



HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ THEO ĐỊNH HƯỚNG GIAO THÔNG CÔNG CỘNG (TOD) TẠI HÀ NỘI

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN URBAN TRANSIT - ORIENTED DEVELOPMENT (TOD) IN HANOI

Ths. Nguyễn Huy Hùng¹

Tóm tắt: Hình thức đầu tư theo mô hình hợp tác công tư (PPP) đã giúp Việt Nam giải quyết được nhiều vấn đề: thâm hụt ngân sách, khó khăn trong huy động nguồn vốn xây dựng cơ sở hạ tầng và nâng cao vị thế của khu vực tư nhân trong hoạt động đầu tư xây dựng. Tại Hà Nội, để giải quyết vấn đề ách tắc giao thông, bảo vệ môi trường và phát triển giao thông công cộng là mục tiêu hàng đầu được đề ra trong nhiều Đề án, Chương trình phát triển kinh tế - xã hội của thành phố, trong đó ứng dụng mô hình TOD là giải pháp quan trọng để hiện thực hóa mục tiêu này. Bài báo trình bày về những quan điểm thực hiện phương thức đầu tư PPP gắn với mô hình phát triển TOD tại thành phố Hà Nội, hướng tới mục tiêu phát triển đô thị bền vững.

Từ khóa: Hợp tác công tư, phát triển đô thị, giao thông công cộng.

Abstract: The investment form under the public-private-partnership (PPP) model has helped Vietnam solve many problems: budget deficit, difficulties in mobilizing capital for infrastructure construction and enhancing the position of the private sector in construction investment activities. In Hanoi,

solving traffic congestion, protecting the environment and developing public transport are the top goals set out in many projects and programs for socioeconomic development of the city, in which applying the TOD model is an important solution to realize this goal. The article presents the viewpoints on implementing the PPP investment method associated with the TOD development model in Hanoi city, aiming at the goal of sustainable urban development.

Keywords: Public-private-partnership, urban development, public transport.

Nhận ngày 02/01/2025, chỉnh sửa ngày 24/01/2025, chấp nhận đăng ngày 25/02/2025.

ĐẶT VẤN ĐỀ

PPP là sự hợp tác giữa các bên tham gia quản lý dự án mà theo đó nhà nước sẽ cho phép tư nhân cùng tham gia đầu tư vào các dịch vụ hoặc công trình công cộng của nhà nước. [1] Tại Việt Nam, nhiều năm qua năng lực cơ sở hạ tầng đã được nâng cao đáng kể thông qua hình thức đầu tư hợp tác công tư (PPP) trong các lĩnh vực khác nhau như

¹Bộ môn Quy hoạch và Giao thông đô thị, Khoa Công trình, Trường Đại học Công nghệ Giao thông vận tải

¹Email: hungnh@utt.edu.vn

năng lượng, giao thông, hạ tầng đô thị... Thông qua mô hình PPP đã trực tiếp giải quyết vấn đề mở rộng quy mô và lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng, cũng như gián tiếp tác động tích cực đến các vấn đề khác như việc làm, đầu tư cho công nghệ xây dựng. Với mục tiêu đến năm 2030, thủ đô Hà Nội sẽ phát triển trở thành thành phố xanh, thông minh thì việc ứng dụng mô hình TOD là chiến lược ưu tiên hàng đầu nhằm quy hoạch, cải tạo, chỉnh trang và phát triển đô thị.

Đối tượng chủ yếu của phương thức vận tải hành khách công cộng khối lượng lớn tại Hà Nội là đường sắt đô thị, đây được coi là xương sống của hệ thống giao thông thủ đô. Để tích hợp giữa hình thức đầu tư PPP với mô hình phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD), cấp thiết cần nghiên cứu và phân tích về đặc điểm sử dụng đất khu vực quy hoạch xây dựng theo định hướng TOD tại Hà Nội, mục tiêu của PPP trong phát triển đô thị dọc hành lang tuyến đường sắt, thiết kế thể chế để thực hiện PPP, từ đó đề xuất hành lang pháp lý để khai thác tối đa lợi thế từ mô hình TOD giúp tái thiết, phát triển đô thị và cấu trúc mô hình liên doanh đầu tư theo phương thức đối tác công tư PPP trong phát triển đô thị theo mô hình TOD tại thành phố Hà Nội.

ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN

1. Đặc điểm sử dụng đất khu vực quy hoạch xây dựng theo định hướng TOD tại Hà Nội

Kết quả phân tích về đặc điểm sử dụng đất ở Hà Nội cho thấy một số khó khăn trong việc thực hiện quy hoạch xây dựng theo định hướng TOD. Cho đến nay đã có nhiều dự án phát triển đô thị được thực hiện, tạo ra sự thay đổi lớn về tình hình sử dụng đất trên địa bàn thành phố Hà Nội, đặc biệt là phát triển đô thị ở khu vực nội đô mở rộng và khu vực ngoại thành. Nhiều khu vực trong thành phố đang phải đối mặt với hàng loạt vấn đề như không gian sống chật chội, ùn tắc giao thông và suy thoái môi trường do mật độ dân số quá cao. Quy hoạch chung thành phố Hà Nội dự kiến sẽ từng bước giảm mật độ ở khu vực trung tâm. Tuy nhiên, với việc xác định một số chỉ tiêu cụ thể cho một số khu vực lựa chọn, như chỉ tiêu sử dụng đất bình quân đầu người ($100\text{m}^2/\text{người}$), sử dụng đất phục vụ cơ sở hạ tầng giao thông (25% diện tích đất), nhu cầu sử dụng đất đô thị dự kiến sẽ gia tăng ở khu vực trung tâm, gây ảnh hưởng lớn đến mục tiêu quy hoạch. Các khu đô thị của Hà Nội dự kiến sẽ được mở rộng nhanh ra khu vực bên ngoài. Quá trình phát triển sẽ tạo áp lực cho cả các khu đô thị hiện có cũng như các khu đô thị mới. Như tại khu vực phía Bắc sông Hồng, bao gồm Mê Linh- Đông Anh; Đông Anh; Yên Viên, Long Biên – Gia Lâm, đặc điểm sử dụng đất còn một số những tồn tại chỉ ra tại Bảng 1. Do đó, cần liên kết hiệu quả các khu đô thị đang phát triển dọc các hành lang giao thông công cộng với các trung tâm đô thị hiện có.

Bảng 1. Đặc điểm khu vực phía Bắc sông Hồng

Vị trí chính	Đặc điểm
Cụm đô thị phía Nam	Khu vực có tốc độ tăng trưởng đô thị nhanh nhưng thiếu hạ tầng giao thông và chưa thực hiện tốt công tác quản lý sử dụng đất; Khu vực quanh nhà ga ĐĐT không có nhiều dân cư sinh sống, dân số trong vùng bao phủ 1km khoảng 53.000 người với mật độ 110 người/ha; Khu vực chưa được đô thị hóa nhiều, tỷ lệ sử dụng đất nông nghiệp tương đối cao; Giao thông vận tải phụ thuộc chủ yếu vào các đường trục chính và khả năng tiếp cận trung tâm thành phố bị hạn chế.
Cụm đô thị Đông Anh	Sự chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp chậm. Tình trạng lấn chiếm đất và xây dựng trái phép diễn ra tương đối phổ biến; Khu vực này vẫn duy trì sự cân bằng về sử dụng đất nông nghiệp và công nghiệp. Có khu vực mặt nước rộng. Đất thương mại phần lớn tập trung tại thị trấn Đông Anh; Mạng lưới giao thông phân bố không đều và cự ly giữa các tuyến đường chính khá lớn.
Khu đô thị sông Hồng	Phần lớn diện tích phía ngoài để trong khu đô thị là các tòa nhà dân sinh; Là khu vực có mức tăng trưởng dân số khá cao; Các công trình xây dựng trên các lô đất nhỏ và chất lượng xây dựng không đồng đều; Ở khu vực ngoại ô, mạng lưới đường thiếu gắn kết và có sự chia cắt giữa các phường.

