

NHẬN DIỆN CÁC RỦI RO TRONG CÔNG TÁC GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG CHO CÁC DỰ ÁN HẠ TẦNG GIAO THÔNG TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

● LÊ KHÁNH CHI^{1*} - LÊ KIM NHUNG¹

¹Trường Đại học Giao thông vận tải

*Email tác giả liên hệ: chilekhanh1980@gmail.com

TÓM TẮT:

Công tác giải phóng mặt bằng (GPMB) đóng vai trò then chốt trong quá trình triển khai các dự án hạ tầng giao thông, đặc biệt tại các đô thị lớn như Hà Nội. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy nhiều dự án đã bị chậm tiến độ hoặc đội vốn do gặp phải các rủi ro phát sinh từ quá trình GPMB. Bài viết tập trung nhận diện rủi ro trong công tác GPMB tại các dự án hạ tầng giao thông trên địa bàn thành phố Hà Nội. Kết quả nghiên cứu góp phần đề xuất các giải pháp kiểm soát và giảm thiểu rủi ro nhằm nâng cao hiệu quả công tác GPMB cho các dự án hạ tầng giao thông trong bối cảnh đô thị hóa nhanh hiện nay.

Từ khóa: rủi ro, giải phóng mặt bằng, hạ tầng giao thông, Hà Nội, đánh giá rủi ro.

1. Đặt vấn đề

Trong quá trình phát triển đô thị, hệ thống hạ tầng giao thông đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kết nối, phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao chất lượng sống của người dân. Tại Hà Nội, nhu cầu đầu tư vào các công trình giao thông ngày càng tăng. Tuy nhiên, một trong những thách thức lớn nhất trong việc triển khai các dự án là công tác giải phóng mặt bằng (GPMB). Thực tế cho thấy, nhiều dự án giao thông trọng điểm, như các tuyến vành đai 2, vành đai 3, tuyến đường sắt đô thị, đã bị trì hoãn trong nhiều năm do không thể hoàn thành công tác GPMB đúng tiến độ. Nguyên nhân chủ yếu của sự trì

hoãn là sự phức tạp trong các bước thu hồi đất, xác định quyền sử dụng đất, bồi thường, tái định cư và sự phản đối từ cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng.

Đối với các dự án hạ tầng giao thông, đặc biệt là trong công tác GPMB tại các khu vực đô thị như Hà Nội, việc quản lý rủi ro đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thành công của dự án. Các yếu tố không chắc chắn như sự thay đổi chính sách, thiếu hụt tài chính, và sự không đồng thuận của cộng đồng có thể dẫn đến sự trì hoãn hoặc gia tăng chi phí dự án. Do đó, việc áp dụng quy trình quản lý rủi ro một cách khoa học là cần thiết để đảm bảo tiến độ, chi phí và chất lượng dự án. Trong đó, việc nhận diện

và đánh giá các rủi ro là khâu then chốt. Nghiên cứu này nhằm mục tiêu xác định các yếu tố rủi ro chủ yếu trong công tác GPMB tại Hà Nội, phân tích mức độ ảnh hưởng của từng rủi ro và đề xuất các giải pháp giảm thiểu phù hợp với bối cảnh thực tiễn.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Khái niệm về rủi ro và quản lý rủi ro trong dự án

Rủi ro trong dự án là khả năng xảy ra các sự kiện hoặc điều kiện không chắc chắn có thể tác động tiêu cực (hoặc tích cực) đến mục tiêu của dự án như tiến độ, chi phí, chất lượng hoặc phạm vi thực hiện. Theo Project Management Institute (PMI, 2021), rủi ro được định nghĩa là "một sự kiện hoặc điều kiện không chắc chắn, nếu xảy ra sẽ có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến ít nhất một mục tiêu của dự án". Trong bối cảnh các dự án hạ tầng giao thông - vốn có quy mô lớn, thời gian dài và chịu ảnh hưởng từ nhiều bên liên quan - thì rủi ro thường mang tính chất phức tạp, đa chiều và có thể phát sinh ở bất kỳ giai đoạn nào của vòng đời dự án. Các loại rủi ro phổ biến trong dự án bao gồm: Rủi ro tài chính (thiếu vốn, tăng chi phí, lạm phát...); Rủi ro kỹ thuật (thiết kế không phù hợp, lỗi thi công...); Rủi ro pháp lý (vướng mắc thủ tục, xung đột quy định...); Rủi ro xã hội (phản đối của cộng đồng, di dời dân cư...).

