

Nghiên cứu các yếu tố rủi ro trong các dự án phát triển giao thông tĩnh sử dụng nguồn vốn hợp tác công - tư (PPP)

■ TS. TRƯƠNG THỊ MỸ THANH

Trường Đại học Công nghệ Giao thông vận tải

TÓM TẮT: Mô hình đầu tư kết hợp giữa Nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân nhằm phát triển hạ tầng giao thông tĩnh trở thành một nhu cầu bức thiết trong bài toán đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) do nguồn ngân sách ngày càng hạn hẹp. Tuy nhiên, mô hình đầu tư này hàm chứa rất nhiều rủi ro trong quá trình chuẩn bị, xây dựng và khai thác dự án khiến các dự án khó kêu gọi các nhà đầu tư. Mục tiêu của nghiên cứu nhằm phân tích các yếu tố rủi ro trong các dự án phát triển giao thông tĩnh sử dụng mô hình hợp tác công - tư. Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra suất đầu tư cao, phí đỗ xe thấp, tình trạng đỗ xe trái phép phổ biến, khó khăn trong thu hồi đất, thủ tục pháp lý kéo dài, kỹ thuật thiết kế - thi công phức tạp là những rủi ro lớn nhất của các dự án đầu tư giao thông tĩnh. Kết quả nghiên cứu cung cấp những minh chứng khoa học có ý nghĩa cho cơ quan quản lý và các nhà đầu tư tư nhân trong phát triển dự án CSHT giao thông tĩnh trong tương lai.

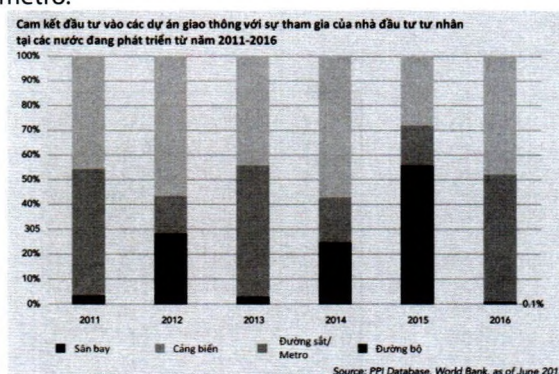
TỪ KHÓA: Hợp tác công - tư, giao thông tĩnh, bãi đỗ xe, rủi ro, đỗ xe trái phép.

ABSTRACT: Public and private financing to develop parking infrastructure has become an urgent need in the infrastructure investment, reducing the burden on government budget. However, there are many risks in this model during project preparation, construction and operating and management, making it difficult for projects to attract private sectors. The objective of the study is to analyze risk factors in parking projects using PPP model. The analysis revealed that high investment rates, low parking fees, illegal parking, difficulties in land acquisition, lengthy legal procedures, complex design and construction techniques are the major risks. The results of the study provide significant empirical evidence for transport authorities and private sectors to develop parking infrastructure in the future.

KEYWORDS: Public private partnership, transport Infrastructure, parking project, risk analysis, illegal parking.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (gọi tắt là PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP (trích khoản 10, Điều 3, Luật số 64/2020/QH14 - Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư). Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, kể từ năm 2012 tới nay, tỉ lệ đầu tư tư nhân vào lĩnh vực giao thông đã tăng rõ rệt, chiếm tỷ trọng lớn dần, đầu tư tư nhân ở các nước đang phát triển tập trung nhiều nhất vào hạ tầng đường bộ, tiếp theo đó là hạ tầng đường sắt và metro.



