

Nghiên cứu cơ chế đầu tư phát triển đường sắt đô thị tại Việt Nam

ThS. NGUYỄN CHÍ ĐẠT

Sở Giao thông vận tải TP. Hồ Chí Minh

ThS. VŨ QUANG ANH

Cục Đường sắt Việt Nam

GS. TS. TỬ SỸ SỬA

Trường Đại học Giao thông vận tải

TÓM TẮT: Đầu tư xây dựng mạng lưới đường sắt đô thị (ĐSĐT) cần nguồn vốn rất lớn. Công cụ thu lại giá trị tăng thêm từ đất (LVC) đối với đất đai dọc theo tuyến ĐSĐT là công cụ hữu hiệu đã được nhiều quốc gia áp dụng. Đây là công cụ để tạo nguồn thu lớn, thậm chí một số thành phố sử dụng công cụ này để tiếp tục có nguồn vốn đầu tư vào phát triển hệ thống ĐSĐT mà không cần trợ giá từ chính quyền.

Bài báo nghiên cứu một số mô hình hiệu quả trên thế giới và một số cơ chế có thể áp dụng trong điều kiện Việt Nam.

TỪ KHÓA: Đường sắt đô thị, thu lại giá trị tăng thêm từ đất, LVC, đầu tư phát triển, đầu tư xây dựng.

ABSTRACT: Investment in urban rail system requires a big amount of budget. Land Value Capture is one of effective tools used by many countries to capture the increase in the value of land along metro lines. This tool used to gain capital, even several cities make profit on investment in urban rail system without subsidy from the government. This article studies on some LVC types in the world and some LVC types that can be applied in Viet Nam.

KEYWORDS: Urban rail, metro, Land Value Capture, LVC, investment, development.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Thế kỷ 21 là thế kỷ của đô thị, theo dự báo vào năm 2050 thì cứ 10 người sẽ có 7 người sống ở đô thị. Các vấn đề của đô thị như: UTGT, ô nhiễm không khí, hiệu ứng nhà kính và bất bình đẳng xã hội ngày càng gia tăng tại các nước đang phát triển.

Nhận thức được vấn đề này, nhiều thành phố ở các nước gia đang phát triển đã bắt đầu đầu tư vào metro, ĐSĐT, BRT và các loại hình vận tải hành khách công cộng có sức chứa lớn khác. Những vấn đề nêu trên đã đặt ra câu hỏi: làm cách nào thu lại giá trị tăng thêm từ đất (sau khi

ước tính giá trị này sẽ tăng thêm khi có hệ thống giao thông công cộng kết nối) để có nguồn vốn tiếp tục đầu tư xây dựng phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng.

Tại Việt Nam hiện nay, hai thành phố Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đang triển khai các dự án ĐSĐT. Theo bản đồ quy hoạch chung và quy hoạch phân khu, một số vị trí nhà ga ĐSĐT còn chưa được quan tâm đầy đủ để bố trí tập trung dân cư, hệ số sử dụng đất (HSSĐĐ) còn thấp, chưa hình thành mô hình TOD [1].

Theo hiện trạng, tuyến số 2A đưa vào hoạt động nhưng phần lớn các vị trí nhà ga chưa hình thành khu đô thị xung quanh khi xét bán kính 500 m từ nhà ga (ngoại trừ ga Láng và ga Văn Quán). Còn các tuyến số 3 (HN) và tuyến số 1 (TP. Hồ Chí Minh) tuy chưa đưa vào hoạt động nhưng một số vị trí nhà ga đã xuất hiện các trung tâm thương mại, chung cư cao tầng nằm dọc hai bên tuyến, đón đầu metro. Như vậy, có nhiều nhà đầu tư đã nhận thấy tiềm năng rất lớn của các tuyến metro để tăng giá trị bất động sản.

Đồng thời, để phát huy hiệu quả các tuyến ĐSĐT cần phải sớm hình thành mạng lưới giao thông kết nối các phương thức giao thông công cộng và bổ sung lẫn nhau. Điều này yêu cầu nguồn vốn rất lớn, gây sức ép không nhỏ lên chính quyền các thành phố, đòi hỏi các thành phố phải có giải pháp thu hút các nhà đầu tư đầu tư vào giao thông công cộng và họ được hưởng lợi từ giao thông công cộng. Công cụ thu lại giá trị tăng thêm từ đất (LVC) [2] chính là một trong các giải pháp hiệu quả đã được một số thành phố trên thế giới áp dụng.