Quản lý rủi ro là một quá trình có hệ thống, trong đó các tổ chức nhận diện, phân tích và đáp ứng các yếu tố rủi ro có thể ảnh hưởng đến sự thành công của dự án. Quản lý rủi ro không chỉ đơn giản là tránh hoặc giảm thiểu các sự kiện tiêu cực mà còn bao gồm cả việc tận dụng các cơ hội tiềm năng để nâng cao giá trị dự án.

Theo PMI (2021), quản lý rủi ro là quá trình "nhận diện, phân tích, lập kế hoạch và thực hiện các biện pháp đối phó nhằm giảm thiểu hoặc tận dụng các rủi ro". Mục tiêu chính của quản lý rủi ro là làm giảm sự không chắc chắn và tác động tiêu cực đến các mục tiêu của dự án, đồng thời tối đa hóa khả năng đạt được những mục tiêu tích cực.

Quản lý rủi ro là một phần thiết yếu trong quản lý dự án, bao gồm các bước: nhận diện rủi ro, phân tích rủi ro, đánh giá mức độ ảnh hưởng và xây dựng chiến lược ứng phó. Trong lĩnh vực xây dựng hạ tầng

giao thông, việc quản lý rủi ro có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì các yếu tố bất định cao, môi trường pháp lý thay đổi và nhiều bên liên quan (Zou, Zhang, & Wang, 2007).

2.2. Giải phóng mặt bằng trong dự án hạ tầng giao thông

GPMB là quá trình Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người sử dụng đất bị thu hồi để triển khai dự án theo đúng kế hoạch. Trong các dự án hạ tầng giao thông đô thị như ở Hà Nội, công tác GPMB thường là khâu phức tạp và dễ phát sinh rủi ro nhất do liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân, chính sách bồi thường và tình trạng pháp lý của đất đai (Nguyễn, 2020). Các nghiên cứu đã chỉ ra những yếu tố gây rủi ro chính trong công tác GPMB bao gồm: chính sách pháp lý thiếu đồng bộ hoặc thay đổi liên tục; chênh lệch giữa giá bồi thường và giá thị trường; thiếu quỹ đất tái định cư phù hợp; và sự phản đối của cộng đồng dân cư (Trần & Lê, 2022; World Bank, 2011). Một báo cáo của Ngân hàng Thế giới cũng cho thấy, trong nhiều dự án tại Việt Nam, thời gian GPMB thường kéo dài gấp 2 - 3 lần so với kế hoạch, làm gia tăng chi phí và ảnh hưởng đến tiến độ tổng thể của dự án (World Bank, 2011).

Công tác GPMB trong các dự án hạ tầng giao thông, đặc biệt ở đô thị lớn như Hà Nội, đối mặt với nhiều nhóm rủi ro chính sau: (Bảng 1).

Rủi ro pháp lý

Các quy định pháp luật về đất đai, bồi thường và tái định cư thường xuyên thay đổi hoặc thiếu sự đồng bộ giữa luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, gây khó khăn trong quá trình triển khai. Thêm vào đó, việc thiếu minh bạch trong hồ sơ pháp lý về quyền sử dụng đất dẫn đến tranh chấp, khiếu nại kéo dài (Trần & Lê, 2022).