Hình 2.1: Cam kết đầu tư vào các dự án giao thông với sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân tại các nước đang phát triển từ năm 2011 - 2016

Tại Việt Nam, tính đến tháng 9/2018, Bộ GTVT đã huy động 209.732 tỷ đồng đầu tư vào 68 dự án PPP, trong đó, có 61 dự án (với tổng vốn đầu tư 178.660 tỷ đồng) đã được đưa vào khai thác, sử dụng. Bên cạnh các dự án phát triển giao thông đường bộ, các dự án phát triển giao thông tĩnh (bãi đỗ xe, bến xe) cũng thu hút được sự quan tâm của các nhà đầu tư tư nhân thông qua mô hình hợp tác công - tư. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực là nâng cấp hạ tầng giao thông tĩnh cho các tỉnh, thành phố, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội thì còn rất nhiều yếu tố rủi ro trong quá trình quản lý dự án giao thông tĩnh bến bãi đỗ xe, như các tính toán tổng mức đầu tư sai khác so với thực tế, việc xác định nhu cầu đỗ xe, mức thu phí đỗ xe, giá thuê đất, chia sẻ doanh thu... chưa hợp lý. Mục tiêu của nghiên cứu nhằm nghiên cứu các yếu tố rủi ro trong quản lý dự án của dự án phát triển giao thông tĩnh sử dụng nguồn vốn hợp tác công - tư.

2. PHÂN TÍCH RỦI RO CỦA CÁC DỰ ÁN PHÁT TRIỂN GIAO THÔNG TỈNH

2.1. Suất đầu tư rất cao

Suất đầu tư cho một vị trí đỗ xe rất khác nhau ở các đô thị trên thế giới, nhưng nhìn chung đều rất cao so với suất đầu tư của công trình dân dụng thông thường. *Bảng 2.1* dưới đây thống kê suất đầu tư cho một vị trí đỗ xe ô tô tại một số quốc gia trên thế giới.

Bảng 2.1. Suất đầu tư cho một vị trí đỗ xe ô tô tại một số quốc gia trên thế giới

TT	Tên bãi đỗ	Hình thức đỗ	Quốc gia	Suất đầu tư (USD/vị trí đỗ)	Nguồn
1	Heathrow Airport Parking	Đỗ xe nổi, cao tầng	Anh	84.500	https://www.homesandproperty.co.uk
2	Parking Garage, New York	Đỗ xe nổi, cao tầng	Hoa Kỳ	28.000	https://www.vtpe.org
3	Underground Parking Garage, New York	Đỗ xe ngầm	Hoa Kỳ	35.000	https://www.vtpe.org
4	Multi-storey parking complex in Subang Jaya	Đỗ xe nổi, cao tầng	Malaysia	15.250	https://www.thestar.com.my
5	Downtown garage in Fukui City	Đỗ xe ngầm	Nhật Bản	60.000	http://e-globalparking.com
6	Bãi đỗ xe 255 Phan Châu Trinh, Đà Nẵng	Đỗ xe nổi, cao tầng	Việt Nam	24.560	https://www.baogiaothong.vn/
7	Bãi đỗ xe Nguyễn Công Hoan, Hà Nội	Đỗ xe nổi, cao tầng	Việt Nam	11.910	https://www.baogiaothong.vn/
8	Bãi đỗ xe Trần Nhật Duật, Hà Nội	Đỗ xe nổi, cao tầng	Việt Nam	14.460	https://www.baogiaothong.vn/

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Ghi chú:

- Bãi đỗ xe số 255 Phan Chu Trinh, diện tích khu đất 1.000 m², 50 chỗ đỗ, 5 block cao 6 tầng, đầu tư gần 28 tỷ đồng.

- Bãi đỗ xe Nguyễn Công Hoan, diện tích khu đất 1.000 m², 221 chỗ đỗ, 17 block, cao 4 tầng, đầu tư 60 tỷ đồng.

- Bãi đỗ xe Trần Nhật Duật, diện tích khu đất 2.000 m², 91 chỗ đỗ, 7 block, cao 4 tầng, đầu tư 30 tỷ đồng.

