

Bàn về lộ phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm



Tác giả : **ĐẶNG Đình Cung JJR 64**

Để giảm ùn tắc giao thông Bộ GT-VT vừa đề xuất phí lưu hành phương tiện giao thông cá nhân và phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm¹.

Trong bài này chúng tôi xin trình bày cơ sở lý thuyết của lệ phí, kinh nghiệm của một số thành phố đã thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm và tính khả thi của lệ phí này trong bối cảnh Việt Nam. Về lý thuyết kinh tế vi mô, độc giả có thể dễ dàng ngoại suy từ bài này sang những phương tiện giao thông khác như là xe gắn máy hay là những dịch vụ khác do Nhà nước cung cấp như là giáo dục, y tế... Chúng tôi xin không bàn đến phí lưu hành phương tiện giao thông cá nhân đường bộ². Đây chỉ là một thuế chất lên một số thuế khác mà chủ xe đã trả rồi.

Những khía cạnh kinh tế vi mô

Lệ phí là số tiền một tác nhân kinh tế (economic stakeholder, người dân, xí nghiệp sản xuất, cơ quan tài chính, cơ quan hành chính) phải trả khi tiêu thụ một dịch vụ do Nhà nước cung cấp mà không bị Nhà nước bắt buộc phải tiêu thụ. Cụ thể, trong khuôn khổ trách nhiệm bảo hộ dân, Nhà nước cung cấp dịch vụ "hạ tầng giao thông vận tải" (HTGTVT) dưới hình thức xây, vận hành và bảo trì đường sá, cảng sông, cảng biển, phi cảng, hạ tầng đường sắt, cáp treo... Người dân có thể ở nhà, không đi đâu và không phải trả lệ phí gọi là lệ phí giao thông hay là lệ phí. Nhưng nếu dùng đến những HTGTVT thì phải trả một lệ phí tương đương với chi phí mà Nhà nước phải trang trải để cung cấp dịch vụ đó. Có khi Nhà nước uỷ quyền cho một xí nghiệp tư hay bán công việc cung cấp dịch vụ HTGTVT dưới dạng BO (Build and Operate, Xây và Điều hành) hay BOT (Build Operate and Transfer, Xây Điều hành và Chuyển giao). Những xí nghiệp này được uỷ quyền thu phí các HTGTVT mà họ đã ứng tiền đầu tư xây. Nhưng đây chỉ là một hợp đồng có tính cách thương mại giữa Nhà nước và xí nghiệp đó. Nó không ảnh hưởng gì đến lý luận hệ và các định luật chính về kinh tế vi mô.

Về việc áp đặt một mức phí cho dịch vụ HTGTVT thì nguyên tắc là :

- (a) như mọi lệ phí, tổng số lệ phí phải trang trải tổng số những chi phí cung cấp dịch vụ HTGTVT cộng với những hiệu ứng ngoại (external effect) nghĩa là những thiệt hại của cộng đồng quốc gia khi một tác nhân tiêu thụ dịch vụ,
- (b) lệ phí và giá trị kinh tế của thì giờ bị mất vì kẹt xe là những chi phí vận hành một tác nhân tính đến khi tìm cấu hình tối ưu (optimal configuration) để tác động,
- (c) nếu một lệ phí làm giảm thì giờ bị mất vì kẹt xe thì giá trị của thì giờ tiết kiệm được phải cao hơn mức phí.

1. Quy tắc nội nhập hiệu ứng ngoại

Khi tìm cấu hình tối ưu của mình thì một tác nhân không tính đến những hiệu ứng ngoại. Vì lý do đó mà Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GT-VT) phải áp đặt một biểu phí để cho tổng số lệ phí một dịch vụ bằng ít nhất tổng số những chi phí để cung cấp dịch vụ đó cộng với tổng số những thiệt hại mà mỗi tác nhân kinh tế gây ra khi tiêu thụ dịch vụ đó. Thủ thuật này gọi là nội nhập hiệu ứng ngoại (external effect integration). Trong ngành giao thông vận tải những hiệu ứng ngoại đó có thể là : tai nạn giao thông, ô nhiễm khí quyển (ảnh hưởng đến sức khỏe, ảnh hưởng đến thẩm mỹ đô thị và sự toả khí có hiệu ứng nhà kính), ùn tắc giao thông (nghĩa là giá trị của thời gian di chuyển những người khác bị mất thêm vì xe của tác nhân gây thêm ùn tắc). Vì lý do công minh, tác nhân nào gây thiệt hại cho cộng đồng thì phải bồi thường thiệt hại đó. Để thu tiền bồi thường Bộ GT-VT đặt ra một lệ phí tương đương với thiệt hại của cộng đồng quốc gia.