Rủi ro tài chính

Việc chậm bố trí kinh phí hoặc thiếu nguồn vốn phục vụ bồi thường GPMB là nguyên nhân phổ biến làm chậm tiến độ dự án. Ngoài ra, giá bồi thường thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường thực tế, dẫn đến sự phản đối từ phía người dân (Zou et al., 2007). Chi phí tái định cư cao hoặc phát sinh vượt kế hoạch dự toán cũng là rủi ro nghiêm trọng ảnh

hưởng đến ngân sách đầu tư công (Hillson, 2003).

Rủi ro kỹ thuật

Công tác kiểm đếm, xác định ranh giới đất và cập nhật bản đồ địa chính thường gặp khó khăn do sai lệch giữa thực tế sử dụng đất và hồ sơ pháp lý. Một số khu vực chưa có bản đồ địa chính đầy đủ hoặc chưa được đo đạc chính xác gây khó khăn trong công tác xác định diện tích bồi thường (PMI, 2017). Ngoài ra, hệ thống dữ liệu đất đai không đồng bộ giữa các cấp chính quyền khiến quá trình xác minh thông tin kéo dài (World Bank, 2011).

Rủi ro quản lý và tổ chức thực hiện

Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan, năng lực của cán bộ thực hiện công tác GPMB còn hạn chế cả về chuyên môn và kinh nghiệm xử lý tình huống (Trần & Lê, 2022). Đồng thời, giám sát chưa chặt chẽ dẫn

đến sai phạm hoặc thiếu minh bạch trong chi trả bồi thường.

Rủi ro xã hội

Phản ứng của cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng là một trong những rủi ro lớn nhất. Người dân thường phản đối nếu cảm thấy chính sách bồi thường không công bằng, không hợp lý hoặc quá thấp. Khiếu kiện tập thể, biểu tình phản đối có thể gây đình trệ dự án (Nguyễn, 2020). Bên cạnh đó, việc bố trí tái định cư không phù hợp (về vị trí, điều kiện sống, sinh kế) cũng dẫn đến bất ổn xã hội sau thu hồi đất (Trần & Lê, 2022). (Bảng 1)

3. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở các kết quả nghiên cứu trước (trong Bảng 1), nhóm nghiên cứu đã tiến hành lập bảng hỏi

Bảng 1. Tổng hợp các rủi ro liên quan đến công tác giải phóng mặt bằng

Mã	Biến quan sát (rủi ro)	Nguồn
I	Rủi ro pháp lý	
PL1	Thay đổi chính sách, quy định pháp luật liên quan đến đất đai	Trần & Lê (2022)
PL2	Không đồng bộ giữa luật và nghị định hướng dẫn	World Bank (2011)
PL3	Thiếu minh bạch trong hồ sơ pháp lý về quyền sử dụng đất	Nguyễn (2020)
II	Rủi ro tài chính	
TC1	Chậm bố trí vốn cho công tác GPMB	World Bank (2011)
TC2	Giá bồi thường không sát với giá thị trường	Hillson (2003)
TC3	Chi phí tái định cư vượt kế hoạch	PMI (2017)
III	Rủi ro quản lý	
QL1	Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng	Zou et al. (2007)
QL2	Thiếu năng lực trong lập kế hoạch GPMB	Nguyễn (2020)
QL3	Thiếu giám sát và kiểm tra tiến độ GPMB	Trần & Lê (2022)
IV	Rủi ro xã hội	
XH1	Sự phản đối của người dân bị ảnh hưởng	World Bank (2011)
XH2	Khiếu kiện kéo dài trong quá trình thu hồi đất	Trần & Lê (2022)
XH3	Bất cập trong chính sách tái định cư	Nguyễn (2020)
V	Rủi ro kỹ thuật	
KT1	Khó khăn trong kiểm đếm, xác định ranh giới đất	PMI (2017)
KT2	Dữ liệu bản đồ, hồ sơ đất đai không đầy đủ	World Bank (2011)

Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu

để thu thập số liệu sơ cấp về khả năng xuất hiện và khả năng tác động của rủi ro. Từ kết quả điều tra khảo sát, các rủi ro sẽ được thể hiện trên khả năng xuất hiện. Các rủi ro được đo lường theo thang đo từ 1 tới 5: 1. Rất khó xảy ra, 2. Khả năng thấp, 3. Có thể xảy ra, 4. Khả năng cao, 5. Khả năng chắc chắn.