Hình 1.1: Ga Láng của tuyến số 2A - HN (bên trái) - Chỉ có một khu cao ốc ở phía Nam tuy nhiên khoảng cách đến ga còn xa, xung quanh không có các cao ốc khác.

Ga Đại học Quốc gia của tuyến số 3 - HN (bên phải) - Xung quanh đã hình thành các cao ốc có khoảng cách lý tưởng đến ga.

2. TỔNG QUAN CÁC CƠ CHẾ ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN ĐSĐT THEO CÔNG CỤ LVC

2.1. LVC theo chính sách phát triển (Development-Based-LVC)

Chính quyền đưa ra các chính sách phát triển để tạo nguồn thu như sau:

- Bán và cho thuê: Chính quyền bán cho các nhà đầu tư quyền sử dụng đất hoặc quyền phát triển trên đất. Giá trị thu về sẽ được dùng cho đầu tư công trình công cộng hoặc phúc lợi xã hội, trả nợ cho các khoản vay.

- Hợp tác phát triển: Cơ quan quản lý giao thông công cộng và nhà đầu tư hợp tác xây dựng các tiện ích xung quanh vị trí nhà ga, bao gồm cả phát triển bất động sản nhà ở. Giá trị bất động sản tăng thêm sẽ tạo nguồn để phát triển giao thông công cộng. Mô hình này đã áp dụng ở Hồng Kông, Nhật Bản và một số quốc gia khác và đã mang lại hiệu quả nhất định.

- Bán không gian bên trên: Chính quyền bán quyền phát triển không gian bên trên vượt qua ngưỡng giới hạn của HSSDD hoặc đặt ra chính sách thay đổi HSSDD để tạo nguồn thu.

- Điều chỉnh mục đích sử dụng đất: Chủ đất góp đất hoặc một phần đất của họ vào để bán, tạo nguồn thu và dùng một phần chi phí này thanh toán cho phát triển giao thông công cộng.

- Đưa ra các kịch bản phát triển đô thị xung quanh nhà ga: Chủ đất và nhà đầu tư hợp tác với nhau, đóng góp các phần đất riêng lẻ để xây dựng một tổ hợp cao tầng hỗn hợp với các đường giao thông xung quanh được xây mới và các công trình công cộng mới. Chính quyền sẽ điều chỉnh quy hoạch phân khu và tăng HSSDD để hướng tới phát triển khu vực xung quanh nhà ga và tạo nguồn thu cho phát triển hạ tầng. Mô hình này chủ yếu áp dụng có hiệu quả tại Nhật Bản.

2.2. LVC dựa vào thuế hoặc phí (Tax-or-fee based LVC)

Chính quyền thu thuế hoặc các loại phí sau:

- Thuế tài sản và đất đai: Thu thuế dựa trên giá trị dự tính của đất hoặc cả đất và bất động sản, tiền thu thuế nộp vào ngân sách.

- Thu phí do điều kiện cải thiện và thuế đặc biệt: Một khoản thu thuế phụ thu do chính quyền quy định dựa vào đánh giá các lợi ích tăng thêm do đầu tư công trình công cộng. Chủ đầu tư - là người được hưởng lợi trực tiếp từ các công trình công cộng này nộp thuế.

- Thuế tài chính tăng thêm: Một khoản thuế phụ thu trên bất động sản trong khu vực được phát triển do đầu tư công trình công cộng từ vốn ngân sách.

2.3. So sánh LVC dựa vào phát triển và LVC dựa vào thuế hoặc phí

- Ưu điểm của LVC theo chính sách phát triển:

+ Có rất nhiều tiềm năng để tạo nguồn thu lớn phát triển giao thông công cộng, minh bạch nguồn tài chính và không ảnh hưởng bởi dư luận xã hội khi tăng thuế hoặc phí.

+ Không những thu trực tiếp từ giá trị tăng thêm của đất để đầu tư cho giao thông công cộng mà còn tạo ra nguồn thu bền vững, dài hạn từ khối lượng hành khách lớn và các cửa hàng tiện lợi, công trình thương mại - dịch

vụ, các bãi đậu xe và các chung cư cao tầng trong khu vực nhà ga.