Bảng thống kê cho thấy, suất đầu tư cho một vị trí đỗ xe ô tô tại Đà Nẵng đang cao hơn 60% so với suất đầu tư tại TP. Subang Jaya (Malaysia) và chỉ thấp hơn 13% so với suất đầu tư tại TP. New York (Hoa Kỳ). Một trong những nguyên nhân chính khiến chi phí đầu tư cho bãi đỗ xe rất cao là chi phí sử dụng đất đô thị đắt đỏ. Chỉ tiêu diện tích cho một vị trí đỗ xe ô tô khoảng 25 - 30 m² đã bao gồm diện tích giao thông nội bộ. Do đó, để tiết kiệm diện tích đất, có hai giải pháp chính mà nhiều nước đang sử dụng là bãi đỗ xe cao tầng hoặc bãi đỗ xe ngầm.

Tuy nhiên, cả hai hình thức bãi đỗ này đều gặp phải thách thức về công nghệ, gồm công nghệ đỗ xe tự động, xây dựng công trình ngầm và công trình cao tầng. Hệ quả là tuy tiết kiệm diện tích đất nhưng chi phí xây dựng và chi phí công nghệ đều cao, trong khi doanh thu của các dự án bãi đỗ xe đều rất thấp. Đây là một rủi ro phổ biến của các dự án đầu tư bãi đỗ xe, dẫn đến trở ngại lớn đối với các nhà đầu tư khi đưa ra quyết định đầu tư.

2.2. Phí đỗ xe chưa hấp dẫn

Phí đỗ xe là nguồn thu quan trọng của các dự án đầu tư bãi đỗ xe theo hình thức hợp tác công - tư. Doanh thu từ phí đỗ xe chiếm từ 60 - 80% của các dự án bãi đỗ xe đầu tư theo hình thức PPP. Nhìn chung, phí đỗ xe hiện nay chưa bù đắp cho phần chi phí đầu tư với suất đầu tư rất cao của các dự án bãi đỗ xe. Tuy nhiên, vấn đề này không chỉ tồn tại ở Việt Nam, mà các đô thị khác tại châu Á cũng đang gặp vấn đề tương tự. *Bảng 2.2* dưới đây thống kê phí đỗ xe tại một số đô thị lớn tại châu Á.

Bảng 2.2. Phí đỗ xe máy tại một số đô thị ở châu Á

TT	Thành phố	Phí đỗ xe (USD/giờ)
1	Jakarta	0,37 (Rp2,000)
2	Kuala Lumpur	0,41 (RM0.80)
3	Bangkok	0,60 (B10)
4	Hà Nội	0,81 (D5,000)
5	Guangzhou	1,05 (CNY4)
6	Manila	1,71 (P40 giờ cuối, P35 hai giờ đầu)
7	Taipei city	3,45 (NT\$60>6h)
8	Beijing	1,32 (CNY5)
9	Hong Kong	1,46 (HK\$8)
10	Singapore	1,90 (S\$2)

Nguồn: (Barter, 2011) và tổng hợp của tác giả

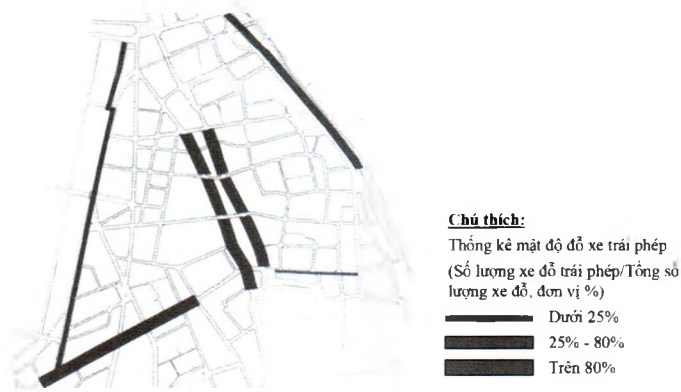
Ngoài ra, phí đỗ xe ô tô cũng chưa thật sự hấp dẫn. Trong khi diện tích cho một vị trí đỗ xe ô tô (25 m²) cao hơn 10 lần so với diện tích dành cho đỗ xe máy (2,5 m²), nhưng phí đỗ xe ô tô cho một lượt 2 tiếng (30.000 VNĐ) chỉ cao hơn 6 lần so với lượt đỗ xe máy (5.000 VNĐ).