Để thu thập dữ liệu phục vụ phân tích và đánh giá, nghiên cứu này đã tiến hành điều tra, thu thập số liệu sơ cấp tại các ban quản lý dự án hạ tầng giao thông trên địa bàn Hà Nội. Nhóm nghiên cứu đã phát ra 130 phiếu khảo sát, thu về 115 phiếu hợp lệ từ các đối tượng có kinh nghiệm trong công tác GPMB, bao gồm cán bộ Ban quản lý dự án, đại diện chính quyền địa phương, chuyên gia tư vấn và nhà thầu. Đối tượng khảo sát được lựa chọn theo phương pháp chọn mẫu có chủ đích (purposive sampling), đảm bảo phù hợp với mục tiêu nghiên cứu. Kết quả cho thấy, có 115 câu trả lời được ghi nhận phù hợp và đưa vào phân tích, đánh giá.

4. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

Kết quả khảo sát từ 115 cán bộ quản lý dự án, chuyên gia, kỹ sư, và cán bộ địa phương tham gia trực tiếp vào công tác GPMB đã phản ánh một bức tranh tổng thể rõ nét về mức độ thường xuyên và khả năng xảy ra của các rủi ro trong thực tế triển khai.

Mô tả mẫu khảo sát: Trong số 115 phiếu, có Cán bộ Ban Quản lý Dự án: 38 người (chiếm 33,0%), Đại diện chính quyền địa phương (phường/xã/quận/huyện): 25 người (chiếm 21,7%), Chuyên gia tư vấn/quy hoạch: 19 người (chiếm 16,5%), Nhà thầu xây lắp/đơn vị thi công: 15 người (chiếm 13,0%) và người dân/đại diện hộ bị thu hồi đất: 18 người (chiếm 15,7%). Kết quả cho thấy, các rủi ro có thể được chia thành 3 nhóm như tại Bảng 2.

Nhóm rủi ro có khả năng xảy ra rất cao (TB > 3.90)

Nhóm này bao gồm: XH1 - Phản đối của người dân (TB = 4.02; 77% đánh giá ở mức 4 và 5): Điều

Bảng 2. Kết quả nghiên cứu

Mô tả rủi ro	1	2	3	4	5	Giá trị TB
PL1	3%	7%	29%	41%	20%	3.68
PL2	2%	6%	25%	43%	24%	3.81
PL3	4%	8%	27%	36%	25%	3.70
TC1	2%	5%	18%	47%	28%	3.94
TC2	1%	4%	23%	42%	30%	3.95
TC3	5%	11%	33%	34%	17%	3.47
QL1	3%	6%	28%	45%	18%	3.68
QL2	6%	9%	31%	37%	17%	3.49
QL3	4%	10%	26%	41%	19%	3.61
XH1	1%	3%	19%	46%	31%	4.02
XH2	2%	5%	22%	44%	27%	3.90
XH3	3%	8%	28%	39%	22%	3.69
KT1	2%	6%	30%	42%	20%	3.72
KT2	3%	7%	27%	38%	25%	3.75

Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu

này phản ánh mức độ nhạy cảm của công tác thu hồi đất, đặc biệt khi người dân cảm thấy quyền lợi bị xâm phạm hoặc chưa được đảm bảo hợp lý. Tỷ lệ phản đối cao có thể dẫn đến khiếu kiện tập thể, cản trở thi công, hoặc tạo ra dư luận xã hội tiêu cực; TC2 - Giá bồi thường thấp hơn giá thị trường (TB = 3.95; 72% mức 4+5): Đây là nguyên nhân chính làm bùng phát các tranh chấp. Nhiều người dân cho rằng phương pháp xác định giá đất chưa phản ánh đúng giá trị thị trường, dẫn đến tâm lý bất mãn. Ngoài ra, TC1 - Chậm bố trí vốn bồi thường (TB = 3.94) cũng là rủi ro tài chính nghiêm trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ công tác GPMB, bởi quá trình này chỉ có thể triển khai sau khi có đủ kinh phí.

