

KIỂM SOÁT RỦI RO TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN GIAO THÔNG ĐẦU TƯ THEO HÌNH THỨC ĐỐI TÁC CÔNG TƯ TẠI VIỆT NAM

FINANCIAL RISK CONTROLLING OF PUBLIC - PRIVATE - PARTNERSHIP TRANSPORTATION PROJECTS IN VIETNAM

Phạm Thị Trang¹, Phan Cao Thọ²

¹Trường Đại học Bách khoa - Đại học Đà Nẵng; pttrang@dut.udn.vn

²Trường Cao đẳng Công nghệ - Đại học Đà Nẵng; pctho@dut.udn.vn

Tóm tắt - Hiện nay, việc nhận dạng, phân tích và đề xuất nhóm giải pháp kiểm soát rủi ro nhằm hạn chế tác động xấu ảnh hưởng đến mặt tài chính của dự án giao thông theo hình thức đối tác công tư (PPP) tại Việt Nam còn chưa được quan tâm, giải pháp đối phó bị động. Chính các tác động không ổn định từ môi trường xung quanh và sự điều chỉnh nội tại của dự án dẫn đến phải thay đổi nhiều tiêu chí cơ bản được dự tính ban đầu, làm thay đổi hiệu quả về mặt tài chính của dự án. Đó chính là sự tồn tại của rủi ro đối với hiệu quả về mặt tài chính của dự án giao thông theo hình thức đối tác công tư. Bài báo đã nhận dạng, phân tích định tính được các rủi ro về mặt tài chính trong quá trình thực hiện các dự án PPP giao thông tại Việt Nam, qua đó đề xuất nhóm giải pháp để kiểm soát rủi ro về mặt tài chính nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện dự án PPP giao thông.

Từ khóa - kiểm soát rủi ro; quản lý rủi ro; giải pháp quản lý rủi ro; rủi ro tiềm ẩn; kiểm soát dự án BOT.

1. Đặt vấn đề

Quan hệ đối tác công tư (PPP) được coi là một trong những công cụ hữu hiệu để Nhà nước có được cơ sở hạ tầng giao thông cần thiết phục vụ lợi ích công và phát triển kinh tế - xã hội. Tầm quan trọng của hình thức hợp tác này đã được khẳng định không chỉ ở các nước châu Âu mà còn cả ở các nước ASEAN và nhiều nước khác trên thế giới, đặc biệt, đối với các nước đang phát triển, PPP được xem là công cụ cải cách quan trọng lĩnh vực quản lý công. Đây là hình thức hợp tác tối ưu hóa hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công cộng chất lượng cao, sử dụng được kỹ năng, công nghệ hiện đại và tính hiệu quả trong quản lý của khu vực tư nhân. PPP được xem như là một đòn bẩy đối với các nguồn lực tài chính và chuyên môn từ khu vực tư nhân nhằm cải thiện chất lượng và mở rộng độ bao phủ của các dịch vụ cơ sở hạ tầng giao thông tại Việt Nam, đồng thời giảm được gánh nặng tài chính cũng như rủi ro tài chính đối với ngân sách Nhà nước.

Xuất phát từ những vấn đề trên, việc nhận dạng rủi ro về mặt tài chính theo phương pháp định tính, để từ đó đề xuất nhóm giải pháp phòng ngừa những rủi ro đối với dự án PPP trong lĩnh vực giao thông là vấn đề thực sự cần thiết nhằm góp phần giảm thiểu rủi ro trong quá trình triển khai thực hiện các dự án PPP giao thông, đồng thời tạo điều kiện để phát triển dự án một cách bền vững trong điều kiện môi trường đầy bất trắc như hiện nay.

2. Tổng quan nghiên cứu kiểm soát rủi ro về mặt tài chính đối với các dự án giao thông đầu tư theo hình thức đối tác công tư

2.1. Kiểm soát rủi ro về mặt tài chính đối với các dự án PPP giao thông ở các nước trên thế giới

Ở các nước trên thế giới, không một chính phủ nào có

Abstract - Nowadays, identifying, analyzing and proposing risk management solutions which aim to limit the negative impact from the influence of the financial impact on the transport projects in the form of public-private partnership in Vietnam have not been cared about; therefore the response solution is passive. It is the unstable effects of the surrounding environment and the internal adjustment of the project that leads to the change of many fundamental criteria that are initially anticipated, changing the financial efficiency of the project. That is the existence of the risk to the financial efficiency of transport projects in the form of public-private partnership. The article identifies, analyzes qualitative financial risks in the implementation of the traffic projects in the form of public-private partnership in Vietnam and thereby proposes measures to control financial risks in order to improve the effectiveness of the implementation of PPP traffic projects.

