và cơ chế ưu đãi phù hợp cho từng trường hợp để vừa bảo đảm yêu cầu của Nhà nước vừa bảo đảm lợi ích hợp pháp của Nhà đầu tư.

c. Thành lập bộ phận nghiệp vụ chuyên quản lý rủi ro dự án PPP

Thực trạng hiện nay tại thành phố Đà Nẵng, bộ máy vận hành thực hiện dự án PPP chỉ tập trung vào một số lượng rất ít những người có kinh nghiệm trong thực hiện dự án PPP thuộc các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền như Sở Xây dựng, Sở Kế hoạch đầu tư và Sở tài chính. Nên công tác quản lý dự án PPP nói chung và quản lý rủi ro nói riêng còn mang tính cá nhân, thiếu đồng bộ và thiếu tính khách quan. Do vậy, cần thiết phải thành lập một bộ máy quản lý dự án PPP chuyên nghiệp, bổ sung hoàn thiện bộ máy quản lý hiện có thông qua việc bổ sung thêm nguồn lực có kinh nghiệm thực hiện PPP, UBND thành phố không nên để Sở kế hoạch đầu tư đóng vai trò chủ đạo trong quá trình triển khai dự án PPP mà cần có sự phối hợp với nhiều bộ phận có liên quan như Sở Tài Nguyên môi trường (Quỹ đất), Sở giao thông vận tải, Sở tài chính, sở xây dựng, Ban xúc tiến và hỗ trợ đầu tư, ... Giải pháp cụ thể:

Đối với Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền: Cần thiết phải thành lập bộ phận nghiệp vụ chuyên quản lý rủi ro cho từng dự án PPP trong dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật

Đối với Nhà nước: Cần có một cơ quan liên ngành chuyên trách có sự tham gia của từng bộ, ngành chuyên môn có liên quan để thực hiện công tác quản lý rủi ro, kết hợp điều phối, tham mưu về cơ chế chính sách cũng như kiến nghị các giải pháp có tính hiệu quả.

Để thực hiện tốt công tác quản lý rủi ro dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP, cần tập trung thực hiện tốt các nội dung sau:

+ Quản lý tốt việc chấp hành hệ thống pháp luật, chế độ chính sách về đầu tư theo hình thức PPP của các bên liên quan

+ Quản lý rủi ro dự án một cách có hiệu quả theo đúng quy trình

+ Đảm bảo năng lực của các tổ chức/ cá nhân trong quá trình thực hiện dự án PPP

+ Xây dựng hệ thống đảm bảo chất lượng trong quá trình triển khai thực hiện dự án PPP

- + Phân công rõ trách nhiệm, quyền hạn của các bên có liên quan trong công tác quản lý rủi ro
- + Cần đảm bảo nguyên tắc công khai, dân chủ trong công tác quản lý rủi ro

d. Cải cách cơ chế quản lý của Nhà nước

Hợp đồng PPP đòi hỏi có giá trị pháp lý, có tính ràng buộc cao nên khu vực Nhà nước buộc phải tăng cường cải cách công tác quản lý. Quan hệ đối tác công tư cần phân chia rõ ràng trách nhiệm, nghĩa vụ, rủi ro giữa Nhà nước và khu vực tư nhân nên đòi hỏi Nhà nước phải đưa ra những cam kết cải cách phù hợp để đảm bảo thực hiện đúng nghĩa vụ, trách nhiệm của mình nếu không muốn bị phạt và bồi thường vì vi phạm hợp đồng.

Từng dự án đặc thù cũng cần được quan tâm, cần có cơ chế đảm bảo tính khách quan và công bằng trong thu hút đầu tư theo hình thức PPP.

Ngoài ra, khi thực hiện dự án PPP, có sự chuyển đổi hình thức dịch vụ hoàn toàn do chính phủ cung cấp sang hình thức dịch vụ do tư nhân cung cấp, nên Nhà nước cần phải cải tổ các thể chế quản lý nhà nước hoặc thành lập các cơ quan quản lý nhà nước riêng biệt để phù hợp và tạo thuận lợi cho việc thực hiện dự án theo hình thức PPP.