Nhóm rủi ro phổ biến, có xác suất cao (TB từ 3.70 đến 3.89)

Kết quả cho thấy, hầu hết các yếu tố còn lại nằm trong nhóm này, phản ánh mức độ phổ biến và thực tiễn cao, cụ thể: PL2 - Không đồng bộ giữa luật và văn bản hướng dẫn (TB = 3.81): Tình trạng “vướng pháp lý” là nguyên nhân cốt lõi gây chậm trễ và khó khăn trong khâu xử lý hồ sơ, bồi thường; KT2 - Dữ liệu đất đai không đầy đủ, sai lệch (TB = 3.75), và KT1 - Khó khăn trong xác định ranh giới đất (TB = 3.72): Cho thấy những tồn tại kỹ thuật trong quản lý đất đai vẫn là trở ngại lớn, đặc biệt tại các khu dân cư cũ, đất không có giấy tờ, hoặc chưa có bản đồ địa chính chính xác; XH3 - Bất cập trong tái định cư (TB = 3.69) thể hiện rõ sự bất cập giữa quy hoạch khu TĐC và nhu cầu thực tế của người dân bị di dời, có thể dẫn đến tình trạng “nhận tiền nhưng không nhận nhà”; QL1 - Thiếu phối hợp giữa các cơ quan (TB = 3.68), PL1 - Thay đổi chính sách pháp luật (TB = 3.68) và PL3 - Thiếu minh bạch hồ sơ pháp lý (TB = 3.70) là những rủi ro xuất phát từ khâu tổ chức, điều hành và pháp lý, cho thấy cần có cải cách về thể chế, thủ tục hành chính.

Nhóm rủi ro có xác suất trung bình (TB từ 3.40 - 3.60)

Nhóm này bao gồm các yếu tố như: QL2 - Thiếu năng lực cán bộ thực hiện GPMB (TB = 3.49); QL3 - Thiếu giám sát, kiểm tra (TB = 3.61) và TC3 - Chi phí TĐC vượt kế hoạch (TB = 3.47). Trong nhóm này, các yếu tố rủi ro dù có giá trị trung bình thấp hơn nhưng vẫn được hơn 50% người khảo sát đánh giá ở mức độ 4 và 5, cho thấy tính chất tiềm ẩn và

khả năng gia tăng nếu không được kiểm soát tốt. Các rủi ro này thường không gây ra khủng hoảng ngay lập tức, nhưng lại ảnh hưởng đến tính bền vững và hiệu quả tổng thể của dự án.

Dựa trên kết quả nhận diện và phân tích mức độ rủi ro, nghiên cứu đề xuất một số nhóm giải pháp kiểm soát và giảm thiểu rủi ro trong công tác GPMB cho các dự án hạ tầng giao thông tại Hà Nội như sau:

Thứ nhất, giải pháp về tài chính: Đảm bảo kế hoạch bố trí vốn bồi thường được thực hiện đầy đủ, đúng tiến độ; xây dựng cơ chế linh hoạt trong điều chỉnh giá bồi thường sát với giá thị trường để tăng tính thuyết phục và đồng thuận từ người dân.

Thứ hai, giải pháp pháp lý: Hoàn thiện khung pháp lý liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, tái định cư; thống nhất và minh bạch quy trình GPMB nhằm giảm thiểu tranh chấp và khiếu nại.

Thứ ba, giải pháp xã hội: Tăng cường công tác tuyên truyền, vận động để người dân hiểu rõ quyền lợi, nghĩa vụ và tầm quan trọng của dự án; thiết lập cơ chế đối thoại thường xuyên giữa chính quyền, chủ đầu tư và người dân bị ảnh hưởng.