Key words - risk control; risk management; risk management solutions; potential risk; control of BOT project.

thể chi trả được toàn bộ chi phí đầu tư cho hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông, nhưng cũng không nhà đầu tư tư nhân nào có thể làm được việc này, vì đây là lĩnh vực có hiệu quả kinh tế thấp và nhiều rủi ro.

Do vậy, các nước phát triển và đang phát triển đều đang có mối quan tâm ngày càng tăng trong việc áp dụng chính sách đối tác nhà nước - tư nhân. Nhiều chính phủ trên toàn cầu đang tìm cách thu hút chuyên môn và vốn của khu vực tư nhân để giảm thiểu thâm hụt ngân sách tài chính cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông. Trong lĩnh vực này, nhiều nhà nghiên cứu trên toàn thế giới đã nghiên cứu về việc thực hiện và vận hành chính sách hiệu quả này (Chan và cộng sự [2]; Cheung và cộng sự [3]; Grimsey và Lewis [5]).

Một trong những nội dung quan trọng đang được đề cập đến trong dự án PPP giao thông hiện nay chính là rủi ro về mặt tài chính của dự án. Các nghiên cứu đã tập trung vào việc phát triển mô hình để giải quyết các vấn đề khác nhau về kiểm soát rủi ro tài chính cho dự án, Bakatjan và cộng sự đã sử dụng một mô hình đơn giản để xác định mức công bằng tối ưu cho các nhà hoạch định chính sách ở giai đoạn đánh giá của một dự án BOT, mô hình này kết hợp một mô hình tài chính và một mô hình lập trình tuyến tính để tối đa hoá dự án từ quan điểm của chủ sở hữu [1]; Hồ và Liu đã sử dụng một mô hình dựa trên giá dịch vụ để đánh giá tính khả thi về tài chính của một dự án cơ sở hạ tầng tư nhân hóa qua đó lựa chọn dự án, ước tính nguy cơ phá sản của dự án trên quan điểm của nhà quản lý dự án và chính phủ [6]; Hồ cũng đã phát triển một mô hình dựa trên lý thuyết trò chơi, xác định thời điểm và cách chính phủ sẽ cứu hộ một dự án bị ảnh hưởng đối với việc mua sắm và quản lý dự án [7]; Subprasom và Chen đã cung cấp mô hình phân tích giá cả đường cao tốc và lựa chọn năng lực cho một kế

hoạch dự án BOT, qua đó cho thấy rằng sự kết hợp của lệ phí cầu đường bộ và quy định năng lực đường bộ là giải pháp thực hiện tốt nhất nhằm tăng phúc lợi xã hội, tuy nhiên, trong các dự án đường cao tốc PPP quy định có thể gây áp lực tài chính đối với các nhà đầu tư tư nhân để vận hành một dự án nên cần phải có trợ cấp cho các nhà đầu tư tư nhân để làm cho sự tham gia của họ có tính khả thi về mặt tài chính [19]; Zhang, X.Q đã phát triển một phương pháp để tối ưu hoá cấu trúc vốn và phân tích khả năng tài chính, điều này phản ánh các đặc tính của tài chính dự án, kỹ thuật mô phỏng và kỹ thuật tài chính nhằm đạt kết quả tốt cho cả khu vực nhà nước và tư nhân [24]; Wibowo đã xây dựng một mô hình dòng tiền mặt để tính toán các khoản chi phí hoạt động được tạo ra bởi một dự án PPP, qua đó nhận thấy được tác động tài chính của tổ chức bảo đảm từ quan điểm của chính phủ và nhà tài trợ dự án, kết quả mô phỏng cho thấy việc đảm bảo có thể làm giảm rủi ro về khả năng tài chính nhưng không phải trả phí [22].