+ Khi nhà đầu tư có quyền sử dụng đất, xây dựng công trình xung quanh nhà ga thì phản ánh rõ rệt giá trị tạo ra và giá trị thu lại. Giá trị đất được tăng thêm theo hình thức này hầu hết được các nhà đầu tư ứng thuận.

+ Quản lý tốt hơn khi mà hệ thống thuế còn chưa cập nhật theo tình hình mới (dự báo yếu kém).

+ Ngoài ra, khi điều chỉnh tăng HSSDD, nghĩa là tạo ra một mật độ dân cư lớn xung quanh nhà ga, tạo ra một lượng hành khách lớn sử dụng giao thông công cộng. Đồng thời, ở các vị trí khác thì HSSDD thấp xuống, tạo điều kiện xây dựng các công trình công cộng, công viên, đường bộ..., tạo nên không gian sống hài hòa, bền vững.

- Ưu điểm của LVC dựa vào thuế hoặc phí:

+ Thu thuế dựa vào giá trị tài sản là công cụ hiệu quả khi muốn kiểm soát số lượng nhà theo từng khu vực.

+ Áp dụng được ngay với các công trình hiện hữu đã hình thành trước khi có hệ thống giao thông công cộng mà sẽ được hưởng lợi từ nhà ga giao thông công cộng.

3. MỘT SỐ MÔ HÌNH SỬ DỤNG CÔNG CỤ LVC TRÊN THẾ GIỚI

3.1. Hồng Kông, mô hình R+P (Rail Plus Property Đường sắt + Bất động sản)

Hồng Kông là một ví dụ điển hình của LVC theo chính sách phát triển. Là một trong số ít các thành phố trên thế giới có mật độ cao ốc dày đặc theo các tuyến ĐSĐT, Hồng Kông có 230 km ĐSĐT với 10 tuyến metro và 93 nhà ga phục vụ hơn 4,8 triệu lượt hành khách trong ngày. Trong năm 2012, lợi nhuận ròng là 869 triệu USD và tỷ lệ giá trị phục hồi lên đến 185,5% (tỷ lệ giá vé phục hồi là tổng nguồn thu từ giá vé trên tổng chi phí vận hành). Mô hình kinh tế thành công này là nhờ mô hình R+P.

Theo mô hình R+P, Chính quyền Hồng Kông trao cơ hội phát triển bất động sản cho các nhà đầu tư thông qua Công ty kinh doanh đường sắt MTR (Nhà nước chiếm hơn 75% cổ phần) bằng hình thức đấu giá trước khi có đường sắt. Công ty kinh doanh đường sắt MTR sau đó tiếp tục thu lại giá trị đất tăng thêm từ mô hình R+P (ví dụ: đất đai tăng thêm giá trị do có hệ thống tiếp cận và lợi ích thu được từ giao thông công cộng) và đầu tư TOD, bằng cách hợp tác với các nhà đầu tư khi phát triển đất và kinh doanh khu vực phát triển hoàn chỉnh sau khi có đường sắt. Việc áp dụng này cho lợi nhuận, vừa thu hồi vốn, vừa đáp ứng chi phí vận hành và chi phí bảo dưỡng. Mô hình R+P đồng thời cho phép Công ty kinh doanh đường sắt MTR tích hợp các giai đoạn phát triển khác nhau của đường sắt và dự án phát triển bất động sản, đảm bảo việc thực hiện dự án được suôn sẻ và giảm thiểu chi phí chuyển giao.

Từ năm 2002 đến 2012, trong nguồn thu nhập của Công ty kinh doanh đường sắt MTR gồm có 38% từ phát triển bất động sản, 28% từ các hoạt động kinh doanh liên quan (bao gồm cả thương mại, cho thuê và kinh doanh quản lý bất động sản) và từ giá vé là 34%. Từ năm 1980 đến 2005, chính quyền đã thu được lợi nhuận ròng tương đương 18 tỷ USD, với nguồn thu đến từ tiền sử dụng đất, vốn hó

trường, cổ tức và chào mua cổ phiếu lần đầu (IPO). Công ty kinh doanh đường sắt MTR được quyền thu giá trị đất thêm, đồng thời lợi ích tài chính cũng được phân phối cho chính quyền thông qua cổ tức và giá trị cổ phần. Qua hoạt động vận chuyển hành khách hiệu quả và phát triển bất động sản giá trị cao, Công ty kinh doanh đường sắt MTR đã phát triển kinh tế, vừa tạo hình mẫu phát triển đô thị bền vững.