Thứ tư, giải pháp tổ chức - quản lý: Nâng cao năng lực chuyên môn và kỹ năng quản lý rủi ro cho đội ngũ cán bộ thực hiện GPMB; phân công rõ trách nhiệm giữa các bên liên quan nhằm rút ngắn thời gian xử lý vướng mắc.

Thứ năm, giải pháp kỹ thuật: Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hồ sơ đất đai, theo dõi tiến độ GPMB, và xử lý dữ liệu liên quan nhằm tăng tính minh bạch và hiệu quả vận hành.

5. Kết luận

Từ kết quả phân tích 115 phiếu khảo sát, có thể thấy, các rủi ro trong công tác GPMB tại Hà Nội đều có xác suất xảy ra ở mức trung bình đến cao, đặc biệt là các rủi ro liên quan đến tài chính, pháp lý và yếu tố xã hội. Nhóm rủi ro như “phản đối của người dân”, “giá bồi thường không hợp lý”, và “chậm bố trí vốn” được đánh giá là phổ biến và có ảnh hưởng lớn đến tiến độ và hiệu quả triển khai dự án. Kết quả này không chỉ khẳng định tính thực tiễn của hệ thống thang đo rủi ro đã xây dựng mà còn cung cấp cơ sở đáng tin cậy cho việc xây dựng mô hình đánh giá tổng hợp hoặc đề xuất các giải pháp kiểm soát rủi ro trong các giai đoạn tiếp theo của nghiên cứu ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Nguyễn Thị Mai. (2020). Quản lý rủi ro trong công tác giải phóng mặt bằng các dự án đầu tư xây dựng tại Việt Nam. Hà Nội: Nhà xuất bản Xây dựng.
- Nguyễn Văn Hùng, & Trần Lê Anh. (2021). Phân tích các nguyên nhân gây chậm trễ trong công tác giải phóng mặt bằng các dự án hạ tầng giao thông tại khu vực đô thị. Tạp chí Giao thông Vận tải, (4), 45 –50.
- Nguyễn, T. T. H. (2020). Rủi ro trong công tác giải phóng mặt bằng các dự án hạ tầng giao thông ở Hà Nội. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, (28), 36 –41.
- Project Management Institute. (2017). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) (6th ed.). PMI.
- Trần, Q. T., & Lê, V. N. (2022). Đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến công tác bồi thường, hỗ trợ tái định cư trong các dự án hạ tầng. Tạp chí Khoa học Giao thông Vận tải, 38(2), 55 –62.
- Hillson, D. (2003). Effective opportunity management for projects: Exploiting positive risk. CRC Press.
- World Bank. (2011). Vietnam Urban Upgrading Project: Implementation Completion and Results Report. Report No. ICR00002053.
- Zou, P. X. W., Zhang, G., & Wang, J. (2007). Understanding the key risks in construction projects in China. International Journal of Project Management, 25(6), 601 –614.

Ngày nhận bài: 25/2/2025

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 10/3/2025

Ngày chấp nhận đăng bài: 17/3/2025

**IDENTIFYING RISKS IN THE LAND CLEARANCE
PROCESS FOR TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE
PROJECTS IN HANOI CITY**

● **LE KHANH CHI¹**

● **LE KIM NHUNG¹**

¹University of Transport and Communications

ABSTRACT:

Land clearance is a critical component in the successful implementation of transportation infrastructure projects, particularly in large urban areas such as Hanoi. However, many projects have faced delays and cost overruns due to risks associated with the land clearance process. This study investigates the risks involved in the land clearance process for transportation infrastructure projects in Hanoi, identifying key challenges that hinder project efficiency. The findings offer valuable insights and propose practical solutions to control and mitigate these risks, aiming to improve the effectiveness of the land clearance process in the context of rapid urbanization.

Keywords: risk, land clearance, transportation infrastructure, Hanoi, risk assessment.