Các nghiên cứu trên cho thấy quá nhiều hoặc quá ít sự đảm bảo hay hỗ trợ của chính phủ không thể đạt được sự cân bằng phù hợp. Do vậy, Thomas và cộng sự đã đưa ra một khung xác suất và đánh giá tác động rủi ro dựa trên cây mờ và phương pháp Delphi nhằm mô hình hóa các kịch bản rộng rãi về những rủi ro quan trọng trong các dự án và xử lý có hệ thống các đánh giá chuyên môn của các chuyên gia [20]; Zhang, X.Q đã nghiên cứu kịch bản “win - win” để thương lượng rủi ro giữa khu vực công, khu vực tư nhân và những người sử dụng chung [23]; Zhang và Zou đã phát triển một mô hình phân cấp mờ để đánh giá rủi ro liên quan đến các dự án liên doanh [25]. Các nghiên cứu này đã cố gắng xác định những rủi ro trong PPP bằng cách sử dụng một mẫu nhỏ, tuy nhiên, theo Shen và cộng sự để làm cho kết quả xác định rủi ro có ý nghĩa hơn, nên sử dụng mẫu có kích thước lớn hơn [18]. Hơn nữa, nghiên cứu trong tương lai cũng nên tập trung vào việc khám phá các mô hình đánh giá rủi ro thuyết phục hơn, cần thiết phải tạo ra các mô hình đánh giá rủi ro để kết hợp nhiều loại rủi ro khác nhau như Medda (2007) và Xenidis và Ange- lides (2005).

Kiểm soát rủi ro về mặt tài chính là vấn đề nghiên cứu đang được quan tâm. Các nghiên cứu đã phát triển được các mô hình nhằm kiểm soát rủi ro tài chính của dự án, mặt khác, PPP cũng đã được tiến hành nghiên cứu, nhận dạng các loại rủi ro, phân tích, chia sẻ các yếu tố nguy cơ và xây dựng các chiến lược rủi ro phù hợp. Tuy nhiên, kiểm soát rủi ro tài chính trong các dự án PPP giao thông không thể đơn giản được sao chép từ nước này sang nước khác, vì theo Sillars và Kangari (2004) thì các nước khác nhau có những thực tiễn khác nhau về văn hoá và chính sách. Do vậy, cần có trường hợp nghiên cứu cụ thể đối với rủi ro tài chính tại Việt Nam.

2.2. Kiểm soát rủi ro về mặt tài chính đối với dự án PPP giao thông tại Việt Nam

PPP cũng đang là mối quan tâm lớn của Chính phủ Việt Nam. Nhà nước đã, đang và không ngừng hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật liên quan đến PPP nhằm tạo điều kiện và cơ chế thúc đẩy PPP phát triển, và sự ra đời của Nghị định số 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư là kết tinh của thực tiễn nghiên cứu áp dụng PPP của Nhà nước. Nhiều nghiên cứu của các tác giả trong nước mới chỉ tập trung tìm hiểu kinh nghiệm thế giới, để

từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như: Nguyễn Hồng Thái đã nghiên cứu kinh nghiệm quản lý mô hình PPP trong phát triển mạng lưới giao thông đường bộ có thu phí của một số nước nhằm rút ra bài học cho Việt Nam [12]; Nguyễn Thị Hồng Minh đã nghiên cứu kinh nghiệm thế giới và rút ra bài học cho Việt Nam trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ theo hình thức PPP [14]. Một số khác lại nghiên cứu, phân tích thực trạng để từ đó đưa ra một số đề xuất thúc đẩy hình thức PPP như: Đặng Thị Hà đã nghiên cứu giải pháp huy động vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam [4]; Huỳnh Thị Thúy Giang đã nghiên cứu hình thức hợp tác công tư để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ [8]; Ngô Ngọc Thắng đã nghiên cứu về hợp tác công tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế [10]; Ngô Thế Vinh đã nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị [11]; Nguyễn Thị Hồng Minh đã nghiên cứu vấn đề quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ tại Việt Nam [15]; Nguyễn Thị Ngọc Huyền và Lê Hồng Minh đã nghiên cứu phát triển hình thức đối tác công tư trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam [16]; Phan Thị Bích Nguyệt đã nghiên cứu giải quyết bài toán về vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh [17].

Quản lý rủi ro và rủi ro tài chính cũng đang là mối quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu trong nước như PGS.TS Nguyễn Hồng Thái đã nghiên cứu quy trình Quản lý rủi ro trong đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông [13]; Thân Thanh Sơn nghiên cứu phân bổ rủi ro trong hình thức hợp tác công tư trong phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam [21].

Hầu hết các nghiên cứu trong nước đều dựa trên nền tảng nghiên cứu các văn bản pháp quy hiện hành; một số khác lại nghiên cứu dựa trên nền tảng cơ sở lý luận chung về hình thức đối tác công tư, nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước và ứng dụng vào Việt Nam. Vấn đề quản lý rủi ro và kiểm soát rủi ro về mặt tài chính của dự án PPP giao thông chưa được quan tâm nghiên cứu, chỉ một số ít nghiên cứu tập trung vào việc nhận dạng rủi ro, phân tích thực trạng, qua đó, đề xuất giải pháp kiểm soát rủi ro mang tính khái quát, chưa có giải pháp chi tiết cho từng loại rủi ro cụ thể về mặt tài chính.