Mô hình R+P này cũng đã được áp dụng tại Bắc Kinh, Hàm Quyển (tuyến số 4) và Thiên Tân (tuyến số 6) - Trung Quốc.

* Các yếu tố tạo nên thành công của R+P:

- Quy hoạch và chính sách luôn coi mạng lưới metro giữ vai trò trụ cột của đô thị và phát triển vùng, đặc biệt trong giai đoạn tăng trưởng nhanh;

- Hệ thống chính sách chặt chẽ về cho thuê đất giúp kiểm soát sử dụng đất đô thị, thu hút các nhà đầu tư và tăng cường lợi ích công cộng xung quanh tuyến đường đất mới;

- Phân chia các khu vực tập trung phát triển, có HSSDD bao xung quanh các nhà ga để thu hút đầu tư, đồng thời có các chính sách linh hoạt để các nhà đầu tư đàm phán và thiết kế công trình xung quanh nhà ga;

- Quyền phát triển bất động sản được trao trước khi có đường sắt cho nhà đầu tư để Công ty kinh doanh đường sắt có chi phí xây dựng và hoạt động dự án đường sắt, đồng thời phát triển bất động sản ở chi phí thấp;

- Việc cấp quyền ở trên để bắt đầu phát triển các khu đất riêng lẻ xung quanh nhà ga hoặc depot, chủ yếu tạo nguồn thu dự án và sau đó phát triển ở quy mô lớn với mật độ cao, nhiều trung tâm thương mại và trung tâm

cộng đồng;

- Nhà đầu tư trả tiền sử dụng đất và chịu rủi ro kinh doanh dự án (cho thuê hay bán bất động sản), trong khi chính quyền và các công ty đường sắt ở một mức độ nào đó được bảo vệ và chia sẻ rủi ro;

- Nguyên tắc chia sẻ chi phí và lợi nhuận giữa cơ quan quản lý đường sắt, công ty đường sắt và các nhà đầu tư là rõ ràng, xóa bỏ các nghi ngại về hiệu quả dự án và sự phản đối của xã hội;

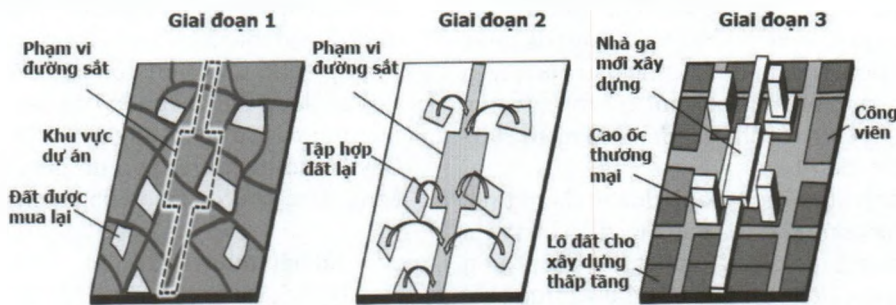
- Mức độ phát triển tại các nhà ga tùy thuộc vào vị trí, nhu cầu của thị trường và điều kiện kinh tế, xã hội;

- Sau khi dự án hoàn thành, các công ty đường sắt tiếp tục tham gia vào hoạt động quản lý tài sản không chỉ để thu lợi nhuận trả trước của phát triển bất động sản mà còn từ việc quản lý các danh mục đầu tư dài hạn.

3.2. Mô hình Nhật Bản

Thủ đô Tokyo (Nhật Bản) có mạng lưới ĐSDT lớn nhất thế giới với 3.500 km, 2.000 nhà ga được vận hành bởi 48 công ty khác nhau. Tokyo cung cấp một hình mẫu LVC tốt để cung cấp tài chính cho đầu tư đường sắt với lợi nhuận từ bất động sản. Khác với Hồng Kông là chính quyền kiểm soát hệ thống cho thuê đất, Tokyo vận hành theo hệ thống thị trường cho thuê tự do.