2. Quy tắc kế hoạch hóa bằng giá

Một biểu phí dùng để điều khiển nhu cầu ích lợi công cộng về hướng tối ưu lợi ích cho toàn thể cộng đồng quốc gia³. So với ô-tô tư nhân thì dùng một phương tiện công cộng rẻ hơn và, như đã trình bày ở trên, làm cho cộng đồng ít thiệt hại hơn vì hiệu ứng ngoại. Để khuyến khích người dân bỏ ô-tô tư nhân để dùng một phương tiện chuyên chở

công cộng thì Bộ GT-VT có thể đặt một lộ phí cao cho những cuộc di chuyển bằng ô-tô tư nhân và dùng phí đó để hạ giá vé di chuyển bằng những phương tiện công cộng. Với quy tắc này, gọi là kế hoạch hóa bằng giá, những người dùng ô-tô ngoài lý do nghề nghiệp và những người dùng ô-tô vì lý do nghề nghiệp nhưng có thể dùng một phương tiện khác sẽ giảm việc dùng ô-tô để di chuyển. Ở Âu Châu, và chắc ở nước ta thì cũng vậy, ngoại trừ vài du khách không quen tập quán địa phương, không mấy ai dùng ô-tô ngoài lý do nghề nghiệp vào những giờ cao điểm kẹt xe cả. Giá trị thì giờ bị mất vì kẹt xe là một phụ phí mà họ chấp nhận trong tính toán tối ưu lợi ích của họ. Nếu mức phí quá thấp thì sẽ không có hiệu quả gì đáng kể, còn nếu quá cao thì các hoạt động kinh tế sẽ bị bóp nghẹt. Mức phí hợp lý ở giữa hai thái cực đó và cần được nghiên cứu kỹ trước khi áp đặt một mức phí.

3. Quy tắc thu phí đúng đối tượng

Thu phí thì phải thu đúng đối tượng và tất cả các đối tượng đều phải chịu phí theo quy định chung. Theo quy tắc đó thì phải định nghĩa đối tượng là ai và nhận diện đối tượng khi tính phí. Có hai cơ sở tính một lệ phí : phí dựa trên sở hữu và phí dựa trên việc sử dụng. Tính lệ phí tính dựa trên sở hữu là phương pháp tiện nhất và rẻ nhất để thu phí. Người nào có xe thì cứ mỗi năm hay mỗi tháng trả cho Nhà nước một số tiền dù là người đó có dùng xe trong thời hạn tính lệ phí hay không. Mỗi lần phải trả phí thì chủ xe chỉ cần đến ngân khố mua một con tem rồi dán ở một góc kính trước của xe để cảnh sát giao thông dễ kiểm tra đã trả phí chưa. Lệ phí này sẽ bị coi là bất công bởi những người có xe nhưng ít dùng đến. Lệ phí dựa trên việc sử dụng thì có nhiều cơ sở để tính. Bộ GT-VT có thể tăng thuế giá trị gia tăng của nhiên liệu. Nhưng sẽ bị coi là bất công bởi những người ít chạy xe ở những nơi và những giờ phải chịu phí. Ngoài ra thuế giá trị gia tăng của nhiên liệu đã được dùng để khuyến khích người dân tiết kiệm nhiên liệu rồi. Bộ GT-VT có thể đặt cổng thu phí hay cổng nhận diện xung quanh hay ở trong khu xe phải chịu phí. Nếu mỗi lần qua cổng phải giao dịch bằng cách trả tiền hay đăng ký thì sẽ gây thêm ùn tắc, phải trả công người thu phí hay người ghi số xe và sẽ có khả năng tham nhũng và thất thoát tiền thu được. Vậy phương pháp này chỉ có thể là một phương pháp nhận diện tự động bằng vô tuyến hay bằng camera. Bộ GT-VT đã chọn phương pháp⁴. Với một hệ mềm tin học thích ứng thì phương pháp cho phép dễ dàng biến đổi mức phí tùy theo sự trầm trọng ở thời điểm và địa điểm kẹt xe. Phương pháp này cần vốn đầu tư vào một hệ thống tự động nhận diện, tính tiền và thu tiền cộng với chi phí một đội chuyên viên về công nghệ thông tin vận hành và bảo quản hệ thống.

Kinh nghiệm các nước khác

Các thành phố thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố vào giờ cao điểm để :

- (a) chống ùn tắc giao thông,
- (b) giảm phát tán ô nhiễm và
- (c) tài trợ chuyên chở công cộng.