Rủi ro về phí đỗ xe thấp ảnh hưởng trực tiếp tới doanh thu của dự án đầu tư bãi đỗ xe. Kết quả là thời gian hoàn vốn kéo dài, chi phí lãi vay cho chi phí xây dựng cũng khó có thể hoàn thành trong thời gian kì vọng của nhà đầu tư.

2.3. Tình trạng đỗ xe trái phép phổ biến

Tình trạng đỗ xe trái phép vẫn xảy ra phổ biến tại nhiều đô thị lớn, đặc biệt trong những khu vực buôn bán và kinh doanh thương mại sầm uất. Khảo sát thực hiện tháng 6/2016 của tác giả cho thấy, đỗ xe trái phép xảy ra ở hầu hết các tuyến phố trong khu vực lõi trung tâm, khu vực đã phát triển (khảo sát tại quận Đống Đa) và khu vực mới phát triển (khảo sát tại quận Cầu Giấy). *Hình 2.1* dưới đây mô tả kết quả khảo sát về mật độ đỗ xe trái phép tại khu vực phố Cổ Hà Nội, theo khảo sát thực hiện tháng 6/2016. Đỗ xe trái

phép là một rủi ro ảnh hưởng trực tiếp tới doanh thu của các dự án đầu tư bãi đỗ xe, do làm sụt giảm nhu cầu đỗ.



Hình 2.1: Thống kê mật độ đỗ xe trái phép khu vực phố Cổ - Hà Nội (Truong, 2017)

2.4. Khó khăn trong thu hồi đất, thủ tục pháp lý và xử lý kỹ thuật

Thời gian thu hồi đất lâu, thủ tục pháp lý kéo dài và kỹ thuật thiết kế - thi công phức tạp là những rủi ro điển hình của các dự án đầu tư bãi đỗ xe theo mô hình PPP. Tổng hợp thông tin của các dự án đầu tư bãi đỗ tại Hà Nội, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh thể hiện trong Bảng 2.3 dưới đây.

Bảng 2.3. Quy mô, thời gian thi công và công nghệ sử dụng của một số dự án bãi đỗ xe ở Việt Nam

TT	Dự án	Mô hình đầu tư	Công nghệ	Trạng thái	Diện tích đất sử dụng (m ²)	Quy mô (số vị trí đỗ)	Tổng dự toán (tỷ đồng)	Thời gian thu hồi đất và thủ tục PL (tháng)	Thời gian thi công (tháng)
1	Bãi đỗ xe 255 Phan Châu Trinh, Đà Nẵng	Ngân sách	Đỗ xe nổi, giàn đỡ thông minh, nhiều tầng	Đang vận hành	1.000	50 ô tô	28	16	10
2	Bãi đỗ xe TCP Park, TP. Hồ Chí Minh	PPP	Nhà để xe cao tầng, sử dụng ramp dốc	Đang vận hành	21.000	2.000 ô tô, 6.000 XM	548	-	12
3	Bãi đỗ xe Trống Đồng, TP. Hồ Chí Minh	PPP	Bãi đỗ xe ngầm, nhiều tầng	Phê duyệt CTĐT	5.327	878 ô tô, 400 XM	882	108	-
4	Bãi đỗ xe công viên Lê Văn Tám, TP. Hồ Chí Minh	PPP	Bãi đỗ xe ngầm, nhiều tầng	Chấm dứt HĐ BOT	20.700	1.250 ô tô, 2.024 XM	1.596	117	-
5	Bãi đỗ xe Nguyễn Công Hoan, Hà Nội	Ngân sách	Đỗ xe nổi, giàn đỡ thông minh, nhiều tầng	Đang vận hành	1.700	221	71	-	10
6	Bãi đỗ xe Trần Nhật Duật, Hà Nội	Ngân sách	Đỗ xe nổi, giàn đỡ thông minh, nhiều tầng	Đang vận hành	412	91	30	-	6
7	Bãi đỗ xe Nguyễn Công Trứ, Hà Nội	Ngân sách	Đỗ xe nổi, giàn đỡ thông minh, nhiều tầng	Đang vận hành	126	30	13	-	4