Ở vùng ven đô thị, công cụ chủ yếu là điều chỉnh mục đích sử dụng đất; còn trong khu vực đô thị, công cụ thường sử dụng là tái phát triển với HSSDD cao hơn khi mà đất đai bị chia nhỏ. Cả hai phương pháp trên đều dựa vào mối quan hệ cộng đồng dân cư chặt chẽ và động cơ kinh tế. Nhà đầu tư tìm đến các chủ đất và đàm phán quyền lợi khi góp đất để xây dựng



Hình 3.1: Mô hình điển hình thực hiện tại vùng ven (điều chỉnh mục đích sử dụng đất)

Nhật Bản khá linh hoạt trong việc áp dụng mô hình LVC để gây vốn đầu tư xây dựng đường sắt. Có tới 6 dạng mô hình LVC chính như sau:

Dạng LVC	Khu vực thực hiện	Chủ đầu tư	Cách thức triển khai
Nội bộ hóa việc xây dựng	Đô thị - Ngoài đô thị	Công ty tư nhân	Sau khi điều chỉnh mục đích sử dụng đất dọc theo tuyến đường sắt, nhà đầu tư triển khai thực hiện các dự án. Nhận đất dự trữ để phát triển bất động sản và phân chia nguồn vốn thu từ bất động sản để xây dựng đường sắt.
Theo nhu cầu giao thông	Ngoài đô thị	Các nhà đầu tư khu đô thị mới	Trả một nửa chi phí xây dựng của tuyến đường sắt đến khu đô thị mới và có quyền vận hành đường sắt đến khu trung tâm đô thị.
Tích hợp	Ngoài đô thị	Chính quyền địa phương và các nhà đầu tư	Nhà đầu tư có quyền vận hành tuyến đường sắt mới và phát triển bất động sản thông qua việc điều chỉnh mục đích sử dụng đất.

Kiến nghị	Ngoài đô thị - vùng ven	Chính quyền địa phương và các nhà đầu tư	Kiến nghị lên Cơ quan Đường sắt Quốc gia Nhật Bản để bổ sung các dịch vụ nhà ga bằng cách trả chi phí xây dựng các công trình tiện ích nhà ga, được miễn phí quyền vận hành đường sắt; xây dựng các trung tâm thương mại xung quanh nhà ga và các đường kết nối đến nhà ga thông qua việc điều chỉnh mục đích sử dụng đất.
Thỏa thuận	Đô thị - Ngoài đô thị	Nhà đầu tư, chủ đất và chủ sở hữu nhà cao tầng	Chia sẻ chi phí xây dựng hoặc lợi ích phát triển của tuyến đường sắt mới.
Đấu giá	Đô thị	Cơ quan quốc gia đường sắt Nhật Bản hợp tác với các nhà đầu tư	Bán đấu giá phạm vi đất riêng lẻ xung quanh nhà ga cho các nhà đầu tư tư nhân để làm giảm khoản nợ của Cơ quan Đường sắt Quốc gia Nhật Bản.

4. NGHIÊN CỨU KHẢ NĂNG ỨNG DỤNG CÔNG CỤ LVC TẠI VIỆT NAM

4.1. Hệ thống pháp luật hiện hành

Hiện nay, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai (2013), Luật Đầu tư (2014), Luật Đầu tư công (2014), Luật Nhà ở (2014), Luật Kinh doanh bất động sản (2014) tạo khung pháp lý tương đối đầy đủ về đầu tư vào lĩnh vực đất đai.

Tuy nhiên, việc các nhà đầu tư hưởng lợi từ các công trình công cộng được xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách chưa được quy định rõ ràng. Việc thu lại giá trị tăng thêm từ đất do các công trình giao thông công cộng sẽ là cách làm phù hợp và hiệu quả để có nguồn vốn đầu tư cho các công trình mới, tiếp tục phục vụ cộng đồng.