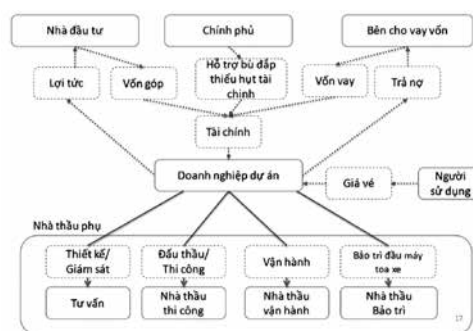
Nguồn bảng biểu: [2]

Sự điều chỉnh liên tục về sử dụng đất dẫn tới sự không thống nhất giữa phát triển đô thị và sử dụng đất, gây ùn tắc giao thông nghiêm trọng do sử dụng không gian đường không hiệu quả. Vấn đề này đã được thể hiện dọc hành lang tuyến đường sắt đô thị số 2A khi phát triển thiếu đồng bộ giữa các ga đường sắt đô thị và các khu đô thị Royal City, khu đô thị Gold Season 47 Nguyễn Tuân, Goldsilk complex Hà Đông,... [2]

2. Mục tiêu của PPP trong phát triển đô thị dọc hành lang tuyến đường sắt đô thị

Ngoài hình thức tư nhân đầu tư toàn bộ (không được coi là hình thức PPP), thực hiện dự án theo hình thức PPP có nghĩa là tư nhân bỏ vốn đầu tư trước và sẽ được hoàn trả bằng hình thức này hoặc hình thức khác. Thông thường chỉ có hai hình thức hoàn trả vốn đầu tư cho nhà đầu tư tư nhân, đó là hoàn trả bằng nguồn thu từ phí sử dụng công trình/dịch vụ, đối với dự án đường sắt thì là tiền thu được từ bán vé và nguồn thu từ thuế, tức là ngân sách nhà nước.

3. Thiết kế thể chế để thực hiện PPP cho đường sắt đô thị



Hình 1. Sơ đồ tổ chức và dòng tài chính của dự án phát triển đô thị dọc đường sắt đô thị thực hiện theo PPP

Nguồn hình ảnh: [1]

Hình 1 cho thấy khung thể chế thực hiện PPP của các dự án phát triển đô thị dọc hành lang các tuyến đường sắt đô thị. Chủ thể chính chịu trách nhiệm thực hiện toàn bộ vòng đời dự án là Doanh nghiệp dự án (SPC). Nhà đầu tư sẽ góp vốn đầu tư thông qua vốn góp thành lập SPC, SPC sẽ gọi vốn đầu tư thêm bằng hình thức vốn vay không truy đòi từ các tổ chức cho vay tư nhân. Do khoản cho vay không được bảo lãnh nên bên cho vay quan tâm đặc biệt tới kế hoạch tài chính “bền vững và có khả năng sinh lời”. Đối với nhiều dự án phát triển đường sắt, khó có thể chứng minh dự án “bền vững và có khả năng sinh lời” để thu hồi vốn đầu tư nếu chỉ dựa vào nguồn thu từ bán vé. Để đảm bảo tính bền vững và khả năng sinh lời của dự án, Chính phủ cần có một nhóm giải pháp hỗ trợ tài chính, gọi là “hỗ trợ bù đắp thiếu hụt tài chính”. Một đặc điểm quan trọng của PPP là SPC có thể là một pháp nhân không có chuyên môn về xây dựng hoặc khai thác vận hành dự án và có thể thuê ngoài toàn bộ các công việc thực hiện dự án.

ĐỀ XUẤT QUAN ĐIỂM THỰC HIỆN

1. Hành lang pháp lý để khai thác tối đa lợi thế từ mô hình TOD giúp tái thiết và phát triển đô thị

a. Tích tụ đất

Theo kinh nghiệm quốc tế, việc sớm tích tụ được đất để đầu tư xây dựng đường sắt đô thị và các khu đô thị trong khu vực TOD là điều kiện tiên quyết, quyết định thành công của mô hình TOD. Do vậy, cần có các quy định, cơ chế, chính sách thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất đảm bảo lợi ích hài hòa giữa người dân, nhà nước và doanh nghiệp (đối với các khu vực cần thu hồi đất để đấu giá đất sử dụng cho mục đích thương mại) để tích tụ được tối đa đất khu vực TOD.

b. Khai thác giá trị tăng thêm từ đất

Theo quan điểm của Ngân hàng Thế giới (WB), TOD là một chiến lược quy hoạch và thiết kế tập trung vào việc tạo ra mô hình phát triển đô thị có các đặc điểm sau: i) Tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng giao thông công cộng, đi bộ và đạp xe như là các phương tiện vận chuyển chính, ii) Hỗ trợ xây dựng một cộng đồng sinh sống năng động, đa dạng và thú vị. Phát triển khu vực TOD không chỉ là về phát triển bất động sản và tạo doanh thu mà là tạo nên các khu vực dễ dàng tiếp cận, có thể đi bộ và đáng sống. [3]