Sau khi tham khảo cư dân và thử nghiệm, một số thành phố đã thực hiện việc thu phí và đã đạt những mục đích đó (bảng 1).

Bảng 1 – Hiệu quả lộ thu phí ô-tô đi vào nội thành ở một số thành phố

Tỉnh (Năm)	Mục đích	Kết quả
Milan (2008)	Giảm 10 % ô nhiễm Giảm ùn tắc Tài trợ chuyên chở công cộng	Giảm 15 % lượng giao thông
Stockholm (2006)	Chống ùn tắc trong nội thành Giảm phát tán ô nhiễm Tài trợ chuyên chở công cộng	Giảm chừng 15 % lượng giao thông trong nội thành Giảm chừng 50 % thời gian kẹt xe Giảm chừng 14 % phát tán ô nhiễm trong nội thành Gia tăng 4 % sử dụng phương tiện chuyên chở công cộng
London (2003)	Chống ùn tắc trong nội thành Cải thiện môi trường Cải thiện vận tải hàng hóa Cải thiện thị trường chuyên chở công	Giảm 18 % số xe nhỏ và xe vận tải Giảm 25 % ùn tắc Giảm 30 % chậm trễ ở các điểm đỗ chuyên chở công cộng

	cộng	
Oslo (1990)	Tài trợ những vành đai và hầm đường bộ Chống ùn tắc trong nội thành	Giảm 25 % ùn tắc trong nội thành
Singapore (1975)	Thông đường giao thông ô-tô	Giảm 45 % lượng giao thông từ năm 1975 đến năm 1991

(Nguồn : SIA Conseil⁵)

Ở London, Anh Quốc, không những hiệu quả rất tốt mà cơ quan thu phí lại còn được lãi (bảng 2). Xin chú ý kết toán này chưa tính đến khấu hao các thiết bị của hệ thống thu phí ban đầu là 162 triệu GBP (5.470 tỷ VND) và, sau khi trang bị thêm, cộng thêm 118 triệu (3.980 tỷ VND). Nhưng nếu tính thêm khấu hao các thiết bị trong mười năm thì hệ thống thu phí vẫn còn có lãi.

Bảng 2 – Kết toán cơ quan thu phí ở London (tính bằng triệu GBP)

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07 (dự báo)	Tổng cộng
Chi tiêu vận hành	93	90	88	90	361
Lộ phí	116	117	144	158	535
Tiền phạt vi phạm lộ phí	55	75	66	55	251
Thu nhập gộp	171	192	210	213	786
Thu nhập vắng lai	78	102	122	123	425

(Nguồn : TfL⁶)

Có nhiều nhà nghiên cứu đã phân tích chi phí so với lợi ích (CBA, cost-benefit analysis) những kết quả nêu ở bảng 1 cho tỉnh London⁷ và tỉnh Stockholm⁸. Tất cả đều nhận thấy chính sách thu phí có hiệu ứng tích cực cho tất cả các tác nhân của thành phố.

Thu phí trong bối cảnh Việt Nam

1. Định mức phí

Để ra vào nội thành Stockholm, từ 06g30 đến 18h30, những người lái xe phải trả 10 đến 20 SEK (31.000 đến 62.000 VND) tùy thời điểm trong ngày với tối đa 60 SEK (185.000 VND) mỗi ngày. Để vào và đi lại ở khu phải chịu phí ở London, từ 07g00 đến 18g00, thì phải trả tới 8 GBP (270.000 VND) mỗi ngày. Ở Milan những xe ô nhiễm nhất phải trả 2 đến 10 EUR (55.000 đến 274.000 VND) mỗi ngày. Bộ GT-VT Việt Nam dự tính thu phí từ 30.000 đến 50.000 VND mỗi lượt ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm⁹. So với giá sinh hoạt ở nước ta đây là một mức phí quá cao¹⁰. Như viết ở phần trên, lệ phí là tiền mua một dịch vụ của Nhà nước và tiền bồi thường thiệt hại của cộng đồng quốc gia. Để tính "giá bán" dịch vụ HTGTVT thì Bộ GT-VT phải biết giá thành của dịch vụ đó là bao nhiêu. Các chuyên gia về kế toán Nhà nước (national accounting) có thể tính được giá thành đó trên quy mô toàn lãnh thổ quốc gia cũng như giá thành từng khu từng đoạn đường phải chịu phí. Nhưng không ai có thể tính một cách chính xác những thiệt hại của cộng đồng quốc gia khi một tác nhân kinh tế sử dụng dịch vụ HTGTVT. Có người tính là 0,2 % tổng sản lượng của một đô thị, có người tính tới 10 %. Do đó, khi nghiên cứu CBA toàn bộ một dự án thu phí thì người ta chỉ có thể ước lượng một lệ phí coi là hợp lý và hợp lòng dân. Nhưng thế nào là hợp lý và hợp lòng dân ?