2.3. Tóm lại

PPP đã, đang và sẽ tiếp tục là mối quan tâm lớn đối với các nhà nghiên cứu trong tương lai khi thị trường PPP tiếp tục phát triển và trưởng thành ở các khu vực và trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, với tầm nhìn rộng của các nghiên cứu về PPP, các nhà nghiên cứu trên thế giới chưa xác định được các yếu tố thành công quan trọng nhất cũng như kiểm soát rủi ro về mặt tài chính để thực hiện các dự án PPP giao thông tại Việt Nam, số ít nghiên cứu trong nước mới chỉ dừng lại ở việc nhận diện rủi ro, phân tích rủi ro và từ đó đề xuất giải pháp kiểm soát chung cho tất cả các rủi ro, chưa có nghiên cứu nào tập trung vào việc kiểm soát rủi ro về mặt tài chính cho các dự án PPP giao thông tại Việt Nam.

3. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu về kiểm soát rủi ro đối với dự án PPP

3.1. Khái niệm rủi ro

Rủi ro là tổng hợp của những sự kiện ngẫu nhiên tác động

lên sự vật, hiện tượng làm thay đổi kết quả của sự vật hiện tượng.

3.2. Kiểm soát rủi ro tài chính đối với dự án PPP

Kiểm soát rủi ro tài chính là những hoạt động tập trung vào việc né tránh, ngăn chặn, giảm bớt hay nếu không thì cũng là kiểm soát những rủi ro và tính bất định về mặt tài chính xảy ra trong quá trình thực hiện các dự án PPP.

3.3. Phương pháp nghiên cứu

Bài báo sử dụng phương pháp phân tích - tổng hợp và phương pháp phân tích định tính để nghiên cứu và đề xuất nhóm giải pháp kiểm soát rủi ro tài chính phù hợp.

4. Kiểm soát rủi ro về mặt tài chính đối với các dự án PPP giao thông tại Việt Nam

4.1. Nhận dạng các rủi ro

Trên cơ sở tổng hợp các nghiên cứu trong nước [21] và thế giới [23, 24, 25], tác giả đã xác định được những rủi ro về mặt tài chính trong quá trình thực hiện các dự án PPP giao thông:

Bảng 1. Tổng hợp các rủi ro về mặt tài chính đối với dự án giao thông đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP

Ký hiệu	Rủi ro
R1	Rủi ro về khả năng huy động nguồn vốn
R2	Rủi ro về khả năng cung cấp vốn
R3	Rủi ro về thời gian hoàn vốn của dự án
R4	Rủi ro về năng lực tài chính của nhà đầu tư
R5	Kiểm soát chi phí dự án không hiệu quả
R6	Thẩm định về mặt tài chính chưa đầy đủ, chưa rõ ràng
R7	Rủi ro do năng lực của nhân viên trong dự án

4.2. Kiểm soát rủi ro

Trên cơ sở nhận dạng được các rủi ro về mặt tài chính trong quá trình thực hiện dự án giao thông PPP, bài báo đề xuất một số giải pháp kiểm soát, đề phòng rủi ro chung và giải pháp cụ thể cho các rủi ro trong quá trình thực hiện dự án giao thông theo hình thức PPP.

4.3. Đề xuất giải pháp kiểm soát rủi ro về mặt tài chính đối với các dự án PPP giao thông

Mỗi rủi ro có thể do một hoặc nhiều nguyên nhân gây ra và khi nó xuất hiện, có thể dẫn đến một hoặc một số tác động. Do vậy, cần có giải pháp để kiểm soát rủi ro trong quá trình thực hiện dự án nhằm hạn chế tác động của nó đến hiệu quả về mặt tài chính của dự án. Trên cơ sở nhận dạng được các rủi ro về mặt tài chính của các dự án PPP, bài báo nghiên cứu thực trạng xảy ra rủi ro trong các dự án PPP giao thông, tác giả đã phân tích, tổng hợp, qua đó đề xuất nhóm giải pháp nhằm kiểm soát rủi ro về mặt tài chính trong quá trình thực hiện các dự án giao thông đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