Theo kinh nghiệm của Singapore, Nhật Bản, Ngân hàng Thế giới (WB), Cơ quan Phát triển Pháp (AFD)... để có thể phát triển huy động nguồn lực từ đất đai thông qua mô hình TOD cần có:

Khung pháp lý về quy hoạch, sử dụng đất thực hiện các dự án TOD thông qua hệ thống Luật Đất đai, Luật Quy hoạch... Ví dụ Singapore đã ban hành Luật Đất đai cho phép phân tầng xác định không gian ngầm dưới mặt đất và không gian trên mặt đất và những phần không gian này đều có thể có các chủ sở hữu khác nhau gồm nhà nước và tư nhân để tạo ra sự tích hợp sâu; Nhật Bản ban hành Luật đặc biệt phát triển nhà ở và đường sắt đô thị.

Tại khu vực TOD cần có quy định pháp luật cụ thể về quyền sử dụng không gian ngầm, nổi, trong đó có thể điều chỉnh, gia tăng hệ số sử dụng đất và mật độ xây dựng.

Cần xây dựng khung pháp lý để thu được giá trị tăng thêm từ đất (LVC) trong khu vực TOD thông qua bán đấu giá, đấu thầu đất; các khoản thu từ thuế tài sản, đất đai, phí cải thiện hạ tầng.

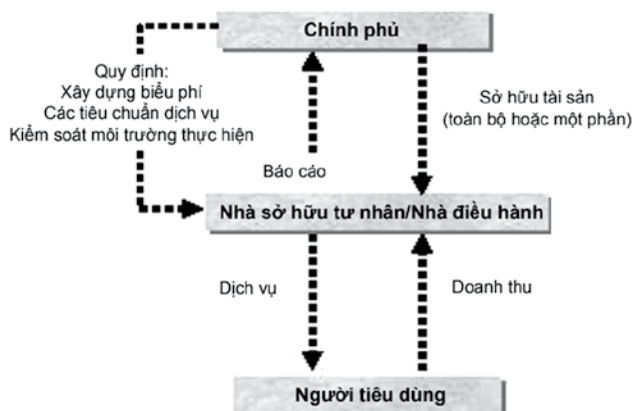
Khung pháp lý cho TOD theo hình thức đầu tư PPP: bổ sung cơ chế đầu tư BT để tạo khả năng tăng cường nguồn vốn từ đất; cách thức, lộ trình thực hiện các dự án TOD. [2]

Nguồn thu từ giá trị đất đai của Việt Nam hiện nay là rất thấp, không bền vững và có cấu trúc không hợp lý. Tăng nguồn vốn, nguồn thu từ TOD bằng cách điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất trong khu vực TOD kết hợp với gia tăng các loại thuế, phí: Đấu giá, đấu thầu đất trong khu vực TOD; Thu phí cải thiện hạ tầng tư đầu tư công của nhà nước; Thu thuế từ đất đai, tài sản quanh TOD, hình thành trong tương lai; Thu từ cho thuê không gian ngầm TOD.

2. Đề xuất sử dụng mô hình liên doanh đầu tư theo phương thức đối tác công tư

Cơ cấu liên doanh thường đi kèm với các hợp đồng bổ sung (các thỏa thuận nhượng quyền hoặc thỏa thuận hoạt động) trong đó qui định cụ thể những kỳ vọng về công ty. Các liên doanh cũng cần có một khoảng thời gian để phát triển, cho phép các đối tác nhà nước và tư nhân có cơ hội thích đáng để đối thoại và hợp tác trước khi dự án được thực hiện.

Trong cơ cấu liên doanh, cả đối tác nhà nước, tư nhân phải sẵn sàng đầu tư vào công ty và cùng chia sẻ những rủi ro nhất định.



Hình 2. Cấu trúc Hợp đồng liên doanh đầu tư

Nguồn hình ảnh: [4]

Điểm mạnh: Liên doanh là mối quan hệ đối tác thực sự giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, kết hợp được những ưu điểm của khu vực tư nhân với những mối quan tâm xã hội và kiến thức bản địa của khu vực nhà nước. Trong một liên doanh, tất cả các đối tác đều đầu tư vào công ty, có cùng mối quan tâm đến thành công của công ty và những động lực thúc đẩy hoạt động hiệu quả.