Dự án PPP nên được tổ chức đấu thầu rộng rãi để thực hiện dự án, đảm bảo được tính minh bạch, công khai trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư so với hình thức đấu thầu truyền thống. Đồng thời, với phương thức đấu thầu PPP việc thanh toán chi phí cho nhà đầu tư được trải đều trong suốt quá trình dự án nhằm giảm gánh nặng ngân sách của Nhà nước đầu tư vào dự án.

e. Tăng cường sự tham gia, giám sát của cộng đồng trong công tác quản lý rủi ro dự án đầu tư xây dựng theo hình thức PPP

Trong 4 chức năng của quản lý rủi ro, chức năng kiểm soát rủi ro đang bị các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và nhân dân địa phương nói riêng ít quan tâm. Để góp phần giảm thiểu rủi ro trong dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại thành phố Đà Nẵng như rủi ro kiểm toán tài chính không đầy đủ, rủi ro về mức phí, rủi ro sự đồng thuận của chính quyền và nhân dân

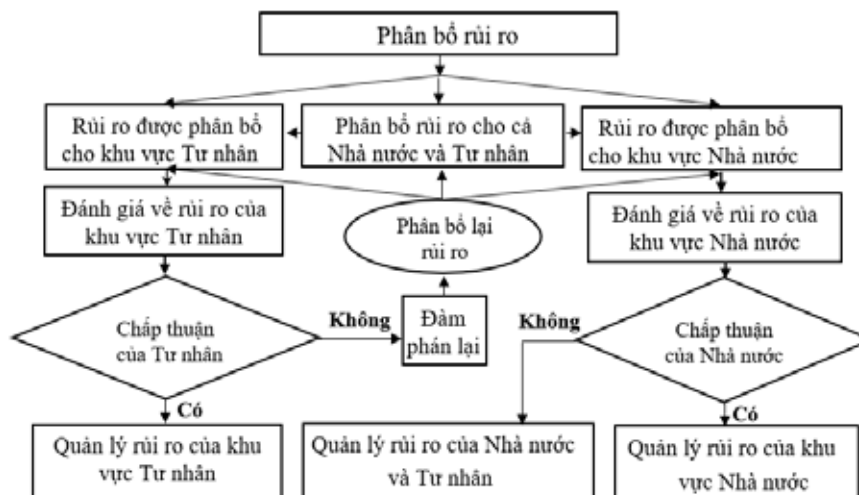
địa phương thì việc tăng cường sự tham gia, giám sát của cộng đồng là thực sự cần thiết bởi những lý do sau:

- + Cộng đồng có quyền tham gia vào quá trình ra quyết định lựa chọn dự án vì kết quả của các quyết định đó có ảnh hưởng đến chính cuộc sống của họ.
- + Sự tham gia, giám sát của cộng đồng làm tăng trách nhiệm và khả năng giải quyết các vấn đề gây ra rủi ro nảy sinh
- + Sự tham gia, giám sát của cộng đồng giúp đảm bảo cho các kết quả của công tác quản lý rủi ro được thực hiện tốt hơn
- + Sự tham gia, giám sát của cộng đồng sẽ đảm bảo sự ràng buộc giữa người dân đối với chính quyền địa phương, với không gian sống của họ. Như vậy, công tác quản lý rủi ro sẽ thuận lợi và đạt hiệu quả hơn.
- + Sự tham gia, giám sát của cộng đồng sẽ giúp cộng đồng được phát huy năng lực, tăng tinh thần trách nhiệm thông qua việc tham gia, giám sát quản lý rủi ro trong quá trình thực hiện dự án PPP
- + Cộng đồng được trao quyền ưu tiên trong việc đề xuất giá dịch vụ vì họ là người sử dụng dịch vụ và làm ảnh hưởng đến rủi ro doanh thu (rủi ro lượng cầu) của dự án. Như vậy, dự án cần đáp ứng nhu cầu về sản phẩm và giá bán cho người dân