4.3.1. Giải pháp kiểm soát, đề phòng rủi ro chung

a. Thực hiện tốt việc xây dựng và thực hiện các chiến lược kinh doanh: Hoàn thiện chiến lược công tác kinh doanh, nâng cao công tác phát triển thị trường.

b. Hoàn thiện bộ máy tổ chức công ty phù hợp với đặc

điểm, tính chất, quy mô, năng lực quản trị kinh doanh: Xây dựng mô hình tổ chức bộ máy phải phù hợp, đảm bảo có tính hiệu quả cao.

c. Ổn định chính sách về thuế và ngoại hối: Điều tiết ổn định chính sách về thuế và ngoại hối nhằm góp phần ổn định hiệu quả về mặt tài chính của dự án thông qua chính sách bù giá, hỗ trợ tài chính phù hợp. Hạn chế tác động của nền kinh tế thế giới đến thị trường Việt Nam.

4.3.2. Giải pháp kiểm soát, đề phòng rủi ro cụ thể

a. R1: Nâng cao khả năng huy động nguồn vốn

* **Thực trạng:** Theo ước tính của Ngân hàng ADB, từ nay đến năm 2020, bình quân mỗi năm cần khoảng 45.000 tỷ đồng đầu tư công vào phát triển hạ tầng giao thông, trong khi đó, Ngân sách Nhà nước không có khả năng đáp ứng đủ.

* **Rủi ro:** Việc kêu gọi đầu tư chưa hấp dẫn và được đánh giá là rủi ro khi thời gian thực hiện dự án quá dài.

* **Giải pháp:** Nhà nước cần có cơ chế hấp dẫn để thu hút đầu tư tư nhân vào phát triển hạ tầng giao thông tại Việt Nam thông qua chính sách bảo lãnh tài trợ phù hợp.

b. R2: Nâng cao năng lực cấp vốn cho dự án

* **Thực trạng:** Theo báo cáo của kiểm toán nhà nước về dự án PPP, tỷ suất lợi nhuận trung bình của dự án PPP là 12%/năm, các dự án PPP giao thông không chỉ thu hút các nhà đầu tư mà ngay cả các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, các dự án PPP thường có nhu cầu vốn lớn, lên tới hàng nghìn tỷ đồng, thậm chí vượt mức giới hạn cấp tín dụng tối đa trên vốn tự có của một tổ chức tín dụng. Do đó, trong trường hợp nếu có rủi ro xảy ra, thiệt hại gây ra đối với tổ chức tín dụng sẽ rất lớn.

* **Rủi ro:** Việc cho vay với lượng vốn lớn, dài hạn sẽ khó khăn cho các tổ chức tín dụng trong việc cân đối nguồn vốn, tiềm ẩn rủi ro thanh khoản. Cụ thể là rủi ro tín dụng phát sinh khi các dự án PPP giao thông không có khả năng trả nợ gốc và lãi đầy đủ, đúng hạn theo cam kết trong hợp đồng tín dụng, và rủi ro thanh khoản của ngân hàng này sinh khi ngân hàng mất khả năng cân đối giữa kỳ hạn nguồn vốn huy động với kỳ hạn cho vay.

* **Giải pháp:**

- Nhà nước nên yêu cầu các tổ chức tín dụng thẩm định chặt chẽ các dự án PPP trước khi cho vay, lựa chọn các dự án có khả năng thu hồi vốn cao, các dự án thực hiện tốt quy định của pháp luật về đấu thầu, đầu tư và xây dựng.

- Ngân hàng Nhà nước cần tăng cường kiểm soát rủi ro trong hoạt động cấp tín dụng đối với các dự án PPP giao thông, đảm bảo tổ chức thực hiện thường xuyên chính sách tiền tệ và đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn, hiệu quả, nâng cao công tác kiểm soát tốc độ tăng trưởng tín dụng.

- Ngân hàng nên phát triển quan hệ hợp tác, hay huy động vốn tài trợ từ các tổ chức tài chính quốc tế (WB, IMF...) nhằm cân đối nguồn vốn cho những dự án vay dài hạn.

c. R3: Rút ngắn thời gian hoàn vốn

* **Thực trạng:** Các dự án thuộc lĩnh vực giao thông theo hình thức PPP thường có mức đầu tư rất lớn, nhu cầu về nguồn vốn dài hạn và thời gian thu vốn dài (khoảng 20-25 năm), trong khi cơ cấu tỷ trọng nguồn vốn tín dụng của các ngân hàng chủ yếu là cho vay ngắn hạn và chủ yếu chấp

thuận các dự án có thời gian thu phí dưới 15 năm.