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Kết quả cho thấy, các dự án đầu tư bãi đỗ xe theo mô hình PPP hầu hết có quy mô lớn, diện tích sử dụng đất từ 1.000 - 25.000 m², có thể sử dụng đất từ chính bãi đỗ xe hiện tại (nhà để xe TCP Park), từ đất công viên (bãi đỗ xe công viên Lê Văn Tám) hay từ công trình thương mại hiện hữu (bãi đỗ xe sân khấu Trống Đồng). Cùng với thủ tục pháp lý phức tạp, kéo dài, các dự án bị kéo dài gần 10 năm mà vẫn triển khai chậm (bãi đỗ xe sân khấu Trống Đồng), thậm chí đã chính thức bãi bỏ hợp đồng BOT (bãi đỗ xe công viên Lê Văn Tám).

3. MA TRẬN ĐÁNH GIÁ RỦI RO

Ma trận đánh giá rủi ro là một phương pháp phân tích rủi ro một cách định tính. Ma trận hai chiều được xây dựng nhằm phân chia rủi ro thành nhiều loại dựa trên các hiệu ứng kết hợp giữa xác suất và độ nghiêm trọng. Thông thường, rủi ro được phân chia thành 5 bậc theo tần suất xuất hiện và 5 bậc theo mức độ nghiêm trọng. Từ những phân tích sơ bộ về các rủi ro của dự án đầu tư giao thông tỉnh, nghiên cứu tiếp tục đánh giá mức độ các rủi ro theo ma trận của 4 rủi ro chính liên quan tới: suất đầu tư cao; phí

đỡ xe thấp; đỗ xe trái phép; khó khăn trong thu hồi đất; thủ tục pháp lý; xử lý kỹ thuật.

Kết quả đánh giá rủi ro ở Bảng 3.1 cho thấy, các rủi ro được đánh giá với mức độ khác nhau trong toàn bộ vòng đời của dự án đầu tư phát triển giao thông tỉnh sử dụng mô hình PPP, từ giai đoạn chuẩn bị tới xây dựng và vận hành. Tuy mức độ rủi ro khác nhau nhưng đều có tác động tiêu cực tới sức hấp dẫn của các dự án này.

Bảng 3.1. Kết quả đánh giá rủi ro của dự án đầu tư giao thông tỉnh

Danh mục rủi ro	Xác suất xuất hiện	Mức độ nghiêm trọng của ảnh hưởng
Suất đầu tư cao	5	E
Phí đỗ xe thấp	3	E
Đỗ xe trái phép phổ biến	4	E
Thời gian thu hồi đất lâu	4	D
Thủ tục pháp lý kéo dài	3	D
Kỹ thuật thiết kế - thi công phức tạp	3	D

Trước hết, suất đầu tư lớn có khả năng xảy ra rất cao (mức 5) nhìn từ kinh nghiệm quốc tế và các dự án đã thực hiện tại Việt Nam, đồng thời có ảnh hưởng rất xấu (mức E) tới hoạt động đầu tư của dự án phát triển giao thông tỉnh, do ảnh hưởng tới chi phí, đòi hỏi thời gian hoàn vốn dài. Như vậy, suất đầu tư lớn là có mức rủi ro lớn tới sự thành công của dự án giao thông tỉnh.

Bên cạnh đó, phí đỗ xe thấp có tần suất xuất hiện trung bình (mức 3), do một số dự án có cơ chế thu phí đặc thù (như dự án đỗ xe 255 Phan Châu Trinh, Đà Nẵng hay dự án đỗ xe TCP Park, TP. Hồ Chí Minh). Tuy nhiên, nếu phí đỗ xe không xin được cơ chế đặc thù thì ảnh hưởng nghiêm trọng (mức E) tới doanh thu của dự án khiến chi phí đầu tư khó được bù đắp, thời gian hoàn vốn dài, khó đáp ứng kì vọng của nhà đầu tư và khả năng vay vốn ngân hàng không cao. Ngoài ra, rủi ro ảnh hưởng trực tiếp tới mức giảm doanh thu nghiêm trọng của các dự án đầu tư phát triển giao thông tỉnh là tình trạng đỗ xe trái phép khó kiểm soát, được phân tích với xác suất xảy ra mức cao (mức 4) và tác động xấu (mức D).