4.2.3. Giải pháp hoàn thiện quy trình phân bổ rủi ro

Hiện nay, Nhà nước đóng vai trò quyết định trong việc phân bổ rủi ro và lựa chọn chủ thể quản lý rủi ro. Thông qua giá bỏ thầu, nhà nước quyết định việc lựa chọn chủ thể chịu trách nhiệm xử lý rủi ro

Nhằm mục đích giảm gánh nặng cho Nhà nước cũng như cơ quan quản lý dự án có thẩm quyền, tác giả đã nghiên cứu, bổ sung, hoàn thiện quy trình phân bổ rủi ro theo Hình 4.1. Việc phân bổ rủi ro không phụ thuộc vào sự định giá rủi ro của khu vực Tư nhân hay sự chấp thuận về chi phí xử lý rủi ro của Nhà nước mà sự phân bổ rủi ro phụ thuộc vào sự chấp thuận rủi ro của khu vực đó sau khi có sự đánh giá rủi ro của chính khu vực được phân bổ. Nếu rủi ro không được sự chấp thuận của bên nào thì rủi ro sẽ được phân bổ cho Nhà nước và Tư nhân cùng gánh chịu và xử lý

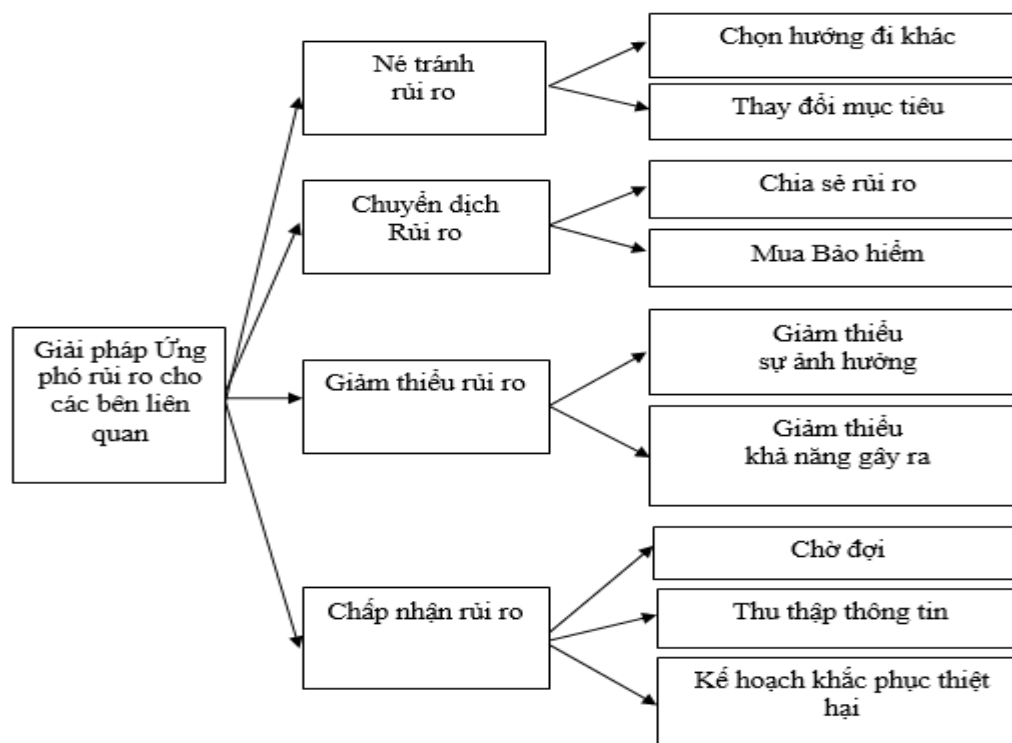


Hình 4.1. Quy trình phân bổ rủi ro tối ưu của Nhà nước trong DABTXD CSHTKT theo hình thức PPP tại thành phố Đà Nẵng [Tác giả]

4.2.4. Giải pháp ứng phó rủi ro cho các bên có liên quan của Nhà nước

Để quản lý rủi ro có hiệu quả cho các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức đối tác công tư tại thành phố Đà Nẵng, Nhà nước cần đề xuất giải pháp cho các bên liên quan nhằm