* *Rủi ro*: Theo báo cáo của các tổ chức tín dụng, hiện nay, các dự án PPP giao thông chủ yếu dựa vào nguồn vay tín dụng từ các ngân hàng thương mại trong nước, chiếm khoảng 85%. Trong tổng số 150 dự án PPP theo hình thức PPP mà các ngân hàng cho vay vốn, hiện nay có 22 dự án bị chậm tiến độ, có thể kéo dài thời gian thu hồi vốn, gây khó khăn cho các tổ chức tín dụng trong việc cân đối nguồn vốn, tiềm ẩn rủi ro thanh khoản cho toàn hệ thống ngân hàng, kéo theo những rủi ro về mặt tài chính của dự án.

* *Giải pháp*:

- Cần có chính sách hợp lý để giải quyết vấn đề này, hoặc cho tăng phí để rút ngắn thời gian hoàn vốn, hoặc ngân hàng có chính sách gia hạn thời gian cho vay. Bộ Giao thông vận tải nên áp dụng thưởng, phạt hợp đồng để động viên, khuyến khích nhà đầu tư hoàn vốn đúng thời gian quy định trong hợp đồng.

- Ngân hàng Nhà nước nên giám sát chặt chẽ tình hình cấp tín dụng đối với các dự án PPP giao thông và có chỉ đạo kịp thời đối với các tổ chức tín dụng nhằm kiểm soát rủi ro tài chính xảy ra.

d. R4: Nâng cao năng lực tài chính của nhà đầu tư

* *Thực trạng*: Phần lớn, nhiều nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính về vốn chủ sở hữu để thực hiện dự án, nên cần phải có sự liên kết với các tổ chức khác có liên quan để phối hợp thực hiện dự án.

* *Rủi ro*: Nhiều dự án giao thông bị chậm tiến độ do năng lực tài chính của nhà đầu tư không đáp ứng được yêu cầu. Điều này có thể làm tăng mức đầu tư, ảnh hưởng đến hiệu quả dự án, cũng như rất khó khăn trong việc tìm nguồn vốn bổ sung để tiếp tục thực hiện dự án, và có nguy cơ không trả được nợ cho ngân hàng.

* *Giải pháp*: Cơ quan có thẩm quyền và các tổ chức tín dụng cần thẩm định chặt chẽ tư cách pháp nhân về năng lực tài chính của nhà đầu tư trước khi cho vay, không xem xét các dự án có thủ tục pháp lý không đầy đủ, không đủ điều kiện vay vốn theo quy định.

e. R5: Nâng cao hiệu quả kiểm soát chi phí

* *Thực trạng*: Do năng lực lập, triển khai, quản lý dự án PPP giao thông của nhà đầu tư còn yếu nên gần như toàn bộ các dự án thường không đánh giá đúng tổng mức đầu tư khi thẩm định, quyết định đầu tư và thực tế chi phí phát sinh tăng cao khiến hiệu quả tài chính của dự án bị ảnh hưởng.

* *Rủi ro*: Kinh phí đầu tư một số hạng mục trong tổng mức đầu tư dự án giao thông theo hình thức PPP chưa chính xác như chi phí giải phóng mặt bằng, chi phí bồi thường hỗ trợ tái định cư, ... gây thiệt hại cho ngân sách. Trong bước lập dự án đầu tư, không thể tính toán chính xác chi phí thực tế đầu tư xây dựng công trình, thậm chí còn cho phép tính tổng mức đầu tư dựa trên suất vốn đầu tư xây dựng công trình, nên giá trị tổng mức đầu tư (bao gồm cả lãi vay) không phản ánh đúng chi phí thực tế thực hiện công trình. Do đó, việc xác định thời gian thu phí để hoàn vốn là không chính xác, có thể ảnh hưởng đến mức thu phí trong quá trình vận hành của dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả tài chính của dự án. Chi phí thi công thực tế phát sinh trong quá trình xây dựng dự án, chi phí bảo dưỡng, bảo trì cũng ảnh hưởng

không nhỏ đến hiệu quả tài chính của dự án.

* *Giải pháp*:

- Bộ Giao thông Vận tải nên triển khai rộng rãi các trạm thu phí theo công nghệ 1 dừng, sử dụng mã vạch rất hiện đại. Công nghệ này có thể lưu trữ kiểm soát được các loại xe qua trạm, biển số xe, chủng loại xe, mệnh giá vé, hàng ngày, hàng giờ nhằm mục đích kiểm soát doanh thu thực tế, kiểm soát chi phí vận hành hiệu quả.