2. Điểm tới hạn của một hệ thống thu phí

Dựa trên kinh nghiệm của London, chúng ta thử tính điểm tới hạn (break even point) của cơ quan thu phí ở một thành phố Việt Nam là bao nhiêu¹¹.

Như viết ở phần trên, đầu tư cho hệ thống thu phí ở London là 280 triệu GBP. Nếu tính khấu hao trong mười năm thì mỗi năm tốn 28 triệu, nghĩa là 944 tỷ đồng. Nếu tính sai biệt giữa sức mua mỗi đầu người ở Anh Quốc (35.900 USD/năm) và ở nước ta (3.300 USD/năm) thì có thể ước lượng chi tiêu vận hành hệ thống thu phí mỗi năm ở một thành phố Việt Nam bằng 9 triệu GBP, nghĩa là 303 tỷ đồng, mỗi năm thay vì 90 triệu GBP như ở London. Tổng cộng ta có thể ước tính một hệ thống thu phí ở một thành phố Việt Nam sẽ tốn khoảng 1.247 tỷ đồng mỗi năm. Nếu tất các xe vào nội thành đều chịu phí 50.000 đồng mỗi lượt thì điểm tới hạn là 25 triệu lượt xe mỗi năm, trung bình 68.000 lượt mỗi ngày. Nếu tất các xe vào nội thành đều chịu phí 30.000 đồng mỗi lượt thì điểm tới hạn là 41,5 triệu lượt xe mỗi năm, trung bình 114.000 lượt mỗi ngày. Khi tính sơ sài mà lại dựa trên kinh nghiệm nước khác như vậy thì độ chính xác có thể trên dưới 20 % và điểm tới hạn của một hệ thống thu phí nằm trong khoảng cách 55.000 đến 137.000 lượt ô-tô mỗi ngày. Một thành phố lớn ở nước ta liệu mỗi ngày có 55.000 ô-tô vào trung tâm thành phố giờ cao điểm không ?

Một chính quyền địa phương có thể áp đặt đề án thu phí bất chấp cơ quan thu phí lời hay lỗ để giảm những hậu quả tiêu cực của nạn ùn tắc xe. Theo kinh nghiệm các thành phố đã thu phí kể ở phần trên thì lượng ô-tô đi vào trung tâm thành phố vào giờ cao điểm giảm ít nhất 10 % (xem bảng 1). Nếu ngoại suy sang Việt Nam thì, ở mỗi thành phố có hệ thống thu phí đạt điểm tới hạn, sẽ có ít nhất 5.500 ô-tô phải đỗ ở ngoài các khu phải chịu phí. Một thành phố lớn ở nước ta liệu đã có đủ số chỗ đỗ xe đó chưa ? Nếu tính mỗi ô-tô chở trung bình hai người, mỗi ngày sẽ có thêm 11.000 đến 27.400 người dùng phương tiện chuyên chở công cộng. Hệ thống chuyên chở công cộng của thành phố lớn nào ở nước ta hiện có thể chịu tải lượng khách thặng dư này ?

3. Ưu tiên khai triển hệ thống chuyên chở công cộng

Nhu cầu đi lại của người dân gia tăng theo tăng trưởng của kinh tế. Kinh tế nước ta tăng mạnh. Suy ra nhu cầu đi lại cũng tăng mạnh. Nạn ùn tắc giao thông ở đô thị làm giảm chất lượng đời sống của người dân và ngăn cản tăng trưởng kinh tế. Không nước nào mà nạn ùn tắc trầm trọng như ở nước ta. Dự án thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm sớm muộn gì cũng phải thực hiện.

Sau khi được đưa vào thực hiện dự án đổi giờ làm và giờ học đã tạm thời mang lại một chút hiệu quả tích cực. Giải pháp này thành công vì¹² :

- (a) nó liên quan đến tất cả các tác nhân có nhu cầu đi lại ở thành thị,
- (b) ngoài việc người dân bức bối vì phải thay đổi thói quen, nó không tốn kém gì cho dân cũng như cho chính quyền địa phương và
- (c) nó thuộc loại công cụ quản lý công nghiệp, gọi là "san bằng nhu cầu", đã được áp dụng ở nhiều tình huống khác trên thế giới.