ứng phó với rủi ro đối với dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hình thức PPP tại thành phố Đà Nẵng. Giải pháp được khái quát thông qua Hình 4.2



Hình 4.2. Giải pháp ứng phó rủi ro cho các bên có liên quan trong dự án PPP

a. Giải pháp giảm thiểu rủi ro

* Đối với Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền:

- + Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về hình thức PPP một cách đầy đủ, rõ ràng, đảm bảo tính minh bạch
- + Công khai hóa thông tin liên quan dự án PPP
- + Tăng cường quản lý và siết chặt công tác tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, xây dựng hệ thống quy định và thủ tục toàn diện, thực hiện nghiêm các chế tài đối với các cơ quan có thẩm quyền trong trường hợp vi phạm sai
- + Nâng cao vai trò quản lý, kiểm soát dự án trong công tác thanh tra, kiểm toán, quyết toán các dự án PPP

* Đối với thành phố Đà Nẵng:

- + Cam kết thanh toán một phần hoặc toàn bộ giá trị đầu tư bằng tiền cho nhà đầu tư
- + Cam kết bảo lãnh doanh thu tối thiểu và thanh toán cho việc cung cấp dịch vụ
- + Cam kết trong việc hỗ trợ xử lý các thủ tục hành chính
- + Xây dựng quy trình quản lý, quy trình hướng dẫn triển khai thực hiện, kiểm soát toàn diện dự án PPP
- + Ban hành quy định chế tài xử phạt nghiêm minh khi vi phạm hành dự án kém hiệu quả
- + Lựa chọn dự án có tính khả thi, lựa chọn nhà đầu tư có đủ năng lực thực hiện dự án có hiệu quả.
- + Nâng cao nhận thức về hình thức PPP, nâng cao năng lực quản lý, đào tạo nghiệp vụ nhiều hơn, nên lựa chọn dự án khả thi để thực hiện
- + Ban hành bộ công cụ giám sát và quản lý hợp đồng phù hợp với từng ngành, lĩnh vực để hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
- + Việc định lượng của cơ cấu vốn cần đảm bảo đầy đủ, minh bạch, sát thực với giá theo xu hướng của thị trường để tránh thiệt hại cho khu vực Nhà nước.
- + Xây dựng và hoàn thiện hệ thống dữ liệu có liên quan đến dự án PPP

+ Nghiên cứu, ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý nói chung và quản lý rủi ro nói riêng đối với dự án thực hiện theo hình thức PPP

+ Phân công quyền hạn và trách nhiệm cụ thể và chi tiết hơn trong thực hiện dự án PPP

+ Thành phố cần phối hợp với Nhà đầu tư để giám sát thực hiện tốt công việc sau: Cần có chính sách huy động vốn theo đúng kế hoạch tiến độ; Cần nhắc nhở thỏa thuận đàm phán cấu trúc cấp vốn dự án phù hợp; Cần nâng cao năng lực triển khai thực hiện dự án; Cần xây dựng quy trình quản lý, kiểm soát toàn diện dự án PPP

b. Giải pháp né tránh rủi ro: Nhằm mục đích né tránh rủi ro, thành phố cần thực hiện các vấn đề sau:

- + Cần bảo đảm tránh các dự án cạnh tranh
- + Bảo lãnh dự án bởi Ngân hàng nước ngoài
- + Thành phố cần phối hợp chặt chẽ với Nhà đầu tư nhằm đảm bảo: Nhà đầu tư đủ năng lực để thực hiện dự án có hiệu quả; Thiết lập những cam kết và bảo lãnh chặt chẽ với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; Cần xây dựng hợp đồng chặt chẽ

c. Giải pháp chuyển dịch rủi ro: Nhằm mục đích chuyển dịch rủi ro, cần thực hiện tốt vấn đề sau:

- + Thành phố hoặc Nhà đầu tư nên mua bảo hiểm rủi ro
- + Thành phố nên hỗ trợ Nhà đầu tư thực hiện việc sau:
- + Cam kết thanh toán một phần hoặc toàn bộ giá trị đầu tư bằng tiền cho nhà đầu tư
- + Cam kết bảo lãnh doanh thu tối thiểu và thanh toán cho việc cung cấp dịch vụ

d. Giải pháp chấp nhận rủi ro: Thành phố hoặc Nhà đầu tư chấp nhận rủi ro thông qua việc: Thành phố mua bảo hiểm rủi ro hoặc để nghị Nhà đầu tư mua bảo hiểm rủi ro

5. Kết luận, kiến nghị

5.1. Kết luận

Rủi ro là yếu tố không thể tránh khỏi trong quá trình thực hiện PPP tại các dự án cơ sở hạ tầng kỹ thuật tại Đà Nẵng. Vì vậy, Nhà nước, nhà đầu tư và các tổ chức tín dụng cần quan tâm hơn nữa và

tích cực nghiên cứu các rủi ro trong hình thức PPP tại Đà Nẵng. Mục đích của vấn đề này là nhằm đề xuất giải pháp phù hợp góp phần làm tăng hiệu quả đầu tư của dự án PPP, kích thích thu hút các nhà đầu tư tiềm năng và giúp hiện thực hóa các dự án PPP tại Đà Nẵng trong giai đoạn hiện nay.

Để làm được như vậy, Đà Nẵng cần thực hiện những việc sau:

+ Thành phố cần nâng cao nhận thức về PPP và xác định các yếu tố rủi ro cũng như biết tác động của nó đối với các dự án đầu tư theo hình thức PPP tại Đà Nẵng.

+ Cần nghiên cứu xây dựng cơ sở dữ liệu về các yếu tố rủi ro và có các giải pháp ứng phó rủi ro một cách chủ động, kịp thời trong các dự án phát triển PPP tại Đà Nẵng.

+ Tăng cường và coi trọng công tác thu thập, tích lũy dữ liệu liên quan đến rủi ro và giải pháp giảm thiểu rủi ro trong quá trình thực hiện dự án nhằm phục vụ hiệu quả công tác quản lý rủi ro

Việc nghiên cứu đề xuất giải pháp giảm thiểu rủi ro sẽ góp phần quan trọng vào tiến trình phát triển và hiện thực quá các dự án PPP trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật không chỉ ở Đà Nẵng mà còn ở Việt nam.

5.2. Kiến nghị

Bài báo cần hệ thống hóa, tổng hợp các nhóm giải pháp nhằm trang bị phương pháp luận cho công tác quản lý rủi ro, góp phần hỗ trợ công tác quản lý rủi ro được triển khai thực hiện một cách chủ động hơn và có thể áp dụng linh hoạt đối với tất cả các loại hình của dự án PPP và trong tất cả các giai đoạn của dự án PPP

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Bakatjan, S., Arian, M., Tiong, R.L.K., "Optimal capital structure model for BOT power projects in Turkey", *Journal of Construction Engineering and Management*, 129 (1), 2003, pp. 89-97.

[2] Bon-Gang Hwang, Xianbo Zhao, Mindy Jiang Shu Gay (2013), "Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors", *International Journal of Project Management* 31 (2013) 424 - 433

[3] Do Tien Sy, Veerasak Likhitrungsilp, Masamitsu Onishi, and Phong Thanh Nguyen (2016) "Impacts of Risk factors on the performance of Public - Private Partnership transportation projects in Vietnam", *ASEAN Engineering Journal Part C*, Vol.6 No 1, ISSN 2286-8150 p.7

[4] Ho, S.P., Liu, L.Y., "An option pricing-based model for evaluating the financial viability of privatized infrastructure projects", *Construction Management and Economics*, 20 (2), 2002, pp. 143-156.

[5] Ho, S.P., "Model for financial renegotiation in public-private partnership projects and its policy implications: Game theoretic view", *Journal of Construction Engineering and Management*, 132 (7), 2006, pp. 678-688.