- Ban PPP nên chủ động xây dựng các chương trình công khai, minh bạch. Ban PPP nên phối hợp với bộ phận tư vấn lập trang web về các dự án PPP trong lĩnh vực giao thông vận tải, trong đó sẽ công khai, minh bạch tất cả dự án PPP đã, đang và chuẩn bị thực hiện với các thông tin chủ yếu về tổng mức đầu tư các dự án, quy mô các dự án, thời gian hoàn vốn, mức phí dịch vụ nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể có liên quan hỗ trợ kiểm soát chi phí hiệu quả.

- Các cơ quan có thẩm quyền cũng cần tăng cường vai trò giám sát các dự án PPP hơn nữa, có sự phối hợp chặt chẽ để việc quản lý chi phí thực sự hiệu quả.

- Các tổ chức tín dụng cần theo dõi chặt chẽ để nắm bắt việc thay đổi chính sách thu phí các dự án PPP của Chính phủ và các Bộ có liên quan, đánh giá lại hiệu quả các dự án khi mức phí thay đổi để có biện pháp quản lý rủi ro, đồng thời cũng tăng cường giám sát chặt chẽ nguồn thu phí để điều chỉnh kế hoạch thu nợ kịp thời, đầy đủ, đúng hạn.

f. R6: Thẩm định đầy đủ, rõ ràng về mặt tài chính

* *Thực trạng*: Hiện nay, quy định về khung lợi nhuận cho nhà đầu tư các dự án PPP chưa có, khiến các mức lợi nhuận dự án thường dừng lại ở con số 12%, có dự án đạt đến 14% - 15%. Theo Kiểm toán Nhà nước đây có khi là "ân huệ" và dễ dẫn đến việc thẩm định hiệu quả tài chính một cách tùy tiện.

* *Rủi ro*: Có thể gây ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của Nhà nước hoặc nhà đầu tư.

* *Giải pháp*:

- Cơ quan quản lý nhà nước cần có quy định về khung lợi nhuận của nhà đầu tư từng vùng miền, từng lĩnh vực đầu tư. Mỗi nơi có chỉ số giá, trượt giá khác nhau, mức phát triển kinh tế cũng khác nên nên lợi nhuận mỗi nơi cũng cần khác biệt.

- Cần có cơ chế thanh tra, giám sát chặt chẽ lưu lượng phương tiện để việc xác định mức thu và thời gian thu phí phù hợp nhằm đánh giá hiệu quả tài chính của dự án chính xác, tránh gây bức xúc trong dân, chống thất thoát, lãng phí và gian lận của nhà đầu tư.

- Cơ quan thẩm định tài chính phải là tổ chức hành nghề độc lập, có năng lực pháp nhân đầy đủ, rõ ràng, hoạt động đánh giá thẩm định phải khách quan, công bằng, chính xác.

g. R7: Nâng cao năng lực của cán bộ thực hiện dự án giao thông theo hình thức PPP

* *Thực trạng*: Nhiều dự án PPP giao thông thực hiện còn kém hiệu quả.

* *Rủi ro*: Hạn chế thu hút các nhà đầu tư quan tâm, gây thất thoát, lãng phí cho Nhà nước, gây mất niềm tin trong nhân dân.

* *Giải pháp*:

- Cần ban hành chương trình khung đào tạo, bồi dưỡng

pháp lý, nghiệp vụ thông qua các buổi hội thảo về PPP cho các cán bộ hoạt động trong dự án PPP.

- Định hướng cho các đơn vị có kế hoạch đào tạo nâng cao đội ngũ cán bộ nhằm phục vụ công tác tư vấn xây dựng dự án PPP.

- Cần tổng kết, phân tích, rút kinh nghiệm nhằm cải tiến chất lượng của dự án PPP đồng thời cung cấp sở tay kinh nghiệm cho các cá nhân tham gia dự án PPP.

5. Kết luận và kiến nghị

5.1. Kết luận

Mọi dự án hoạt động đều hướng tới mục tiêu tạo ra lợi thế cạnh tranh và đem lại giá trị tăng thêm cho những đối tác bên trong và bên ngoài của dự án. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển không thể không gặp phải những rủi ro về mặt tài chính, khiến cho hoạt động của dự án bị ảnh hưởng nghiêm trọng, thậm chí phá sản. Do vậy, nhà đầu tư và Nhà Nước cũng như các tổ chức có liên quan cần nghiên cứu ứng dụng nhóm giải pháp để kiểm soát rủi ro về mặt tài chính của dự án PPP giao thông, nhằm tạo nên sự phát triển ổn định, chủ động và tránh được nhiều thiệt hại nhờ những giải pháp phòng ngừa phù hợp đã có.