Điểm yếu: Vai trò kép của Chính phủ, vừa là người sở hữu, vừa là người quản lý nhà nước có thể dẫn đến xung đột về lợi ích. Các liên doanh cũng có xu hướng được đàm phán một cách trực tiếp hoặc tuân theo một phương thức mua sắm không chính thống có thể dẫn đến quan ngại về tham nhũng.

3. Khả năng áp dụng tại thành phố Hà Nội

Tại Hà Nội, để thực hiện phương thức đầu tư PPP gắn với mô hình phát triển TOD là đường sắt đô thị, Điều số 31 - Luật Thủ đô 2024 đã cụ thể hóa các cơ chế, chính sách đặc thù để khuyến khích các nhà đầu tư tham gia vào các dự án TOD trên tinh thần lợi ích hài hòa, rủi ro chia sẻ với nhà đầu tư. Xem xét nghiên cứu đầu tư, phát triển TOD dọc các tuyến đường sắt đô thị theo hình thức PPP với ba cấu phần. Một là xây dựng hạ tầng giao thông (đường hầm, cầu cạn, đường sắt) do nhà nước đầu tư. Hai là hệ thống đầu máy toa xe và hệ thống vận hành do nhà thầu tư nhân đầu tư bỏ tiền xây dựng, vận hành, bảo dưỡng hệ thống, được hoàn vốn từ tiền bán vé hành khách đi tàu theo đơn giá đầu giá trong khung giá do nhà nước quy định. Ba là xây dựng hệ thống nhà ga và khu vực đô thị nén xung quanh do nhà đầu tư bất động sản thực hiện. Nhà đầu tư được lựa chọn qua đấu giá đất phát triển khu đô thị tổng hợp hiện đại đa chức năng.

Đây được xem là cơ chế chính sách quan trọng và cách giải quyết vấn đề trọng yếu cho hình thức đầu tư PPP vào đường sắt đô thị, phát triển đô thị dọc hành lang các tuyến đường sắt, giúp nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thu hút nhà đầu tư cho các dự án công trình thương mại, dịch vụ trong vùng thu hút tại các điểm nhà ga, phát triển đô thị nén và tăng khả năng tiếp cận cho người dân với đường sắt đô thị, từ đó giúp giảm ô nhiễm môi trường, tắc nghẽn giao thông, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội, hướng tới mục tiêu phát triển đô thị bền vững.

KẾT LUẬN

Đầu tư theo hình thức PPP là một chủ trương lớn của Đảng và nhà nước nhằm huy động tối đa nguồn lực cho phát triển cơ sở hạ tầng đô thị ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Đầu tư phát triển đô thị dọc hành lang các tuyến đường sắt đô thị tại Hà Nội theo hình thức PPP là một yêu cầu cấp bách, nhằm đạt được mục tiêu khai thác tối đa hiệu quả của mô hình TOD trong khai thác sử dụng đất, giảm ô nhiễm môi trường, khuyến khích sử dụng giao thông công cộng, giảm áp lực cho khu vực đô thị hiện hữu, hướng tới phát triển đô thị bền vững, xây dựng những thành phố đáng sống, đáng làm việc và có khả năng chống chịu.... Vì vậy, vấn đề hoàn thiện cơ chế chính sách đầu tư PPP trong phát triển đô thị theo mô hình TOD là đòi hỏi không thể thiếu đối với quá trình phát triển của mỗi quốc gia.

Minh Hạnh (BT)

Tài liệu tham khảo:

- [1]. Ngân hàng phát triển Châu Á – ADB, Mối quan hệ đối tác Nhà nước - Tư nhân, Ấn phẩm lưu trữ số 071107, Manila, Philippines, 2008.
- [2]. Ngô Văn Minh, An Minh Ngọc, Trương Thị Mỹ Thanh và nhiều người khác, Nghiên cứu đề xuất hệ thống tiêu chí và chỉ tiêu để quy hoạch xây dựng khu vực áp dụng mô hình phát triển đô thị theo định hướng giao thông (TOD) tại Thủ đô Hà Nội, Nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp thành phố Hà Nội - Mã số: 01C-04/02-2021-2, Hà Nội, 2023.
- [3]. Qiao, L, Wang, S.Q, Tiong and Chan, Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China, Journal of Project Finan, 7/1: 53- 61.ce, 2001.
- [4]. ADB, Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure, Asian Development Bank, 2000.