[6] Jie Li and Patrick X.W. Zou, (2008) "Risk identification and assessment in PPP infrastructure projects using fuzzy analytical hierarchy process and life-cycle methodology", *Construction Economics and Building*, Faculty of The Built Environment, University of New South Wales, Sydney, New South Wales

[7] Jui-Sheng Chou, H. Ping Tserng, Kuo-Chi Tseng, Chieh Lin (2014), *Public-Private Partnership in Major Infrastructure Projects in Taiwan*, Reseach in Taiwan

[8] Kangni Yu (2017), Risk Identification and Risk Allocation in Greenfield Public-Private Partnerships in China, An honors thesis, NYU Shanghai

[9] Ke Yongjian, Wang Shouqing, Chan Albert (2010c), "Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Comparative Study", *Journal of construction engineering and management, Journal of infrastructure systems*, tr. 343- 351.

[10] Ke Yongjian, Wang Shouqing, Chan Albert và Lam Patrick (2010b), "Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects" *International Journal of Project Management*, 28 (5), tr. 482-92.

[11] Li Bing, Akintoye Akintola, Edwards P.J., Hardcastle Cliff (2005b), "The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK", *International Journal of Project Management* 23 (2005), tr. 25-35

[12] Marques, S. Berg (2011), "Risks, Contracts and Private Sector Participation in Infrastructure", *Journal of Construction Engineering and Management* Vol. 137 No. 11, pp. 925-932, DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000347

[13] N. Carbonara, N. Costantino, and R. Pellegrino (2014), "Concession period for PPPs: A win-win model for a fair risk sharing", *International Journal of Project Management*, vol. 32, no. 7, pp. 1223-1232, 10//, 2014

[14] Nguyễn Hồng Thái, "Quy trình Quản lý rủi ro trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông", *Tạp chí Khoa học Công nghệ Trường Đại học Giao thông Vận tải*, 2008.

[15] Philippe Burger, Justin Tyson, Izabela Karpowicz, và Maria Delgado Coelh (2009), *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*, IMF, © 2009 International Monetary Fund, tr. 3-22.

[16] Rajkumar K. Selvakumar C And Sharavanakumar P S (2016), *Importance Of Critical Success Factor Analysis In Public Private Partnership In Infrastructure Development In India*, 3rd International Conference Of Recent Innovations In Science Engineering And Management (ICRISEM-16), Isbn:978-81-932074-1-3, Www.Conferenceworld.in, February 2016

[17] S.B. Jagdale (2016), "Risk: Awareness, Identification and Mitigation in PPP Projects." *International Journal of Engineering Research (IJER)* ISSN:2319-6890,2347-5013, Volume No.5, Issue Special I 8 & 9 Jan 2016, pp: 85-89

[18] Subprasom, K., Chen, A., "Effects of regulation on highway pricing and capacity choice of a build-operate-transfer scheme", *Journal of Construction Engineering and Management*, 133 (1), 2007, pp. 64-71.

[19] Thomas, A.V., Kalidindi, S.N., Ganesh, L.S., "Modelling and assessment of critical risks in BOT road projects", *Construction Management and Economics*, 24 (4), 2006, pp. 407-424.

[20] Thân Thân Sơn, *Nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học Giao thông Vận tải Hà Nội, 2016.

[21] Wang Shouqing, Robert Tiong, L.K., et al (2000), "Evaluation and management of foreign Exchange and revenue risks in China's BOT projects", *Construction Management and Economics* 18, tr. 197-207

[22] Wibowo, A., "Valuing guarantees in a BOT infrastructure project", *Engineering, Construction and Architectural Management*, 11 (6), 2004, pp. 395-403.

[23] Zhang, X.Q., "Paving the way for public-private partnerships in infrastructure development", *Journal of Construction Engineering and Management*, 131 (1), 2005b, pp. 71-80.

[24] Zhang, X.Q., "Concessionaire's financial capability in developing build-operate-transfer type infrastructure projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, 131 (10), 2005e, pp. 1054-1064.

[25] Zhang, G.M., Zou, P.X.W., "Fuzzy analytical hierarchy process risk assessment approach for joint venture construction projects in China", *Journal of Construction Engineering and Management*, 133 (10), 2007, pp. 771-779.