Trong giai đoạn chuẩn bị dự án, thời gian thu hồi đất kéo dài (mức 4D) và thủ tục pháp lý phức tạp (mức 3D) là những đặc điểm đặc thù của các dự án phát triển CSHT ở Việt Nam, mới kết quả đánh giá rủi ro mở mức cao, ảnh hưởng lớn tới sức hấp dẫn của dự án dưới góc nhìn của các nhà đầu tư nhân.

Tóm lại, ma trận đánh giá rủi ro đã phân tích các rủi ro riêng rẽ và những ảnh hưởng tới doanh thu, chi phí, tiến độ dự án. Thực tế cho thấy, với mỗi dự án đầu tư phát triển giao thông tỉnh, các rủi ro này luôn xảy ra đồng thời, có tính chất cộng hưởng khiến ảnh hưởng tới dự án càng nghiêm trọng. Để hạn chế và giảm thiểu các tác động tiêu cực của các rủi ro trên, cần có những giải pháp đặc thù, phù hợp với nhu cầu sử dụng phương tiện, đặc điểm sử dụng đất và cơ chế hỗ trợ đầu tư tích cực của các cơ quan quản lý. Những giải pháp này được trình bày ở nghiên cứu tiếp theo của nhóm tác giả.

4. KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã phân tích và đánh giá các rủi ro của các dự án phát triển giao thông tỉnh sử dụng mô hình hợp tác công tư PPP. Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra suất đầu tư cao, phí đỗ xe thấp, tình trạng đỗ xe trái phép phổ biến, khó khăn trong thu hồi đất, thủ tục pháp lý kéo dài, kỹ thuật thiết kế - thi công phức tạp là những rủi ro lớn nhất của các dự án đầu tư giao thông tỉnh. Rủi ro này không chỉ ảnh hưởng trực tiếp tới chi phí đầu tư, doanh thu và khả năng thu hồi vốn của dự án mà còn khiến tiến độ dự án kéo dài, thậm chí dự án bị thu phép sau khi đã được cấp phép đầu tư.

Kết quả nghiên cứu cung cấp những minh chứng khoa học có ý nghĩa cho cơ quan quản lý và các nhà đầu tư tư nhân trong phát triển dự án CSHT giao thông tỉnh trong tương lai. Ngoài ra, kết quả nghiên cứu đóng góp vào hiểu biết chung về nghiên cứu quản lý rủi ro của dự án, đặc biệt các nghiên cứu phân tích này đặt trong điều kiện cụ thể của các dự án hợp tác công - tư cho phát triển hạ tầng giao thông tỉnh tại Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư số hiệu 64/2020/QH14.
- [2]. Nghị định số 69/2019/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định việc sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao.
- [3]. Truong (2017), *Parking Management Strategies for Developing Countries*, Doctoral Dissertation, Technische Universität Darmstadt.
- [4]. Truong and Friedrich (2016), *Legalizing the illegal parking, a solution for parking scarcity in developing countries*, *Transportation Research Procedia*, vol.25, 2017, pp.4950-4965, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.05.374>.
- [5]. World Bank (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*, World Bank, Washington, DC. © World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>, License: CC BY 3.0 IGO
- [6]. European Investment Bank (EIB) - The European PPP Expertise Centre (EPEC) (2016), *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*.

Ngày nhận bài: 18/5/2021

Ngày chấp nhận đăng: 29/6/2021

**Người phản biện: TS. Trần Trung Kiên
TS. Vũ Thị Hải Anh**