4.2. Các công cụ LVC có thể áp dụng

- Nhà nước quy hoạch các nhà ga theo mô hình TOD. Trước khi xây dựng các tuyến đường sắt, Nhà nước thu hồi đất tại các vị trí nhà ga (bán kính khoảng 1,0 km) để phục vụ xây dựng công trình. Nhà nước tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất xung quanh các nhà ga, mức giá thay đổi tùy thuộc vị trí và khoảng cách tới nhà ga (đến 300 m, từ 300 - 500 m, từ 500 - 800 m, đến 1 km).

- Nhà nước thành lập công ty kinh doanh đường sắt. Công ty kinh doanh đường sắt sẽ là đầu mối đàm phán với các nhà đầu tư về phát triển các dự án bất động sản xung quanh khu vực nhà ga. Tiền sử dụng đất thu về trước khi có đường sắt và tiền cho thuê và bán bất động sản sau khi có đường sắt sẽ được sử dụng để tiếp tục phát triển đường sắt.

- Điều chỉnh quy hoạch vị trí các nhà ga hiện hữu theo mô hình TOD đồng thời tăng HSSĐĐ. Phân chia các khu đô thị và mời gọi đầu tư các khu theo quy hoạch được duyệt. Nhà đầu tư sẽ đàm phán với dân cư hiện hữu về cơ chế đền bù để thu hồi đất (trả bằng tiền hoặc trả bằng căn hộ tại chính vị trí xây dựng). Sau khi đạt được thỏa thuận thì sẽ tiến hành xây dựng. Nhà nước thu tiền sử dụng đất trên cơ sở khu đất mới được hình thành.

- Đối với khu vực nhà ga hiện hữu, có thể áp dụng hệ số K vào tiền sử dụng đất đối với các công trình xung quanh nhà ga. Hệ số K tăng thêm này phụ thuộc vào vị trí, khoảng cách từ tòa nhà đến nhà ga và giá trị bất động sản ước tính khi hình thành metro.

- Đối với các công trình đã xây dựng đón đầu tuyến

metro, Nhà nước thu thêm thuế phụ thu do hưởng lợi từ metro. Thuế phụ thu này căn cứ theo tỷ lệ giá trị bất động sản trước và sau khi có dự án metro (phương pháp Hedonic).

5. KẾT LUẬN

Với việc đô thị hóa diễn ra với tốc độ ngày càng nhanh sức ép lên đô thị về các vấn đề nhà ở, đi lại, việc làm, môi trường sống ngày càng lớn thì giải pháp phối hợp, kết nối các công trình công cộng để đáp ứng nhu cầu trên là hết sức cấp thiết. Cần phải có cơ chế đảm bảo vừa phải giải quyết nhu cầu trước mắt, đồng thời có tính bền vững, lâu dài, đáp ứng được xu thế phát triển đô thị thông minh trong tương lai.

Cơ chế huy động nguồn vốn từ bên ngoài từ việc thu lại từ giá trị đất tăng thêm (LVC) là một công cụ hiệu quả đã được nhiều thành phố trên thế giới áp dụng. Đối với TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, công cụ LVC cần được nghiên cứu và vận dụng để có nguồn vốn xây dựng các tuyến ĐSDT, đồng thời là cơ sở để xây dựng đô thị theo mô hình TOD. Đây là mô hình phù hợp để phát triển giao thông công cộng cũng như xây dựng đô thị phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

- [1]. GS. TS. Từ Sỹ Sùa (2017), *Vận tải hành khách đô thị*, NXB. GTVT, Hà Nội.
- [2]. H. Suzuki et al, 2015, *Financing Transit-Oriented Development with land values*, World Bank group.
- [3]. MTR website, *Business Overview 2017*, truy cập tháng 5/2019, (<http://www.mtr.com.hk>).
- [4]. H. Suzuki (2014), *Financing TOD with Land Values - Adapting LVC in Developing countries*, Japan-OECD Policy Forum.
- [5]. L&T website, *Bản ghi nhớ khoản nợ tháng 11/2018* (<http://www.ltmetro.in>).
- [6]. F.R. Medda & M. Modelewska (2011), *Land value capture as a funding source for urban investment - The Warsaw metro system*, Sprawne Panstwo, program Ernst & Young.

Ngày nhận bài: 19/01/2022

Ngày chấp nhận đăng: 12/02/2022

**Người phản biện: GS. TSKH. Nghiêm Văn Đình
GS. TSKH. Nguyễn Hữu Hà**