Ngược lại, ở nước ta, dự án thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm sẽ không giải quyết gì cả vì :

- (a) nó chỉ liên quan đến non một triệu đại gia và quan chức đi lại bằng ô-tô có khả năng than phiền lên tới cấp chính phủ,
- (b) nó đòi hỏi người đi ô-tô phải trả lộ phí và chính quyền địa phương phải đầu tư vào một hệ thống thu phí và mỗi năm phải chi trả chi phí vận hành và bảo trì hệ thống đó,
- (c) nó mới chỉ được thí nghiệm ở một số nhỏ thành phố trên thế giới.

Chỉ cần chụp ảnh từ trực thăng trung tâm TP Hồ Chí Minh vào giờ cao điểm là đủ thấy rằng số ô-tô ở những nơi kẹt xe không thấm thía gì so với số xe gắn máy. Người dân thường phải dùng xe gắn máy vì hệ thống chuyên chở công cộng yếu, hầu như không có và nếu có thì quá đắt so với giá sinh hoạt ở nước ta. Vì có nhiều xe gắn máy mà giao thông bị ùn tắc chứ không phải vì có quá nhiều ô-tô. Người dân sẽ khó hiểu khi phải trả phí mà không thấy một cải tiến rõ rệt nào. Chúng tôi xin đề nghị Bộ GT-VT tham khảo người dân để có thể định một mức phí vừa hữu hiệu vừa không cản trở phát triển kinh tế địa phương. Thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm chỉ có thể là một giải pháp với điều kiện hệ thống chuyên chở công cộng có thể hấp thụ thêm nhu cầu đi lại của những người hiện nay dùng ô-tô tư nhân. Ở Đan Mạch, sau khi thấy nhu cầu vốn để đầu tư vào một hệ thống thu phí và sau khi nhận thấy hệ thống chuyên chở công cộng của thành phố hãy còn yếu, chính quyền Copenhagen quyết định hoãn dự án thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm và dùng vốn dự định cho dự án này, một tỷ cua-ron Đan-Mạch (3.700 tỷ VND), để tăng cường hệ thống chuyên chở công cộng¹³. Lý do chính quyền những thành phố khác, Paris, Lyon, Edimburg, New York,... đưa ra để đình hoãn dự án thu phí đều là phải tăng cường hệ thống chuyên chở công cộng trước đã.

Dự án thu phí ô-tô đi vào trung tâm thành phố giờ cao điểm chỉ giải quyết tạm bợ một chút nạn ùn tắc giao thông mà lại làm người dân bất bình vì phải trả phí. Trong khi chờ xây xong những tuyến đường tàu điện thì tài trợ các tuyến xe buýt đô thị sẽ hữu hiệu hơn là đầu tư vào những hệ thống thu phí. Thay vì khai triển những đường bộ cao tốc thì Bộ GT-VT nên khai triển những tuyến đường sắt liên tỉnh để hạn chế lượng ô-tô tăng trưởng với khả năng gây thêm ùn tắc giao thông ở đô thị. Ngoài ra, Bộ GT-VT cũng nên quan tâm đến đường sắt Đông Tây Xuyên Á, đường sắt Bắc Nam Xuyên Việt, những cảng sông và cảng biển cần thiết cho phát triển kinh tế quốc dân.

Đặng Đình Cung

Kỹ sư tư vấn

- 1 *"Thủ tướng chỉ đạo về việc thu phí phương tiện giao thông cá nhân"*
- 2 *"Bộ GTVT đề nghị trình ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung phí lưu hành xe"*
- 3 *"Biểu giá những ích lợi công cộng"*
- 4 *"Bộ GTVT đề nghị trình ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung phí lưu hành xe" (đã trích dẫn)*
- 5 *"Péages urbains : le retour d'expérience londonien"*
- 6 *"Four Year Programme for Applying Future Net Proceeds"*
- 7 *"Péages urbains : le retour d'expérience londonien" (đã trích dẫn)*
- 8 *"Cost-benefit analysis of the Stockholm Trial"*
- 9 *"Thu phí để giảm ùn tắc, tai nạn giao thông"*
- 10 *Lương tối thiểu hiện nay ở nước ta khoảng một triệu đồng mỗi tháng" (xem Đề xuất nâng lương tối thiểu năm 2012 lên 1,05 triệu đồng")*
- 11 *Điểm tới hạn là số lượt xe trả phí để hệ thống thu phí cân bằng chi-thu. Nếu số lượt xe ít hơn điểm tới hạn thì cơ quan thu phí sẽ lỗ còn không thì có lãi.*
- 12 *"San bằng nhu cầu để tạm giải quyết ùn tắc giao thông" đăng trên Thời báo Kinh tế Sài Gòn, số ngày 02 02 2012.*
- 13 *"Danemark: Le gouvernement renonce au péage urbain à Copenhague"*