Tác giả đã thu thập và nhận dạng được những rủi ro tài chính của dự án PPP giao thông, qua đó phân tích, tổng hợp và đề xuất được nhóm giải pháp nhằm giảm thiểu rủi ro về mặt tài chính trong quá trình thực hiện dự án PPP giao thông tại Việt Nam phù hợp với thực trạng hiện nay.

5.2. Kiến nghị

Rủi ro về mặt tài chính là yếu tố không thể không xảy ra trong quá trình thực hiện dự án giao thông đầu tư theo hình thức PPP, do vậy Nhà nước, nhà đầu tư và các tổ chức tín dụng cho vay cần phải:

+ Quan tâm nhiều hơn và tích cực áp dụng các biện pháp kiểm soát phòng ngừa rủi ro trong quá trình thực hiện dự án.

+ Tăng cường và chú trọng hoạt động thu thập, tích lũy số liệu liên quan đến các rủi ro về mặt tài chính xảy ra trong quá trình thực hiện dự án, nhằm phục vụ công tác quản trị rủi ro một cách có hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bakatjan, S., Arikan, 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] Chan, A.P.C., Lam, P.T.I., Chan, D.W.M., Cheung, E., Ke, Y., *Privileges and attractions for private sector involvement in PPP projects. In: Ghafoori (Ed.), Challenges, Opportunities and Solutions in Structural Engineering and Construction*, Taylor & Francis Group, London, 2010.
- [3] Cheung, E., Chan, A.P.C., Kajewski, S., "Factors contributing to successful public private partnership projects, comparing Hong Kong with Australia and the United Kingdom", *J. Facil. Manag.*, 10 (1), 2012, pp. 45–58.
- [4] Đặng Thị Hà, *Huy động vốn đầu tư ngoài Ngân sách Nhà nước để thực hiện các dự án xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, 2010.
- [5] Grimsey, D., Lewis, M.K., "Evaluating the risks of public-private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management*, 20 (2), 2002, pp. 107–118.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] Huỳnh Thị Thúy Giang, *Hình thức hợp tác công - tư (public private partnership) để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, 2010.
- [9] Medda, F., "A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships", *International Journal of Project Management*, 25 (3), 2007, pp. 213–218.
- [10] Ngô Ngọc Thắng, "Nghiên cứu về hợp tác công tư ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế", *Tạp chí Xã hội học*, số 3 (123), 2013.
- [11] Ngô Thế Vinh (2015), *Nghiên cứu ứng dụng hình thức đối tác công tư trong quản lý đầu tư xây dựng công trình giao thông đô thị*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội.
- [12] Nguyễn Hồng Thái, "Kinh nghiệm quản lý mô hình PPP trong phát triển mạng lưới giao thông đường bộ có thu phí của một số nước nhằm rút ra bài học cho Việt Nam", *Tạp chí Khoa học Công nghệ Trường Đại học Giao thông Vận tải*, 2008.
- [13] 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.
- [14] Nguyễn Thị Hồng Minh, "Đầu tư theo hình thức PPP trong xây dựng hạ tầng GTĐB: Kinh nghiệm thế giới và bài học với Việt Nam", *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 168, 2011, trang 121-25.
- [15] Nguyễn Thị Hồng Minh, *Quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trong xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, 2016.
- [16] Nguyễn Thị Ngọc Huyền và Lê Hồng Minh, "Phát triển hình thức đối tác công tư trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ Việt Nam", *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 168, 2011, trang 3-7.
- [17] Phan Thị Bích Nguyệt, "PPP – Lời giải cho bài toán vốn để phát triển cơ sở hạ tầng giao thông đô thị tại TP. Hồ Chí Minh", *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, số 10 (20), 2013.
- [18] Shen, L.Y., Bao, H.J., Wu, Y.Z., Lu, W.S., "Using bargaining-game theory for negotiating concession period for BOT-type contract", *Journal of Construction Engineering and Management*, 133 (5), 2007, pp. 385–392.
- [19] 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.
- [20] 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.
- [21] 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 sĩ, Trường Đại học Giao thông Vận tải Hà Nội, 2016.
- [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.